



Archives cantonales vaudoises

Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif 1886-1970

Par Gilbert Coutaz



Photographie de couverture (Olivier Rubin-Mazzara, photographe, Archives cantonales vaudoises). Les principales natures de documents utiles à l'étude de l'histoire de l'administration cantonale vaudoise ont été réunies sur la photographie, ainsi que les dossiers majeurs de la période : les motions Baudat et Burki sur la modernisation et la rationalisation de l'administration cantonale et la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales de 1947.

Sommaire	
Introduction	3-8
Constantes de la période 1886 à 1970	9-20
Indicateurs de l'évolution	21-35
Finances cantonales : explosion des budgets	35-47
L'organisation générale de l'administration	47-71
Les motions Baudat et Burki ou les enjeux de la refonte de l'administration	71-86
Un « monument législatif » : la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales du 9 juin 1947	87-101
Conclusion	101-106
Sources et bibliographie	107-110
Illustrations	111
Table des matières	111-112

L'étude constitue le dossier thématique du Rapport d'activité 2005 des Archives cantonales vaudoises.

*Chavannes-près-Renens, septembre 2006
1 200 exemplaires*

© Archives cantonales vaudoises

«On ne doit pas perdre de vue que peu de nations, si ce n'est aucune, exigent des services publics autant d'interventions dans les domaines les plus divers : organes politiques, exécutifs, judiciaires, financiers, institutions de toutes natures, œuvres sociales, assistance publique, écoles à tous les degrés, etc. Notre organisation fédérative est sans doute idéale, mais elle est coûteuse, par la superposition du ménage fédéral aux différents ménages cantonaux. »¹

Introduction

Approches croisées

Entre 1803 et 1886, le canton de Vaud a changé six fois de lois d'organisation du Conseil d'Etat pour autant de constitutions. Entre 1886 et 1970, il a connu 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*.² La Constitution de 1885 n'est pas un monolithe, son texte a été modifié plus d'une cinquantaine de fois, avant d'être abrogé au profit d'une nouvelle constitution en 2003. Elle aura ainsi accompagné toutes les réformes de l'administration, durant le XX^e siècle ; elle aura résisté 118 ans aux exigences du fonctionnement du Canton.

Après avoir livré une première histoire des pouvoirs exécutif et administratif, entre les origines du canton et 1886, il nous est apparu utile de prolonger l'exercice jusqu'à nos jours.³

Plusieurs raisons justifient la démarche.

Un des principaux enseignements des enquêtes systématiques sur l'archivage conduites par les Archives cantonales vaudoises, entre novembre 1996 et juillet 1998, dans l'administration cantonale et l'Ordre judiciaire était le suivant : « L'Etat a mal à sa mémoire. Il ne dispose pas d'une histoire globale et systématique de l'administration, ni d'un fichier des compétences depuis sa création en 1803, en particulier depuis sa répartition en sept départements par la loi du 8 mars 1862. Cela est préjudiciable dans toutes les procédures de reconsidération des modes de fonctionnement de l'administration et dans la reconsidération des compétences dont l'ancienneté et les développements pourraient amener à choisir les meilleures réponses et les possibles adaptations. Cette absence constitue un handicap lorsqu'il s'agit de revendiquer des documents d'archives et de rechercher les organismes producteurs d'archives à travers l'histoire administrative. »⁴ L'histoire de l'administration est en principe

* Note liminaire : nous renonçons à donner en note la référence précise de chaque emprunt au *Recueil des Lois, décrets et autres actes du gouvernement du canton de Vaud (RLV)*, Lausanne, dès 1803. Le texte courant livre, partout où cela s'impose, la nature, l'intitulé et la date complète de la loi, du décret ou arrêté concernés. Dans ce cas, le titre commence avec une majuscule. Les références sont simplifiées pour les publications mentionnées dans le chapitre BIBLIOGRAPHIE.

¹ « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la réforme administrative et les économies éventuellement réalisables », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1923, Pièces annexes, automne 1923, p. 2.

² Durant la même période, l'administration lausannoise connut 5 règlements sur son organisation, 1895, 1906, 1932, 1945 et 1965, voir COUTAZ, Gilbert, avec la collaboration de Jean-Jacques EGGLER, Marcel RUEGG et Monique FAVRE, dans *Guide des Archives de la Ville de Lausanne*, Lausanne, 1993, p. 30.

³ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif ».

⁴ COUTAZ, Gilbert, « Enquête systématique sur l'archivage dans l'administration cantonale vaudoise », dans *Rapport d'activité 1998 des Archives cantonales vaudoises*, [Chavannes-près-Renens], 1999, p. 36. L'état des fichiers et des ressources dans l'administration cantonale est donné en 1971 par HERBST et GENOUD, *Fichiers, statistiques et liaisons dans l'administration cantonale*.

l'affaire des juristes et des sociologues, également des historiens.⁵ Nous pensons qu'elle est aussi et surtout l'affaire des archivistes, en raison même de leurs pratiques de travail.⁶

Les juristes examinent les structures et le fonctionnement de l'administration en privilégiant les références aux dispositions légales. Les sociologues, s'armant de concepts et des méthodes de la sociologie, ils essaient de comprendre les phénomènes organisationnels et de pouvoir. Aux courants juridique et sociologique, il faut ajouter le courant gestielogique « qui assimilant l'administration à la "gestion" et au "management" se propose de découvrir les méthodes les plus rationnelles et les plus efficaces pour accomplir les tâches administratives. »⁷ Ces trois courants composent la science administrative dont un des plus éminents représentants est le sociologue allemand Max Weber (1864-1920). Son modèle bureaucratique se définit au travers des critères suivants qui serviront à appréhender le cas de l'administration cantonale vaudoise.⁸

1. L'existence de services définis et donc de compétences rigoureusement déterminées par les lois et les règlements, de sorte que les fonctions sont nettement divisées et distribuées ainsi que les pouvoirs de décision nécessaires à l'accomplissement des tâches correspondantes.
2. La protection des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, en vertu d'un statut. En général, on devient fonctionnaire pour toute la vie, de sorte que le service de l'Etat devient une profession principale et non une occupation secondaire, à côté d'un autre métier.
3. La hiérarchie des fonctions, ce qui veut dire que le système administratif est fortement structuré en services subalternes, et en postes de direction, avec possibilité de faire appel de l'instance inférieure à l'instance supérieure. En général, cette structure est monocratique et non collégiale et manifeste une tendance vers la plus grande centralisation.
4. Le recrutement se fait sur concours, examens, ou diplômes, ce qui exige des candidats une formation spécialisée. En général, le fonctionnaire est nommé (rarement élu) sur la base de la libre sélection et de l'engagement contractuel.

⁵ « Jusque dans les années 1970, il n'y avait guère en Suisse que les juristes, en premier lieu les spécialistes du droit administratif, à montrer un intérêt scientifique pour l'administration publique. Puis d'autres disciplines (économie, politique, économie d'entreprise, sociologie de l'organisation, sciences politiques) s'en préoccupèrent. On lança des programmes de recherches nationaux sur les administrations publiques et leur évaluation. A l'initiative de l'économie privée, le Canton de Vaud, l'Université et l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne créèrent, en 1981, l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), qui est devenu un haut lieu de recherches et d'enseignement. En 1983 a été fondée la Suisse des sciences administratives. » (GERMANN, Raimund E., « L'administration aux XIXe et XXe siècles », dans *Dictionnaire historique de la Suisse*, t. 1, Hauterive, 2001, p. 65). Il faut ajouter le rôle de Jean Meynaud, détenteur de la première chaire de science politique créée par le canton de Vaud en 1956, voir *Meynaud, Jean ou l'utopie revisitée : actes du colloque [de science politique]*, tenu à l'Université de Lausanne, le 25 et 26 septembre 1986, Lausanne, 1988, 402 p., en particulier pp. 383-400, bibliographie des principales publications de Jean Meynaud. (Etudes et documents pour servir à l'histoire de l'Université de Lausanne, 28).

⁶ Force de constater que peu d'archivistes suisses se sont intéressés à écrire sur l'histoire administrative, voir GLAUSER, Fritz, « Die Schreiber der Luzerner Kanzlei vor 1798 », dans *Der Geschichtsfreund*, 114, 1961, S. 86-111; ZUMBACH, Ernst, « Die Landschreiber des Kantons Zug », dans *Der Geschichtsfreund*, 122, 1969, S. 20-47; GÖSSI, Anton, « Die Verwaltung der Stadt Luzern und ihr Schriftgut im späten 14. Jahrhundert », dans *Luzern 1178-1978*, Luzern, 1978, S. 171-197; STAEHELIN, Andreas, « Die Organisation der baselstädtischen kantonalen Verwaltung, kurzer geschichtlicher Überblick », dans *Jahresbericht des Staatsarchivs Basel-Stadt 1979*, Basel, 1980, S. 20-24; COUTAZ, *Guide des Archives de la Ville de Lausanne*, op. cit., pp. 19-32 (« Histoire administrative de la ville des origines à aujourd'hui ») et pp. 95-98 (« Quelques considérations sur les services »); HOPPE, Peter, « Der Rat der Stadt Zug im 18. Jahrhundert in seiner personellen Zusammensetzung und sozialen Struktur », dans *Tugium*, 11, 1995, S. 97-129.

⁷ GERMANN, Raimund, *Administration publique en Suisse. L'appareil étatique et le gouvernement*, vol. 1, Berne, Stuttgart, Vienne, 1996, p. 17.

⁸ Cité par GERMANN, *Administration publique en Suisse*, p. 26.

5. La rémunération régulière du fonctionnaire sous la forme d'un salaire fixe et d'une retraite lorsqu'il quitte le service de l'Etat. Les traitements sont hiérarchisés en fonction de la hiérarchie interne de l'administration et de l'importance des responsabilités.
6. Le droit qu'a l'autorité de contrôler le travail de ses subordonnés, éventuellement par l'institution d'une commission de discipline.
7. La possibilité d'avancement des fonctionnaires sur la base de critères objectifs et non suivant la discrétion de l'autorité.
8. La séparation complète entre la fonction et l'homme qui l'occupe, car aucun fonctionnaire ne saurait être propriétaire de sa charge ou des moyens de l'administration.

Pour les archivistes, le contenu d'un dépôt d'archives officielles dépend étroitement de l'histoire de l'administration dans lequel il s'inscrit. Les fonds d'archives reflètent nécessairement le développement de l'administration, les jeux de relations entre ses agents, ainsi que l'interdépendance des pouvoirs. Les documents d'archives sont aussi bien l'expression d'un fait, d'une requête, d'une décision que la preuve matérielle et le témoignage de l'action qu'ils supportent. Ils présentent des caractères d'authenticité et de fiabilité, ils témoignent que tel fait s'est passé et comment il s'est passé. Depuis une quinzaine d'années, le contexte est devenu une notion fondamentale de l'archivistique, les documents ne s'expliquant plus uniquement par leur contenu. Un fonds d'archives est structuré par l'organisation de l'organisme producteur, les attributions qui lui sont dévolues et les actions qu'il mène. Un document relève d'une production documentaire globale, un contenu s'inscrit dans un système de connaissances. Dès lors, au-delà du besoin de connaître l'histoire d'une administration, l'identification de l'organisme producteur d'archives fonde toute l'approche archivistique, celle du respect des fonds, « principe selon lequel chaque document d'archives doit être placé dans le fonds dont il provient et, dans ce fonds, à sa place d'origine. » et auquel on associe trois notions connexes : le respect de la provenance ; le respect de l'intégrité du fonds ; le respect de l'ordre originel ou primitif.⁹ Le fonds d'archives est du point de vue des archivistes – la définition a une valeur universelle - « l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale, et par tout service ou organisme public ou privé dans l'exercice de leur activité. »¹⁰ Autrement dit, s'occuper d'archives, c'est considérer les producteurs de documents, « leurs compétences, leur mode de travail, l'organisation et le fonctionnement de leurs bureaux et résumé tout ce qui permet de connaître, établir et comprendre le contexte institutionnel de constitution et de transmission des fonds jusqu'à nous. »¹¹ Ces principes

⁹ Les critères pour définir un producteur d'archives publiques sont selon la typologie de Michel Duchein :

- une existence juridique propre résultant d'un acte précis et daté
- des attributions précises et stables définies par un texte officiel
- une position précise au sein de la hiérarchie administrative
- un certain pouvoir de décision pour les affaires de sa compétence
- enfin une organisation interne fixée par un organisme

Une des conséquences de l'application de ces principes est l'introduction d'une notion, récemment apparue dans les descriptions, celle d'une hiérarchie des fonds, correspondant à la hiérarchie des organismes producteurs, entraînant la subordination de certains fonds par rapport à d'autres. » (DUCHEIN, Michel, « Le respect des fonds en archivistique, principes théoriques et problématiques pratiques », dans *La Gazette des Archives*, 97/2, 1997, pp. 71-96).

¹⁰ *Les instruments de recherche dans les Archives* par Christine NOUGARET, avec la collaboration de Bruno GALLAND. Préface de Philippe BELAVAL, Paris, 1999, pp. 44 et 46.

¹¹ DELMAS, Bruno, « Le choc du numérique : conséquences sur la profession et la formation des archivistes », dans *Managing and Archiving Records in the Digital Era. Changing Professional Orientations*, edited by Niklaus BÜTIKOFER, Hans HOFMANN, Seamus ROSS, Baden, 2006, p. 40.

régissent depuis 1996 le fonctionnement des Archives cantonales vaudoises ; ils caractérisent la rédaction des inventaires d'archives et la confection de leurs bases de données.¹²

Faire appel à une approche archivistique, c'est aussi faire appel à une approche historique. Suivre une compétence, c'est nécessairement remonter dans le temps, examiner son environnement et les tenants et aboutissants. La première ne va pas sans la seconde, alors que la seconde peut très bien se passer de la première.¹³

Limites de l'étude

L'examen combiné, archivistique et historique, de l'administration se heurte à de gros handicaps. Certes l'administration fournit de nombreux renseignements sur sa gestion au travers de son rapport annuel, de ses comptes, des décisions du Conseil d'Etat, des lois, règlements et directives, des exposés des motifs et projet de décret ou de loi, des bulletins des séances du Grand Conseil, malheureusement dépourvus de répertoires et d'index cumulatifs.¹⁴ Elle tient même une liste annuelle de ses fonctionnaires et employés, depuis 1817. Sporadiquement, elle livre des synthèses de ses acquis et activités, quand il s'agit de faire voter une nouvelle loi et d'engager d'importantes dépenses.¹⁵ Mais, s'il est relativement aisé de dater des organigrammes, il est par contre plus difficile de comprendre ce qui les fondent et les déterminent, de synthétiser les objectifs et de confirmer les premières traces. Collecter les informations générales est encore aisée ; en revanche, saisir les jeux d'influences entre les personnes, en charge de la conduite des affaires, pose de grands problèmes ; des parts (« l'irrationnel ») ne sont pas consignées par écrit, la force de persuasion des chefs de département n'est souvent pas mesurable, d'autant plus si aucune biographie commentée ne leur a été consacrée.¹⁶ Les études existant sur la période considérée sont maigres, elles sont tout au plus financières, quantitatives, sectorielles. A la différence de la période 1803 à 1886,¹⁷ il n'existe pas d'historique de l'administration cantonale produite par cette dite administration ; on recense tout au plus des historiques, de valeur inégale, de certains secteurs

¹² COUTAZ, Gilbert et CONNE, Olivier, « De la politique de gestion à la pratique des normes de description », dans *Arbido* 2006 (à paraître).

¹³ Les historiens font souvent appel à des thèmes de recherche, sans avoir au préalable vérifié les producteurs d'archives, ce qui amène souvent des anachronismes dans leurs démarches et l'insatisfaction de leurs requêtes, car les documents d'archives n'existent pas ou ne sont pas localisés là où ils pensent.

¹⁴ Le travail fait pour les années 1829 à 1861 (*Répertoire alphabétique du Bulletin des délibérations du Grand Conseil du canton de Vaud 1829-1845*, [par Georges ADDOR], Lausanne, 1913, 270, 234 p., avec un court historique du *Bulletin des délibérations du Grand Conseil du canton de Vaud, 1830-1912* ; *Répertoire alphabétique du Bulletin des délibérations du Grand Conseil du canton de Vaud 1846-1861*, Lausanne, 1920, 277, 241 p., n'a pas été poursuivi.

¹⁵ Un des plus bels exemples pour notre période est fourni par le « Projet de loi sur l'assistance et la protection de l'enfance » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 28 novembre 1933, pp. 298-359), avec une large incursion dans l'histoire, « L'assistance des pauvres avant la Révolution » ; « De la Révolution à la loi de 1888 », « La loi du 24 août 1888 »).

¹⁶ Ferdinand Porchet (1875-1951), figure charismatique à la tête du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, entre 1920 et 1944, développa une conception moderne de la gestion et une vision technocratique de la politique. Il se fit le défenseur de l'action autoritaire de l'administration vaudoise, il défendit la centralisation des pôles de décision, en particulier en ce qui concernant la formation professionnelle. Il marquera de son empreinte la fonction de l'agriculture vaudoise et la formation de ses exploitants, voir PELLEGRINI, Manolo, *Le parti radical vaudois, les fondements d'un système hégémonique entre modernité et tradition (1918-1929)*, Lausanne, 1998, 100 p. (Mémoire de licence, Faculté des lettres, Université de Lausanne).

¹⁷ CHAVANNES Daniel Alexandre, *De l'administration publique du canton de Vaud dès 1803 à 1831*, Lausanne, 1831, 139 p. et *De l'administration publique du canton de Vaud de 1845 à 1861*, Lausanne, 1862, 5 fascicules.

d'activité. Les données statistiques sont lacunaires.¹⁸ Qui plus est, il n'existe pas d'histoire du canton de Vaud, au XXe siècle.¹⁹ Les études approfondies des partis politiques font encore défaut, leur action a été le plus souvent examinée au travers des élections et des votations.²⁰ Les rares manuels d'instruction civique n'approfondissent guère le rôle de l'administration.²¹ Les conseillers d'Etat se sont peu exprimés sur leurs activités au sein du gouvernement.²² Les services n'ont pas de journaux d'entreprise et n'ont laissé que peu d'études rétrospectives. Mis à part le travail d'André Lasserre sur les finances publiques, il n'existe pas d'histoire scientifique de l'administration cantonale vaudoise, pour la période de 1886 à 1970, ni de ses fonctionnaires,²³ comme la France a pu en produire de remarquables et de denses.²⁴ Le volume 5 de l'*Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud*, parue en 1973, consacrée aux *Institutions*, se veut avant tout analytique et descriptif, avec des recours allusifs et souvent imprécis à l'histoire. Enfin, l'émergence d'une science administrative a tardé, ses débuts datent des années 1970 et restent imprégnés de droit administratif et de visions managériales. Notre travail est par la force des choses nécessairement incomplet et superficiel sur plusieurs points. Sa principale ambition est de fournir un premier cadre à l'étude de l'édifice étatique, sans se livrer à une anatomie de toutes ses parties ni dresser le glossaire des fonctions.

Périodisation

Le changement de loi d'organisation qui allait de pair avec le changement de constitution avait justifié le choix des bornes temporelles 1803 à 1886 de la première étude. Cette période forme un tout, car elle traduit les mutations et les enjeux du XIXe siècle qui, après plusieurs tâtonnements, trouve dans l'organisation de 1886 une formule d'organisation qui fera ses preuves depuis : l'organisation en 7 départements, fondée sur des services, et avec à la tête de chaque département, un conseiller d'Etat.

Les années 1886 à 1970 se caractérisent par un essor continu et qui s'accélère, depuis les années 1950, de l'administration pour engendrer une organisation portée en 1970 à son expansion la plus grande du point de vue structurel. Des profondes mutations du rôle de l'Etat tant dans les domaines d'intervention que dans ses modes opératoires, caractérisent la période ; si le nombre de départements n'a pas changé, le contenu et l'élargissement des compétences

¹⁸ A titre d'exemple, mentionnons que ce n'est qu'en 1954 que l'Office du personnel établit un tableau récapitulatif de l'effectif des fonctionnaires et employés devant tout leur temps à l'administration, et portant sur les années 1907 à 1954. La rigueur approximative des statistiques du personnel jusqu'en 1885 devait aussi servir les intérêts des autorités exécutives, COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », p. 92.

¹⁹ GALLAND, Bertil, « L'Etat au XXe siècle : besoin d'une histoire », dans *24heures*, 26 février 2001, p. 2. Nous ne pouvons guère citer que l'étude d'Olivier MEUWLY, *La politique vaudoise au 20^e siècle. De l'Etat radical à l'émiettement du pouvoir*, Lausanne, 2003, 139 p. (Le Savoir suisse, 11). Voir compte rendu sur cet ouvrage de Maurice MEYLAN, dans *Revue historique vaudoise*, 112, 2004, pp. 230-231.

²⁰ Il faut excepter de ce constat, JEANNERET, Pierre, *Popistes, histoire du Parti ouvrier et populaire vaudois, 1943-2001*, Lausanne, 2002, 801 p.

²¹ Voir BIBLIOGRAPHIE, CORTHESY et KÜPFER.

²² Voir BIBLIOGRAPHIE, Lucien Rubattel, Louis Guisan et Pierre Graber.

²³ Voir BIBLIOGRAPHIE. La publication *Pages d'histoire lausannoise : bourgeois et habitants*, par Berthold VAN MUYDEN, Lausanne, 1911, 668 p. est la seule monographie jamais parue pour présenter dans la longue durée l'histoire de l'organisation politique d'une commune.

²⁴ THUILLER, Guy et TULARD, Jean, *La bureaucratie en France aux XIXe et XXe siècles*, Paris, 1987, 737 p. (Histoire). Des mêmes auteurs, *Histoire de l'administration française*, 2^e éd., mise à jour, Paris, 1994, 124 p. (Que sais-je ? No 2137), avec bibliographie de référence, en particulier mention des travaux de Guy Thuiller, et BARUCH, Marc-Olivier et DUCLERT, Vincent (dir.), *Serviteurs de l'Etat : une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, 2000, 587 p. (L'espace de l'histoire).

de l'Etat se sont fortement transformés en quatre-vingts ans, le social s'imposant comme une branche de plus en plus gourmande des responsabilités étatiques.

D'abord, favorisée par les circonstances générales, l'organisation de l'Etat s'affirmera et s'enrichira de nouvelles missions que des réalités financières lourdes et durables vont faire éclater et remettre profondément en cause. En ce sens, la nouvelle organisation issue de l'opération DUPLO, en avril 1998, constitue une rupture naturelle entre deux époques, l'une allant de 1970 à 1997, l'autre couvrant les années 1998 à 2007. L'unité de ces dernières années est donnée par l'adoption d'une nouvelle Constitution, entrée en vigueur le 14 avril 2003, et dont les effets se vérifieront sur le plan gouvernemental, à partir de mai 2007, avec le début d'une législature de cinq ans, et la nomination pour la même durée d'un président du Conseil d'Etat, dans un système demeurant départemental et collégial.

Le présent dossier thématique du *Rapport annuel d'activité des Archives cantonales vaudoises 2005* traite de la période de 1886 à 1970: Celui de 2006 abordera le pouvoir exécutif et administratif des années 1970 à 1998, et enfin celui de 2007 sera réservé aux années 1998 à 2007.

Constantes de la période 1886 à 1970

Derrière chaque structure administrative, il y a le développement d'une idée, d'une compétence, d'une opportunité, qui, à un moment ou à un autre, nécessite d'être érigée en service. La gestation jusqu'à l'émergence d'une structure administrative peut être longue, elle a souvent des origines lointaines et traverse plusieurs périodes et constitutions. Les enjeux, ou mieux dit, les équilibres politiques justifient des mutations dans les appellations, les dépendances hiérarchiques et les formes d'intervention. Ils se manifestent dans des logiques qui, souvent, échappent à une approche linéaire. Le contexte dans lequel l'administration évolue, la force représentée par les serviteurs de l'Etat par rapport aux conseillers d'Etat et les contraintes réciproques exercées par les différents pouvoirs fédéral, cantonal et communal, expliquent les mouvements et les évolutions d'une administration. La mobilité des institutions n'empêche pas des caractères de permanence. C'est pourquoi, avant d'examiner les indicateurs de l'évolution de l'administration cantonale et les effets produits par ceux-ci, nous nous attacherons à mentionner quelques constantes.

Terminologie administrative

Il a fallu attendre la Constitution du 15 décembre 1861 pour que l'organisation en sept départements, à l'instar de l'administration fédérale et de l'administration communale de Lausanne, s'impose sur le plan cantonal vaudois. L'administration passait alors de quatre à sept départements, le nombre de conseillers d'Etat de 9 à 7. La formule n'a plus changé depuis, l'élargissement des départements avait permis en 1863 de faire de l'Instruction publique et des cultes, et des travaux publics des entités spécifiques (jusqu'alors, leur domaine de compétences était rattaché aux départements de l'Intérieur et militaire), et de faire apparaître le Département de l'agriculture et du commerce. Une redistribution des responsabilités de chaque département intervint entre 1863 et 1886, sans modification de la structure générale.²⁵

La *Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 13 mars 1886* fixe durablement l'organisation de l'administration autour de 7 départements à la tête duquel se trouve un unique conseiller d'Etat.²⁶ Par contre, elle se distingue de l'organisation de 1863, en faisant dépendre de chaque département un ou plusieurs services. Le mot « service » surgit alors et s'imposera comme la structure étalon de l'administration. Les services forment l'épine dorsale de chaque département ; ils sont de tailles très disparates, ils expriment selon leur organisation la croissance et la complexification des activités étatiques.

En 1886, les départements comprennent un ou plusieurs services que la *Loi sur l'organisation du 29 novembre 1904* numérottera (1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e services) pour mieux les distinguer – en fait, la numérotation existe déjà dès 1893. L'*Arrêté du 19 avril 1948 sur*

²⁵ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », pp. 70-75.

²⁶ Jusqu'en 1861, le vocable « département » a eu un sens très différent de ce que les constitutions de 1861 et de 1885 lui donneront. Un département du Conseil d'Etat était une commission de trois, puis de deux membres du Conseil d'Etat à qui était confiée la charge d'une partie des services administratifs. Il y avait avant 1861 quatre départements de deux membres et neuf conseillers d'Etat. Le président du Conseil d'Etat ne faisait partie d'aucun département mais, ainsi que le prescrivait la loi du 20 décembre 1845 sur l'organisation du Conseil d'Etat. Il pouvait assister aux séances de tous les départements et il avait voix délibérative dans chacune. Ainsi en cas de divergence entre les deux conseillers d'Etat chargés d'un département, c'était le président du gouvernement qui décidait. Il pouvait en outre de lui-même prendre part à toutes les délibérations et décisions de chacun des départements. Le système des commissions départementales et de la rotation ne présentait pas de grands inconvénients lorsque l'administration n'était pas trop compliquée et que les fonctionnaires étaient peu nombreux.

l'organisation des départements abolira le système de la numérotation, pour lui préférer des appellations systématiques des services, le processus ayant commencé déjà en partie avec la *Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 10 novembre 1920*.

Les autres unités administratives sont toutes inférieures au service. Le mot « bureau » qui prédominait avant 1886 dans l'organisation administrative, subsiste, ainsi que le terme « office », plus sporadiquement utilisé dans les organigrammes du XIX^e siècle. Ces deux rouages peuvent cohabiter dans la même structure, comme c'est le cas, par exemple en 1949, pour le Service de la protection pénale : Bureau des affaires pénitentiaires et du casier sanitaire ; Office cantonal des mineurs ; Office cantonal de surveillance antialcoolique ; Office médico-pédagogique ; ou pour le Service de la police administrative, avec le Bureau de la police du commerce, l'Office cantonal de contrôle des habitants et de la police des étrangers. On parle aussi au sein du Département militaire et des assurances, en 1949, d'un Office cantonal d'éducation physique post-scolaire, d'un Office cantonal de l'assurance-grêle et d'un Office cantonal de la protection antiaérienne, en plus du Service de l'administration militaire, du Service de caisse et de comptabilité, du Service des arsenaux, du Service de l'économat de l'administration cantonale et de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et autres dommages. Il est question alors de chef de service, de chef de bureau, de chef d'office. Mais, cette hiérarchie des fonctions n'est pas appliquée de manière uniforme et systématique. Ainsi le Service de l'agriculture comprend, toujours en 1949, un Bureau de l'enseignement agricole, un Bureau de l'arboriculture et de la comptabilité, un Bureau de contrôle de la production laitière, un Bureau de l'amélioration du bétail et un Bureau de l'économie, avec à la tête des trois premiers, un 1^{er} secrétaire ; pour le quatrième un secrétaire et pour le 5^e un préposé.²⁷ La « section » est une subdivision aussi bien d'un bureau que d'un office et d'un service. Ainsi, dès 1921, la location des bâtiments a été confiée au Bureau administratif (1948-1962), comprenant une Section des gérances jouissant des compétences suivantes : préavis sur les besoins de locaux de l'administration et de l'enseignement, ainsi que sur les baux à loyers et bâtiments loués par l'Etat ; gérance des immeubles de l'Etat non affectés à un département déterminé. La section peut être également une subdivision au même niveau qu'un bureau d'un service, comme c'est le cas du Service des eaux, divisé en Bureau technique et en Section administrative. La *Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat* introduit le niveau de la division avec, au-dessous, une section, elle-même scindée en bureaux. Le Service des routes est régi alors par ce type d'organisation.

Selon les organisations, d'un département dépendent des services, des bureaux, des offices, voire des divisions et des sections, autant de composantes qui qualifient les services centraux. Mais le périmètre d'un département s'étend bien au-delà de ceux-ci.²⁸ Ainsi, selon le département auquel on s'adresse, il faut mentionner les établissements de détention, l'Hôpital cantonal, l'Asile de Cery, les instituts agricoles, les places d'armes, la gendarmerie, les écoles primaires et secondaires, professionnelles, normales, les temples et les cures. Différents personnels dont les activités sont délocalisées sont également dans la dépendance des départements. Leur nomenclature est parlante : officiers d'état civil, forestiers, gardes-chasse, gardes-pêche, commandants d'arrondissements militaires, chefs de section militaire, préfets, receveurs, conservateurs des droits réels, voyers, sous-inspecteurs des bâtiments, inspecteurs du bétail, vérificateurs des poids et mesures, mesureurs-jurés, gendarmes, personnel enseignant et administratif des établissements destinés à l'instruction publique,

²⁷ *Annuaire officiel 1949*, pp. 124-125, 127, 150-151.

²⁸ « Dans notre canton, toutes les fois qu'on parle d'administration, on croit toujours que c'est une poignée d'employés qui sont au Château sous les yeux des membres du Conseil d'Etat. Ce n'est pas ce que je nomme administration, c'est l'ensemble de toute l'organisation du canton ainsi que l'organisation judiciaire ; ce sont nos districts, nos cercles, nos préfectures, tout ce système qui nous coûte les yeux de la tête. » (Jean Spiro, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1920, p. 868).

pasteurs, préposés à la vérification et au contrôle des polices d'assurance mobilière, délégués chargés de la surveillance de service de défense contre l'incendie (appelés plus tard, agents de l'établissement cantonal d'assurance contre l'incendie et autres dommages), et contrôleurs laitiers et leurs suppléants

Une structure n'est pas à omettre dans l'organisation administrative, celle des commissions.

Avant 1886, l'administration s'appuyait beaucoup sur des conseils et des commissions, à durée plus ou moins permanente, ce qui permettait de maintenir dans des proportions modestes les effectifs de l'administration centrale.²⁹ Les *Lois d'organisation du Conseil d'Etat du 20 février 1863 et du 13 mars 1886* en ont fait disparaître la plupart, en reprenant dans les missions de l'administration centrale les prérogatives qu'elles possédaient. Leur nombre et leur mode de fonctionnement gênaient l'efficacité de l'administration. L'organisation de 1886 qui généralisa le recours à des commissions à tous les départements n'en retint que quelques-unes de l'ancienne pratique. Les nouvelles étaient le plus souvent de durée éphémère, nommées le temps de répondre à un objet, comme celles dépendant du Département des travaux publics, en relation avec les chantiers hydrauliques et d'aménagement de régions.

Les commissions jettent en réalité des passerelles entre l'administration avec des professions, des institutions privées, des groupements économiques et spécialisés. Pour toute l'administration, on compte en 1893 32 commissions, en 1949-1950, 59 et en 1971, 91. L'accroissement du nombre de commissions suit l'augmentation des tâches de l'administration, tout en restant une structure d'appui citoyen et peu onéreuse au fonctionnement des services centraux de l'administration.

Naissance et développement des services

L'organisation de 1886 sanctionne l'évolution des compétences du XIXe siècle ; elle est suffisamment souple pour intégrer de nouvelles tâches. Elle est à la croisée de deux administrations, l'une qui a mis du temps à trouver sa formulation exacte, malgré la modestie de ses ressources, l'autre qui a dû se moderniser à grands pas pour faire face à l'augmentation des domaines d'intervention et aux bouleversements fondamentaux de la société. A l'évidence, l'Etat a dû penser différemment son mode de fonctionnement et inclure de nouvelles pratiques. C'est ce que nous verrons dans la seconde partie de notre étude.

Pour l'instant, constatons généralement les raisons qui peuvent expliquer la création de services. D'abord, les contraintes légales liées aux compétences d'un Etat et aux reports de charges de la Confédération et aux relations des pouvoirs politiques fédéral, cantonal et communal. Ensuite, la prise en compte par le Canton d'activités longtemps exercées par le secteur privé et au travers d'initiatives individuelles. Enfin, le regroupement ou, inversement, le fractionnement de compétences en raison de l'extension des tâches en volume et en diversité. On peut ajouter à ces raisons des éléments circonstanciels et conjoncturels tant politiques, humains que financiers et économiques.

Nous avons choisi un exemple (il y en a de nombreux autres) pour illustrer la permanence du rôle de l'Etat et pour faire ressortir comment il agit dans des environnements qui ont changé. Il est donné par la loi sur la santé.³⁰

²⁹ COUTAZ, « Pouvoir administratif et exécutif », pp. 92-98 : présentation des commissions administratives, entre 1803 et 1886.

³⁰ Tableau réalisé à partir de CHAUVIE, Du « Comité de santé » au Service de la santé publique et de la planification sanitaire.

Dates	Textes de référence	Autorités sanitaires	Organisation
1810, 1 ^{er} juin	Première loi sur la santé des hommes et sur les animaux	Conseil de santé	Formé de 5 personnes, dépendant directement du gouvernement
1810, 5 juin	Loi sur la création d'une « Commission des Etablissements de détention et de secours publics »	Commission des Etablissements de détention et de secours publics	Formé de 7 personnes, dont une du Conseil de santé
1850, 1 ^{er} février	Loi sur l'organisation sanitaire	Conseil d'Etat et Conseil de santé	Formé de 5 membres, dont un membre du Conseil d'Etat et de deux membres exerçant une branche de l'art médical. Peut faire appel à 7 membres adjoints (3 médecins-chirurgiens, 2 pharmaciens et 2 vétérinaires)
1886, 13 mars	Loi sur l'organisation sanitaire	Département de l'intérieur/Service de police sanitaire/Conseil de santé et des hospices	Composition du service : 1 médecin, chef de service, 1 vétérinaire adjoint, 1 chimiste adjoint pour ce qui concerne les denrées alimentaires
1897, 14 septembre	Loi sur l'organisation sanitaire		Précise et complète la loi de 1886, et mise en conformité avec la législation fédérale
1928, 4 septembre	Loi sur l'organisation sanitaire	Département de l'intérieur/Service sanitaire/Conseil de santé	Composition du Service sanitaire : 1 médecin, chef de service, 1 vétérinaire cantonal, 1 chimiste cantonal, 1 bactériologue cantonal, 1 secrétaire, et du Conseil de santé : 7 membres dont le vétérinaire cantonal et membres pris en dehors de l'administration
1952, 9 décembre	Loi sur l'organisation sanitaire	Département de l'intérieur/Service sanitaire et Service vétérinaire	Dédoublage du Service sanitaire/Conseil de santé formé de 11 membres
1957, 26 novembre	Loi sur l'organisation sanitaire	Département de l'intérieur/Service de la santé publique	Comprend 1 médecin chef pour les questions concernant directement la protection de la santé publique et 1 chef de service

1959, 8 décembre	Loi sur l'organisation sanitaire		Modifications des dispositions relatives aux chiropraticiens. Le Conseil de santé passe à 14 membres
1965, 23 septembre	Loi sur l'organisation sanitaire		Introduction du plan hospitalier cantonal
1970, 15 décembre	Loi sur l'organisation sanitaire		

Tableau 1 : Evolution de la compétence de la santé publique, 1810-1970

La permanence de l'organisation de 1886 se mesure au nom des départements. Il fallut attendre la *Loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat* pour qu'un nouveau département soit créé, Département de la prévoyance sociale, alors qu'il était réclamé depuis la fin des années 1940, et pour le Département militaire disparaisse. C'est la *Loi du 2 novembre 1904 sur l'organisation du Conseil d'Etat* qui entérine la nouvelle appellation du Département de l'agriculture et du commerce qui devient Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, tandis que le Département militaire s'appelle dès cette date Département militaire et des assurances. Le *Règlement du Petit Conseil du canton de Vaud du 22 avril 1803* mentionnait les départements de Justice et police, de l'Intérieur et des Finances, qui, furent augmentés du Département militaire, avec la *Loi du 20 janvier 1832 sur l'organisation du Conseil d'Etat*. Mais si l'organisation générale paraît inchangée, l'examen des attributions de compétences à l'intérieur de chaque département laisse deviner de nombreux changements et des évolutions fortes. Certains sont si rapides que des structures à peine créées sont défaits. Il en est ainsi du Service des monuments historiques qui figure comme le 4^e service du Département de l'instruction publique et des cultes, dans la *Loi du 13 novembre 1913 sur l'organisation du Conseil d'Etat* ; il est ramené au rang d'une compétence du 3^e service (Service de l'enseignement supérieur) selon l'article 92 de l'*Arrêté du 19 décembre 1914 modifiant les articles 92, 97, 111, 116 et 120 de la Loi du 13 novembre 1923 sur l'organisation du Conseil d'Etat*

Pour dresser l'anatomie des services de l'Etat, il faudrait établir la généalogie de chaque compétence administrative, situer le contexte de leur rattachement à un rouage plutôt qu'à un autre, à ce département plutôt qu'à celui-là. Souvent, une compétence se charge de nouvelles activités ou en perd, selon les environnements qui lui sont offerts pour qu'elle s'exerce. C'est ce à quoi sert un fichier des compétences, réalisé dans une perspective historique et archivistique.³¹ A titre d'exemple, nous donnons deux fiches signalétiques de service.

Le Service de l'emploi, créé en 1991, succède en fait aux services aux appellations changeantes qui reflètent des modifications de missions : Industrie et du commerce (1897-1931), Industrie, commerce et enseignement professionnel (1932-1935) ; Industrie, commerce, enseignement professionnel et Office cantonal du travail (1936-1939) ; Industrie, commerce, formation professionnelle, Office cantonal du Travail, Office cantonal de l'économie de guerre et Office cantonal de compensation pour mobilisés (1940-1943) ; Industrie, commerce, formation professionnelle, Office cantonal du travail, Office cantonal de l'économie de guerre,

³¹ Depuis 1996, les archivistes disposent pour décrire le producteur d'archives d'une norme internationale relatives aux collectivités, aux personnes et aux familles, ISDAAR/CPF (International Standard Archival Authority Record for Corporate Bodies, Persons and Families), voir *Les instruments de recherche dans les Archives*, op.cit., pp. 65-87.

Bureau cantonal des prix, Office cantonal des caisses de compensation pour mobilisés (1944-1947) ; Industrie, commerce, travail et assurances sociales (1948-1972) ; Industrie, commerce et travail (1972-1990).

Le Service de l'agriculture a été dénommé de la façon suivante, sans modification du département de tutelle :

1 ^{er} Service agriculture, industrie et commerce	1885-1897
4 ^e Service, agriculture	1898-1905
3 ^e Service, agriculture, puis	1905-1921
Agriculture, viticulture, enseignement agricole	1922-1929
Agriculture, viticulture, enseignement agricole, contrôles laitiers	1930-1932
Agriculture, viticulture, enseignement agricole	1933-1939
Agriculture, économie viticole, enseignement agricole	1940-1947
Service C, agriculture	1948-1964
Service D, agriculture	1965-1997

Des situations conjoncturelles justifient la mise en place de structures provisoires et lourdes. A preuve, l'Office cantonal de l'économie de guerre,³² imposé par les circonstances du conflit mondial, est, en 1941, subdivisé en plusieurs sections :

Secrétariat	1941-1947
Alimentation	1941-1947
Commission médicale cantonale	1944-1947
Travail, combustible, assistance	1941-1943
Travail, combustible, œuvres de secours	1944-1947
Textiles et chaussures	1941-1945
Savons	1941-1947
Agricole	1944-1945
Contentieux et Inspectorat	1941-1943
Contentieux	1944-1945
Inspectorat	1944-1945
Inspectorat et contentieux	1946-1947

Le dispositif fut complété par un Office cantonal des caisses de compensation pour mobilisés (1940-1945)³³ dont le siège est à Clarens et qui comportait l'organisation suivante :

Caisse centrale	1941-1945
Caisse de l'agriculture, comptabilité	1941-1945
Caisse de l'agriculture, taxations agricoles	1941-1943
Caisse publique	1944-1945
Services généraux	1944-1945
Contrôle des agences et des affiliés	1944-1945

Le marché de l'emploi et les questions du travail nécessitèrent l'intervention de l'Etat qui mit progressivement des structures au service de ces deux domaines :

Office cantonal de placement ³⁴	
Commission de surveillance de l'Office cantonal de placement ³⁵	1931-1935
Bureau cantonal de placement et chômage ³⁶	1936-1937
Commission cantonale consultative de placement et de chômage ³⁷	1936-1945

³² Arrêté du 14 mai 1941.

³³ Arrêtés du 9 juillet 1940 et du 5 février 1941.

³⁴ Loi du 27 novembre 1928.

³⁵ Idem.

³⁶ Loi du 29 août 1934.

³⁷ Ibidem, art. 10, et Loi du 15 décembre 1936, art. 9.

Caisse publique cantonale vaudoise d'assurance-chômage ³⁸	1946-1947
Commission d'arbitrage pour l'assurance-chômage ³⁹	1946-1947
Commission de prévoyance pour l'aide aux chômeurs âgés ⁴⁰	1946-1947
Commission de recours pour l'aide aux chômeurs âgés ⁴¹	1946-1947

Cadre politique

La rédaction de la Constitution du 1er mars 1885, le fait est significatif, a été commandée par l'affaire des caisses vides de l'assurance-incendie, alors qu'elles étaient sollicitées pour couvrir les indemnités liées à l'incendie catastrophique du 7 avril 1883 de la commune de Vallorbe : 103 bâtiments furent détruits par le feu. Les libéraux trouvèrent dans ce dysfonctionnement de l'Etat un moyen de faire fléchir les radicaux qui, habilement, prirent en compte les récriminations qui leur étaient adressées pour faire passer un certain nombre de décisions qui leur étaient favorables : établissement d'un impôt progressif, extension des droits populaires, en particulier dans le référendum financier obligatoire élargi. Après un gouvernement de coalition avec les libéraux, entre 1862 et 1865, les radicaux détinrent tous les pouvoirs entre 1866 et 1885, comme il leur était déjà arrivé depuis leur accession au pouvoir en 1845.

L'émergence du Parti socialiste amena la réconciliation des deux partis, un libéral siégeant aux côtés des radicaux entre 1893 et 1917, puis deux entre 1918 et 1946. Le 17 mars 1946, un socialiste (Arthur Maret) accède 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). La formule née de la fin de la Guerre mondiale demeura en vigueur jusqu'en 1955. Le 6 février de cette année-là, un second socialiste, Charles Sollberger, ravit 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. En 1962, on assiste à une recomposition de l'exécutif. Si l'entente radicale-agrarienne perd la majorité au législatif avec 92 sièges sur 197, elle gagne la majorité à l'exécutif : trois radicaux, un agrarien, deux socialistes et un libéral sont en charge du Conseil d'Etat. La formule va demeurer jusqu'en 1995 et tend à instaurer au gouvernement une apparence de représentation proportionnelle, donc d'équité.

Voici en quels termes, l'historien Pierre-André Bovard jugeait la force du Parti radical, au lendemain de l'adoption de la Constitution de 1885 : « La volonté radicale fait loi. Elle ne fait pas loi dans le ménage interne des Sept seulement, mais dans toutes les affaires du canton. (...) Quant aux cent cinquante députés du centre, leur cohésion est tout simplement admirable, car l'obéissance est devenue leur seconde nature. »⁴² Les radicaux se veulent l'armature de l'Etat, dont ils contrôlent les composantes, les réformes et les agents.

L'action des conseillers d'Etat radicaux est impressionnante, lorsque l'on considère la liste des titulaires de chaque département, entre 1886 et 1970.

Les départements de l'instruction publique et des cultes ; de l'intérieur et de la santé publique et de l'agriculture ; de l'industrie et du commerce ont été dirigés exclusivement par des radicaux, entre 1886 et 1970.⁴³ La conduite du Département de la justice, de la police et

³⁸ Arrêté du 25 juillet 1945.

³⁹ Arrêté du 19 juillet 1946, art. 19.

⁴⁰ Arrêté du 9 mars 1943, art. 2.

⁴¹ Ibidem, art. 3.

⁴² BOVARD, *Gouvernement vaudois*, pp. 205 et 206.

⁴³ Pour être exact, il faut signaler le passage éclair à la tête du Département de l'instruction publique et des cultes, du libéral Edmond Jaquet, entre le 9 avril 1946 et le 5 février 1948.

des affaires militaires a été partagée entre les radicaux (1885-1891 et 1946-1948), et les libéraux (1893-1945 et 1948-1970). Le Département militaire et des assurances a alterné les directions : radicale (1885-1893), libérale (1893-1900), puis radicale (1900-1917) et libérale (1917-1958), enfin socialiste (1958-1970). Le Département des finances fut l'apanage des radicaux de 1886 au 22 février 1955, puis, dès le 1^{er} mars 1955, des socialistes. Le nouveau département créé en 1970, celui de la prévoyance sociale et des assurances, fut confié à un socialiste.

Il est à noter que toutes les réformes de l'administration ont été discutées, au nom du Conseil d'Etat, par des conseillers d'Etat radicaux, à la tête du Département de l'intérieur et de la santé publique : Victor Debonneville (1885-1899), Adrien Thélin (1899-1922), Norbert Bosset (1922-1946) ; Gabriel Despland (1946-1961).

Le mode d'élection des conseillers d'Etat a été modifié à trois reprises depuis la Constitution du 1^{er} mars 1885.

Le 21 février 1917, les électeurs vaudois acceptent une modification constitutionnelle qui prévoit que le Conseil d'Etat ne sera plus élu par le Grand Conseil, mais par le peuple, ce qui donne une légitimité accrue au pouvoir exécutif.⁴⁴ Ils en font de même, le 24 septembre 1948, en optant pour un régime hybride pour les élections : les parlementaires seront élus au système majoritaire dans les cercles électoraux comprenant un ou deux députés, et selon la règle proportionnelle dans les autres cercles en désignant trois ou plus. La proportionnelle fut généralisée à la suite de la votation populaire des 26 et 27 mars 1960. Lors de la même consultation, le peuple accepte l'élection simultanée des députés au Grand Conseil et des membres du Conseil d'Etat, malgré l'opposition de l'extrême gauche partisane des élections à des dates différentes pour assurer une certaine cohésion entre les deux pouvoirs.

Marcel Brawand, député socialiste et président du Grand Conseil en 1946, maugréait contre l'inertie de ses collègues : « On dit aussi que le système actuel a assuré la permanence de l'Etat. En réalité, il s'agit de la permanence du parti au pouvoir ! »⁴⁵ En fait, les radicaux durent apprendre dès 1955 à partager le pouvoir et furent obligés de nouer des alliances politiques. Jusqu'alors, ils choisissaient, le plus souvent, leurs partenaires selon leur convenance.

Personnel politique et personnel de l'administration

L'absence d'un Office cantonal du personnel avant 1948 et d'un statut uniforme de la fonction publique avant cette même date rend difficile l'étude des élites de l'administration. Nous ne disposons que de listes de noms, sans dossier correspondant. Si nous sommes bien renseignés sur le profil des conseillers d'Etat, nous manquons par contre d'informations sur la formation des chefs de service de l'administration cantonale vaudoise. Seule une véritable approche prosopographique permettrait de répondre sur les liens existant entre les autorités de décision et les chefs de service, les conditions de nomination. Il est difficile de vérifier l'ampleur du mouvement et de jauger son évolution. Mais, il ne fait pas de doute que le parti radical a dû étendre sa main mise sur l'Etat en nommant aux postes stratégiques des personnes qui militaient dans ses rangs, ou des sympathisants. L'intrusion politique était d'autant plus tentante que les radicaux disposaient à certains moments de tous les leviers de commande ; ils pouvaient, par leur discipline, tant au Conseil d'Etat qu'au Grand Conseil, verrouiller les

⁴⁴ Une tentative de revenir à l'élection du gouvernement par le Grand Conseil, soutenu entre autres par des radicaux marqués à droite, n'aboutit pas en votation populaire, les 14 et 15 mai 1927. Elle obtint 28 605 voix ; ses détracteurs en eurent 37 198, voir *Feuille des avis officiels*, 12 avril 1927, No 29, p. 653, et 24 mai 1927, No 41, pp. 914-917).

⁴⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 14 mai 1952, p. 452.

débats. Il est aussi à souligner que les postes dirigeants n'exigeaient pas toujours le choix des compétences et une formation spécialisée, en tout cas jusqu'à l'adoption du statut des fonctions publiques cantonales de 1947. Cela est symptomatique de la conception des charges de l'Etat : les classes de traitements faisaient la distinction entre les chefs de service aux connaissances généralistes et ceux de formation spécialisée.

La confrontation des listes nominatives des sociétés d'étudiants et des fonctionnaires de l'administration cantonale vaudoise démontre à l'évidence que les sociétés d'étudiants ont constitué des centres de formation et des réseaux très vivaces pour les futures élites politiques et pour le choix du personnel aux hautes fonctions. Ces constats ne sont pas nouveaux, ils ne concernent pas que le canton de Vaud, mais aussi les autres cantons dans lesquels des sections d'étudiants existaient ; le même phénomène se retrouve également dans le personnel de l'administration fédérale.⁴⁶

Il suffit de mentionner l'appartenance aux sociétés d'étudiants des Vaudois qui furent conseillers fédéraux. Henri Druey (1799-1855), fut membre honoraire de Helvetia, son successeur, Constant Fornerod (1819-1899) fut Belletrien, puis Zofingien, de même que Victor Ruffy (1823-1869) et Paul Cérésolle (1832-1905). Louis Ruchonnet (1834-1893) passa par Belles-Lettres avant de marquer de son empreinte l'histoire d'Helvétia. Ses successeurs, Eugène Ruffy (1854-1919), Marc-Emile Ruchet (1853-1912), Camille Decoppet (1862-1925) et Ernest Chuard (1857-1942) furent tous Helvétiens ! Marcel Pilet Golaz (1889-1958), Georges-André Chevallaz (1915-2002) étaient des membres de Belles-Lettres. Ainsi, jusqu'en 1984, à l'exception du vigneron Paul Chaudet (il fut nommé membre d'honneur de Stella !), tous les conseillers fédéraux vaudois firent leur apprentissage politique dans l'une des principales sociétés vaudoises d'étudiants.

« Au Conseil d'Etat, on ne compte plus les Zofingiens, Helvétiens, Belletriens ou Stelliens qui occupèrent un siège à l'exécutif cantonal. Quant à nos députés, tant cantonaux que nationaux, en faire l'inventaire nous entraînerait trop loin. Toutefois, il est intéressant d'établir quelques statistiques pour donner une idée de leur importance, du moins dans le canton de Vaud. Nous avons choisi la période allant en gros de 1890 à 1900, car elle constitue le début la colonisation des organes de l'Etat cantonal ou fédéral par les « portant couleurs » (elle durera jusque vers 1930 et réapparaîtra de temps à autre par la suite). Ainsi, on trouve au Conseil d'Etat, en 1890, 4 Helvétiens (comme en 1945 et 1946) ; et, en 1900, 3 Helvétiens (dont 2 membres honoraires), 2 Zofingiens et 1 Belletrien. Au Grand Conseil, en 1890, 5 Helvétiens, 12 Belletriens, 1 Zofingien. Au Conseil national en 1900, la députation vaudoise comptera 3 Helvétiens, 2 Zofingiens, et 2 Belletriens⁴⁷.

La société des Helvétiens constitue un vivier de conseillers d'Etat radicaux. Ainsi, à titre d'exemple, Marc-Emile Ruchet (en fonctions entre 1894-1899), Camille Decoppet (1901-1912); Ernest-Louis Chuard (1912-1920), Norbert Bosset (1922-1946); Ernest Fischer (1934-1938), Rodolphe Rubattel (1945-1947), Gabriel Despland (1946-1961). La fonction de chancelier d'Etat semble aller d'office à un Helvétien, si l'on en juge par la séquence suivante des titulaires : Ferdinand Lecomte (1875-1899) ; Georges Addor (1900-1934) ; Francis Aguet, (1934-1950) ; Edmond Henry (1951-1961). Plusieurs chefs de service provenaient des rangs d'Helvetia. Ainsi, nous avons relevé, sans que cette liste soit exhaustive, les noms d'Emile Dind (1855-1932), chef du Service sanitaire, entre 1885 et 1890 ; de Charles Ancel (1860-1903), ingénieur en chef du Département des travaux publics (1901-1903) ; de William Cosandey (1864-1929), chef du Service de l'entretien/Service des études et des constructions (1902-1907/1918-1927) ; de Louis Perret (1884-1972), chef du Service des routes (1928-1949), ou encore de Louis Hegg (1884-1971), directeur du cadastre (1919-1939). A l'autre

⁴⁶ MEUWLY, Olivier, *Histoire des sociétés d'étudiants à Lausanne*, Lausanne, Université de Lausanne, 1987, p.116 et note 1 (Etudes et documents pour servir à l'histoire de l'Université de Lausanne, XVIII).

⁴⁷ Idem.

bout de la période, signalons les noms de Robert Anken (1918-2003), chef du Service de l'enseignement supérieur (1953-1982), et de Paul-René Martin (1929-2002), secrétaire général du Département de l'agriculture, industrie et commerce (1967-1976).

On remarque également des Zofingiens parmi les conseillers d'Etat (Paul Elie Olivier Etier, 1902-1919 ; Antoine Vodoz (1938-1945) ; Louis Guisan (1954-1966) ; Claude Bonnard (1966-1978) et André Gavillet (dès 1970). Il en va de même dans l'administration cantonale.⁴⁸ Ainsi, pour l'exemple, Henri Mégroz (1851-1915), chef du Service de l'enseignement secondaire (1900-1915), Edouard Krafft (1892-1980), chef du Service de justice et législation (1928-1957), Maurice Faes (1908-1968), chef du Service du commerce (1962-1968).

Le nombre de Belletriens est bien plus modeste. On ne peut relever que les noms d'Edouard Payot (1842-1924), directeur des Mines et Salines de Bex (1912-1924), Gabriel Ferrari (1901), chef du Service dentaire de la Polyclinique universitaire dès 1930, Daniel Mignot (1905), chef du Secrétariat de l'Office cantonal de conciliation et d'arbitrage en matière de conflits collectifs dès 1943, Georges Jaccottet, délégué du Conseil d'Etat à la protection des biens culturels (1970-1977).⁴⁹

Il ne fait pas de doute que l'administration cantonale a été sous l'influence des réseaux associatifs, principalement étudiantin et militaire, pour le recrutement de ses fonctionnaires, plus particulièrement pour pourvoir les postes à responsabilité.

Organisation des régions administratives

L'administration publique doit pouvoir offrir ses prestations sur tous les points du territoire. Elle exige une organisation spatiale adéquate, en jouant de la décentralisation et de la déconcentration. Comme dans d'autres cantons, le canton de Vaud a introduit un palier administratif intermédiaire entre l'administration centrale et les communes, celui des préfets, nommés par le gouvernement.

La Constitution de 1803 fixe la division du territoire du canton de Vaud en 60 cercles que la *Loi du 6 juin 1803 sur la division du canton en cercles* confirme. La *Loi du 14 juin 1803 sur la division du canton en districts* complète le dispositif ; elle divise le canton en 19 districts et détermine les obligations des chefs-lieux. Malgré plusieurs tentatives de bouleversements, le découpage en cercles et en districts a résisté jusqu'à la Constitution de 2003, à l'exception de quelques réaménagements territoriaux. En 1885, les cercles étaient formés de 388 communes.

Les voyers sont depuis le début du XXe siècle organisés par arrondissement qui recoupe plusieurs districts, les receveurs d'impôt par district, ainsi que les conservateurs du registre foncier, les commissions de taxe des bâtiments, les inspecteurs du service de défense contre l'incendie et les agents de l'établissement cantonal d'assurance contre l'incendie et autres dommages, les vétérinaires, les médecins-délégués, les prisons, les commissions d'apprentissage, l'estimation fiscale des bâtiments. Il existe aussi dans chaque district, dès 1803, un Tribunal pour la justice civile et la justice pénale (tribunaux criminels, correctionnels et de police). L'arrondissement à dimension variable prévaut pour l'organisation des paroisses, militaire, l'état civil, l'enseignement de la gymnastique et du sport, les inspecteurs des forêts

⁴⁸ SPOTHELFER, Jean-Marc, *Les Zofingiens. Livre d'or de la Section vaudoise*, Yens, 1995, 306 p. + Catalogue des membres

⁴⁹ *Belles Lettres de Lausanne. Livre d'or du 175^e anniversaire 1806-1981*, Lausanne, 1981, 581 p. et LANDGRAF, François, « Belles-Lettres et le pouvoir », dans *Deux siècles en rouge et vert. Belles-Lettres de Lausanne, 1806-2006*, Lausanne, 2006, pp. 185-204, en particulier pp. 192-200. André Muret (1909-1986), appartenant à une famille de la grande bourgeoisie libérale, fut la figure charismatique des communistes vaudois. Il était belletrien !

et les chefs de section militaire. D'autres divisions (circonscriptions, communes, région) existent pour d'autres organisations.

L'organisation par district a été retenue pour délimiter l'action, dès 1832, des préfets et de leurs substituts. Elle constituera la principale récrimination des députés, dans les périodes de crises financières. Selon eux, elle n'est plus adaptée aux exigences du début du XXe siècle : « Si l'on considère les progrès réalisés dans le laps de temps qui nous sépare de cette époque de laborieux enfantements ; si l'on tient compte des routes construites, des chemins de fer créés, des télégraphes et téléphones, des vélocipèdes, automobiles et généralement de tous les moyens mis à portée des individus pour communiquer entre eux, sans parler du service des postes et messageries, (...), nul doute que l'accord se fasse pour tenter sérieusement une réduction du nombre des fonctionnaires de l'administration générale. »⁵⁰ Aucune majorité n'a pu être dégagée au sein du Grand Conseil pour faire modifier la division territoriale du canton. Les intérêts locaux ont constamment submergé les démarches globales.

Il est intéressant de regrouper les arguments qui ont été opposés à l'évolution du fonctionnement de l'Etat. En novembre 1892, le Conseil d'Etat a justifié sa position de maintien du statu quo en raison de l'accroissement des affaires traitées par chaque préfet. Si, entre 1832, le préfet expédiait chaque année 600 lettres, aujourd'hui il en envoie 6 000, alors que son personnel est resté identique. Lors des débats sur les économies à réaliser en 1900, on s'opposa à la disparition de la préfecture de Sainte-Croix, au profit de celle de Grandson. « Il ne faut pas y penser, sur un passage frontalier aussi fréquenté, qui exige une police et une surveillance des plus actives. » En diminuer le nombre, soit de 20 à 11 préfectures, il n'en est pas question ; la nouvelle situation aurait pour conséquence de faire effectuer aux préfets des déplacements plus importants, et pénaliserait les citoyens. Les libéraux reviennent à la charge, le 28 août 1902, par leur député Jean de Muralt qui dépose une motion en vue de la fusion des fonctions de préfet et de receveur. Le Conseil d'Etat se fend, en mai 1903, d'un rapport de 51 pages pour démontrer l'intangibilité de la situation ; il adoucit sa position, en faisant de vagues promesses. Le vote fut favorable au texte gouvernemental, dénoncé au passage par quelques voix discordantes : « Nos procédés administratifs ultra-conservateurs rappellent ces façons de raisonner. Nous devons, Messieurs, prendre le courage de rompre avec ces traditions respectables, mais surannées ». Le Conseiller d'Etat Robert Cossy, libéral, en charge entre 1893 et 1920, rompit alors la collégialité.

En application des décisions du Grand Conseil, le gouvernement proposera en 1924 une loi qui sera adoptée sans autre débat, réunissant les fonctions de préfet et de voyer dans les districts de La Vallée et du Pays-d'Enhaut, autorisant exceptionnellement la révision des charges de préfet et de receveur dans de petits districts et chargeant enfin le préfet de Sainte-Croix d'autres fonctions cantonales. Sans y faire allusion directement, un député agrarien d'Oulens-sous-Lucens, François Rey, dépose une motion, le 3 mai 1937, demandant une simplification administrative. Si la tradition veut un préfet par district, il y a maintenant des nécessités impérieuses, de nature financière, qui forcent à rompre avec nos traditions, explique-t-il. François Rey estime donc que la suppression des préfectures s'impose dans les petits districts. Cela ne provoquerait pas un surcroît de travail chez les autres.⁵¹ On veut réformer l'Etat ? Pourquoi pas ? Mais, dit le radical Pierre Rochat qui rapporta sur cet objet, cette exigence ne « pourra devenir une réalité que lorsque on se décidera, tout en réformant l'Etat, à le démobiliser sérieusement. »⁵² La motion Rey fut balayée et versée au dossier du Conseil d'Etat sur l'organisation territoriale de l'administration cantonale.

⁵⁰ « Rapport de la commission nommée par le Grand Conseil le 30 novembre 1899 pour rechercher des économies réalisables dans l'administration cantonale ainsi que le rétablissement de l'équilibre du budget ».

⁵¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 mai 1937, p. 95.

⁵² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 novembre 1937, pp. 42-43.

La saga de la préfecture de Sainte-Croix s'achèvera au Grand Conseil en mai 1952. Cette fois la question est bien réglée. A l'image de ce qui avait eu lieu pour les Ormonts en 1886, la préfecture jurassienne disparaît alors.

Toucher au nombre de préfets, ou réunir sur le même préfet la responsabilité de plusieurs districts, c'était nécessairement ouvrir la discussion sur le nombre de districts. Changer le nombre de préfets, c'était obligatoirement revoir tout le déploiement de l'Etat et le nombre de ses agents, dans le domaine administratif comme sur le plan judiciaire. Malgré les nombreux assauts des députés qui liaient les déficits de l'Etat le plus souvent au découpage territorial, rien ne put mettre à mal l'acquis de 1803 : ce sont 19 districts, pas un de moins !. Aux dires des conseillers d'Etat et de nombreux députés, la population n'accepterait pas une quelconque modification, elle s'est largement habituée au mode de fonctionnement de l'Etat. Cela n'empêcha pas des attitudes exaspérées par l'immobilisme des autorités, même dans les rangs des députés radicaux. Ainsi, Jules Chuard (1891-1967) s'en prit violemment, en 1952, au discours dominant : « Il y a des situations qui nous dépassent. On n'a pas voulu essayer de les changer parce qu'on tient absolument à l'autonomie de certains petits centres. Je conviens qu'on a pris des habitudes dont il est difficile de se défaire. On peut bien me permettre de m'exprimer franchement à ce sujet, car il y a un certain nombre d'années que je fais partie du Grand Conseil. Je crois pouvoir affirmer que si le Conseil d'Etat a essayé une fois ou l'autre, d'introduire quelques très modestes innovations dans la structure du canton, il en a chaque fois été empêché par des mouvements populaires que les députés auraient pu enrayer s'ils l'avaient voulu. On n'a pas agi avec toute l'énergie qu'il eût fallu pour préparer cette réforme administrative. (...) D'un autre côté, la grande commission d'experts qui s'est penchée sur le problème de la réforme administrative n'a pas eu le courage de prendre le bistouri et de tailler dans le membre comme il le fallait. Il nous appartient de prendre nos responsabilités. Je répète que je ne critique pas le Conseil d'Etat, car chaque fois qu'il a voulu faire quelque chose, il s'est trouvé un groupe de députés pour y faire opposition. Il s'est même trouvé un préfet pour se mettre à la tête d'un mouvement constitué en vue de faire revenir le Tribunal cantonal sur la décision qu'il a prise, intéressant le greffe de tribunal. C'est anormal ; plus encore : c'est de l'anarchie. »⁵³

⁵³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 mai 1952, pp. 363-364.

Indicateurs de l'évolution

« L'administration qui surgit dès 1886 manifeste la croissance de l'appareil étatique, appelée à se développer rapidement sous la pression de nouveaux domaines d'intervention ; l'apparition des services qui remplacent définitivement les bureaux produit une première tendance à la bureaucratisation. Les reports de charge sur la Confédération n'ont en effet pas pour autant allégé les missions de l'administration cantonale ; ils l'ont obligée, au contraire, à se structurer autour des services qui fixent précisément les compétences et qui hiérarchisent l'importance des missions. L'organisation de 1886 sera affinée et consolidée depuis, sans être démentie dans ses fondements. Mais désormais, les adaptations seront faites sans l'appui de nouvelles constitutions, mais dans le prolongement de celle de 1885. Cette date correspond en ce sens à la fois à l'aboutissement, entre autres, d'une administration qui s'est cherchée durant plus de huitante ans et le point de départ d'une évolution continue. »⁵⁴

Avant d'entrer dans l'organisation de l'administration, il nous a paru utile de parcourir un certain nombre d'indicateurs qui traduisent l'évolution du canton de Vaud, et par contre-coup, de l'administration cantonale. Nous avons traité à part la question des finances qui reflètent tant des phénomènes de gestion figée que des exigences d'évolution inéluctable de l'administration. Tous ces indicateurs justifient et caractérisent l'essor du pouvoir de l'Etat, confronté toujours plus à de nouvelles réalités à gérer et avec lesquelles il doit composer.

La population

Entre 1880 et 1970, la population du canton de Vaud passe de 235 439 habitants à 511 851 habitants, ce qui fit d'elle la troisième de Suisse, après celles des cantons de Zurich et de Berne.⁵⁵ En 1910, elle atteignait déjà 317 457 habitants. Elle s'accrut de 96 206 habitants durant les cinquante premières années du XXe siècle, et de 134 266 entre 1950 et 1970. A titre de comparaison, elle avait augmenté de 81 804 habitants entre 1850 et 1900. La répartition de la population ne s'est pas faite de manière égale sur l'ensemble du canton. En 1970, le district de Lausanne est le plus peuplé avec 200 324 habitants, suivi des districts de Vevey et de Morges, qui regroupent respectivement 58 881 et 41 803 habitants. Ces trois districts sont les seuls à avoir étendu leur importance relative. Le bond du district de Lausanne est de 11,3% à 39,1%, alors que celui des autres districts est pour le premier de 6,9% à 11,5% et de 6,4% à 8,2% du total de la population résidente. Les trois représentent ensemble près du 60% de la population du canton. La ville de Lausanne suit une courbe encore plus rapide, puisque sa population grandit, entre 1880 et 1910, de 29 356 habitants à 64 446 habitants. En 1970, elle atteint le chiffre de 137 600 habitants, à 400 unités de son record de croissance, en 1973 (138 000 habitants). En 1950, un Vaudois sur trois vivait dans le chef-lieu du canton.

C'est autour des années 1880 que l'évolution du canton prend un net retard sur Lausanne. A partir de 1888, la population urbaine prend définitivement l'avantage sur celle des campagnes, l'urbanisation frappant d'autres districts dont le chef-lieu, comme à Vevey, manifeste le taux de croissance le plus fort. L'essor capitaliste, doublé de progrès

⁵⁴ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif, art. cit. », p. 91.

⁵⁵ Pour l'ensemble du chapitre, voir MICHEL, Michel, avec la collaboration de Marianne PERIER et Christine CHOLLET, et avec les conseils et une introduction de Pierre GILLIAND, *Population résidente du canton de Vaud de 1850 à 1970*, Lausanne, 1972, 91 p. (Office de statistiques de l'Etat de Vaud, 3) ; BLANC, Olivier, *La population du canton de Vaud 1910-1970. Croissance, distribution, concentration*. Avant-propos Pierre GILLIAND, Lausanne, 1977, 186 p ; *Histoire de Lausanne*, publiée sous la direction de Jean Charles BIAUDET, Lausanne-Toulouse, pp. 357-442 (Univers de la France et des pays francophones. Série : Histoire des villes)

technologiques et d'une grande diversification économique, marque le dernier quart du XIXe siècle du canton de Vaud, entré dans le XXe siècle, bien avant 1901, mais qui doit assumer aussi des problèmes nouveaux de société qui agissent sur les structures politiques.

Le canton n'échappe pas à la transformation profonde de sa population active. Si en 1888, 43,7% de la population active travaillait dans l'agriculture, elle est de 34,5% en 1900, de 27,6 % en 1920, 19 % en 1950 et 7,9 % en 1970. Au début du XXe siècle, il apparaît nettement moins industrialisé que le reste de la Suisse, la progression de son secteur secondaire étant stoppée autour des années 1900 (34,7%). En revanche, au plus tard en 1910, le secteur tertiaire déborde rapidement le secteur secondaire ; il sera de 44,1% en 1950 et de 50,1% en 1970, contre, aux mêmes dates pour le secteur secondaire, 36,8% et 42%. Ce constat est d'autant plus remarquable que ce bouleversement des tendances n'interviendra que beaucoup plus tard, vers la fin des années 1970. Le nombre d'ouvriers stagne, puis décroît dès les premières années du XXe siècle, chutant de 33,9 en 1888, à 29,4 en 1900, 27,4% en 1920, 22 % en 1950 et à 11,1% en 1970. En revanche, le nombre des salariés croît (en 1888, 66,1% ; en 1900, 70,6% ; en 1920, 72,6% ; en 1950, 78% et en 1970, 88,9%).⁵⁶

Dans des considérations sur les préfets, le député radical Eugène Loup, de Montmagny (cercle de Cudrefin), osa, en 1904, l'affirmation suivante : « Les villes acquièrent de plus en plus d'importance. Cette importance justifie-t-elle tout ce qui s'y fait ? C'est un point interrogatif. En tout cas, elles ne doivent pas nuire à la campagne. Ce n'est pas Lausanne qui fait le canton de Vaud. »⁵⁷ Sa position reflète bien plus que le rapport ville-campagne, elle traduit l'antagonisme latent et lointain entre le chef-lieu et le reste du canton, qui marquera constamment les relations entre les autorités politiques du canton. Le poids démographique allié à la force économique agira sur les décisions du Conseil d'Etat dans nombre d'affaires.

Fonctionnement interne

Le fonctionnement de l'administration peut être mesuré de plusieurs façons : nombre de ses employés, importance de l'activité législative, conditions générales de travail, niveau de modernisation et de rationalisation. Nous avons considéré chacun de ces points et les avons mis en perspective. Nous les avons assimilés à des indicateurs de l'évolution administrative, sans pouvoir pour autant les qualifier d'exemplaires et de déterminants. Nous verrons plus loin l'organisation de l'administration et les grands chantiers législatifs de la période entre 1886 et 1970. Pour l'instant, il s'agit d'apprécier généralement le fonctionnement de l'administration, et de constater les changements. Selon le point de vue choisi, l'évolution n'est pas assez rapide, ni suffisamment profonde ou en rupture avec des pratiques. Les jugements qui suivent donnent le cadre général des réflexions engagées sur les méthodes de travail de l'administration cantonale vaudoise. Il importe de les avoir à l'esprit. L'histoire administrative ne se contente pas de la simple juxtaposition de faits et de dates.

Voici comment était jugée, le 17 janvier 1923, l'administration vaudoise par le député radical, Paul Maillefer, ancien syndic de Lausanne : « 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

⁵⁶ GILLIAND, Pierre (dir.), *Population active et perspective démographiques. Canton de Vaud 1888-1970-2000*, Lausanne, 1974, pp. 30 et 39.

⁵⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 22 novembre 1904, p. 171.

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 »⁵⁸

Le 3 décembre 1947, le député radical Alfred Piguet prolongeait la réflexion de Paul Maillefer, dans son rapport de la Commission chargé de se prononcer sur les questions de rationalisation et de modernisation de l'administration : « La refonte générale de l'administration cantonale, aussi bien qu'une meilleure répartition des départements, supposent des méthodes de travail modernes, sans quoi l'une et l'autre réformes se révéleraient peu efficaces. »⁵⁹

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 furent le plus souvent le moteur. Quand la volonté politique n'est pas au rendez-vous, il ne suffit pas de relever les apports techniques pour qu'ils profitent. C'est ce qu'apprirent à leurs dépens les députés qui avaient interpellé à plusieurs reprises depuis 1892 les autorités sur le nombre de préfectures ; leur nombre pouvait être diminué selon eux au nom des moyens de communication. Rien n'y fit !

Densité législative

Un premier indicateur du travail d'une administration est fourni par la masse des textes légaux produits. Il a été étudié pour le canton de Vaud, durant les années 1947 à 1982. Sans pouvoir parler d'inflation, on doit constater les variations suivantes : la croissance est 29,5 % pour des actes, de 28,4% pour les pages et de 23,5% pour les articles. Les 3 708 projets acceptés entre 1948 et 1982 se répartissent ainsi :

- Créations 1448 39,1%
- Révisions totales 631 17%
- Révisions partielles 1629 43,9%

Par comparaison, le nombre des normes du droit fédéral (nombre d'articles) s'est accru de 31% de 1947 à 1982 et celles des traités internationaux de 194%. Mais l'activité de l'Etat, mesurée aux effectifs, aux dépenses et à la production de normes, n'a que modérément augmenté en Suisse, en regard d'autres démocraties occidentales. Une certitude, la

⁵⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 janvier 1923, pp. 684-686. Paul Maillefer a tenu ses propos comme rapporteur de la Commission nommée à la suite de la prise en considération de la motion de Victor Mermod et consorts sur la réforme des organes administratifs cantonaux, développée le 6 septembre 1922, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, pp. 850-860. Elle avait été déposée le 29 août 1922.

⁵⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 décembre 1947, p. 615.

bureaucratie et les dépenses se sont accrues plus fortement dans les cantons et les communes qu'à la Confédération.⁶⁰

Densité administrative

Un second indicateur, celui de la densité administrative, permet de mesurer le poids de l'Etat par rapport au marché du travail ou par rapport à la population résidente. La croissance de l'appareil étatique au XXe siècle, constatée partout en Suisse, est un aspect de la bureaucratisation et de la modernisation. Il faut être néanmoins attentif à la variation du phénomène selon l'angle d'analyse.

74% de la population active travaillait dans le secteur public en 1910, 15,2% en 1980. Si le nombre de personnes employées dans la Confédération, les cantons et les communes a doublé de 1950 à 1980, passant de 240 000 à 480 000, la proportion des personnes travaillant à la Confédération a changé. Au début du XXe siècle, elle comprenait près de la moitié des employés des administrations publiques, elle n'est plus en 1980 que de 30%. Le taux de progression du personnel de la Confédération de 1950 à 1990 correspond à celui de la population, alors qu'il lui est supérieur dans les cantons et les communes. Les dépenses publiques ont évolué de manière semblable, augmentant plus fortement depuis 1950 dans les cantons et les communes qu'à la Confédération. La croissance de l'appareil étatique a aussi fluctué selon les divers secteurs d'activité de l'Etat. Ainsi les prestations concernant l'instruction publique et la recherche ont été multipliées par 24 ; celles de l'exécutif et de l'administratif ont pris progressivement le pas sur le législatif.⁶¹

Les statistiques du personnel de l'administration cantonale vaudoise démontrent des mouvements importants du nombre de fonctionnaires.⁶²

En 1886, l'administration centrale occupe 145 personnes ; elle s'appuie de plus sur 21 préfets et 21 préfets substituts, 19 receveurs de l'Etat, 19 conservateurs des charges immobilières et 19 substituts desdits conservateurs, 19 voyers, 54 inspecteurs des montagnes et leurs suppléants, 105 officiers d'état civil sans compter leurs remplaçants, un corps de gendarmerie de 200 hommes, environ 350 membres du personnel enseignant et administratif dans les établissements scolaires et spéciaux, dont la Bibliothèque cantonale et les musées se rattachant à l'Instruction publique, rémunéré en propre par l'Etat. Il faut ajouter une communauté d'environ 219 pasteurs et ministres impositionnaires, ainsi que 3 officiants de la cathédrale de Lausanne installés et salariés par l'Etat, ce qui fait un total de 1158 personnes, soit un peu du 0,4% de la population du canton de Vaud⁶³. En 1970, le personnel occupé à plein temps se monte à 10 972 unités, en croissance de 47,7% par rapport à l'année précédente.⁶⁴ Les effectifs ont passé d'environ 2 600 personnes en 1907 à près de 4 250 en 1938, pour atteindre environ 5 300 personnes en 1949. L'augmentation s'accélère dès 1955 (6 000 personnes) pour être de 6 300 déjà en 1956, avant de s'élever à 7 130 en 1960, 8 700 en 1965 et d'avoiser 11 000 personnes en 1970.

Entre 1907 et 1955, l'Etat a engagé 3 000 personnes supplémentaires dont 1 100 pour le seul Département de l'instruction publique et des cultes, alors qu'entre 1956 et 1970, il a

⁶⁰ LINDER, « L'évolution du droit cantonal à l'exemple du canton de Vaud », pp. 29-44.

⁶¹ GERMANN, « Administration au XIXe et XXe siècles, art. cit. », pp. 63-65.

⁶² L'Office du personnel a établi, en 1954, un tableau récapitulatif de l'effectif des fonctionnaires et employés devant tout leur temps à leur fonction. Dès 1955, les données sont disponibles par services. Les données sont ventilées par service et département depuis 1956. Les auxiliaires, apprentis et personnes à temps partiels ne sont pas compris dans les comptes rendus annuels.

⁶³ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », p. 84 et note 102.

⁶⁴ *Rapport d'activité 1970*, Département des finances, p. 5.

recours, en l'espace de 14 ans, à 4 700 personnes nouvelles, soit 75% de plus.⁶⁵ La population s'est accrue, pendant la même période, de 29%. Si l'on considère l'ensemble de la période 1886 à 1970, le nombre de fonctionnaires a augmenté à un rythme voisin de celui-ci ; il est nécessaire de pondérer ce constant, par la prise en compte particulière ; des années 1956 à 1970 ; durant ce laps de temps, les effectifs de l'administration bondissent de 4% chaque année, ceux de la population n'évoluant que de 1%.

Nous verrons plus loin dans les attributions des départements, les évolutions différentes selon les secteurs d'activité de l'Etat, certains ayant quadruplé, voire sextuplé leur personnel. De 1956 à 1970, la densité du personnel de l'Etat de Vaud est passée de 156 à 214 habitants pour 10 000 habitants, Pour l'année 1970, cela représente 1 personne pour 47 habitants, tandis que le rapport est de 1 employé de l'administration cantonale pour 64 habitants en 1956, et environ 1 pour 60 en 1960-1963.⁶⁶

Horaire de travail

Les progrès sur l'horaire du personnel avaient été sensibles depuis la naissance du canton, mais demeuraient lents.

Dès 1803, chaque fonctionnaire public est assermenté, il travaille six jours sur sept, il n'a pas congé, hormis le dimanche et les jours fériés. Si les affaires l'exigent, il peut être convoqué les jours de congé, sans que lui soit reconnue une indemnité pour ces services extraordinaires. Dès 1851 au moins, son horaire journalier, variable selon les périodes de l'année, est de huit heures.⁶⁷ Il a droit à des vacances, selon l'ancienneté dans sa fonction, des frais de vacations lui sont reconnus, lorsqu'ils sont appelés par leur service hors de la localité où ils sont légalement domiciliés.⁶⁸

L'Arrêté du 22 décembre 1885 sur le service des employés dans les bureaux de l'administration cantonale fixe ainsi les heures de présence au bureau : du lundi au samedi : de 8 heures à midi et de 2 heures à 6 heures, depuis le 15 mars au 15 octobre ; dès 9 heures à midi et dès 2 heures à 6 heures, depuis le 15 octobre au 15 mars. Le Chancelier et les chefs de service veillent à ce qu'il y ait toujours au moins une personne à la Chancellerie et dans les locaux des départements pendant la durée des séances du Conseil d'Etat. Si le chef de département l'exige, le personnel est tenu de travailler en dehors des heures réglementaires. L'arrêté du 7 janvier 1892 modifie sur quelques points l'arrêté précédent. Les heures réglementaires de travail, toujours du lundi au samedi sont, désormais de 8 heures à midi et de 2 heures à 6 heures, du 1^{er} mars au 1^{er} novembre ; de 8 heures à midi et de 2 heures à 5 heures depuis le 1^{er} novembre au 1^{er} mars. « Toutefois, aucun employé ne doit laisser inachevé le travail qui lui incombe dans la journée. Une feuille formule est introduite pour contrôler la présence des employés dans les bureaux ; elle est remplie par chaque employé qui se voit interdit d'introduire des chiens dans les bureaux et la fumée pendant les heures de travail, sans l'autorisation du chef de département. Les chefs de service consignent dans un registre à la disposition du chef de département les renseignements concernant : la marche générale du bureau ; les employés en retard dans leurs travaux ; les congés accordés ; les absences non autorisées et les arrivées tardives ; les employés dont la conduite dans les bureaux laisse à

⁶⁵ Par comparaison, l'évolution du nombre de fonctionnaires à Lausanne traduit également les charges en augmentation et l'envergure de l'administration : en 1873, 180 employés, en 1882, 263, en 1906, 748, 650 hommes et 150 femmes en 1911. Entre 1950 et aujourd'hui, elle passa de 1 547 personnes à 3 653 personnes, faisant un bond de plus 600 personnes entre 1970 et 1980, COUTAZ, *Guide des Archives de la Ville de Lausanne*, op.cit., p. 32.

⁶⁶ GILLIAND, JUNOD, *Statistiques des personnes employées par l'Etat de Vaud 1907-1971*, passim.

⁶⁷ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », p. 78 et note 77.

⁶⁸ Voir pour leur application entre 1906 et 1916, K X A 226 et entre 1920 et 1943, K X 473 et 474.

désirer ; enfin toutes les mesures de nature à améliorer la marche des bureaux.⁶⁹ Les heures sont à nouveau changées par l'*Arrêté du 21 septembre 1918 fixant les heures réglementaires de travail dans les bureaux de l'Administration cantonale*, comme suit : du 1^{er} avril au 30 septembre, de 7 heures à midi et de 2 heures à 5 heures ; du 1^{er} octobre au 31 mars, de 8 heures à midi et de 2 heures à 6 heures. Le samedi, le travail est interrompu à midi, sauf les samedis précédant un lundi férié où il est continu comme les autres jours de la semaine. Mais attention, « la fermeture des bureaux, le samedi après-midi, ne dispense pas de l'obligation de l'expédition des affaires urgentes. » Nouveaux changements voulus par l'*Arrêté du 16 juin 1923 sur le service du personnel de l'administration cantonale* : les heures de travail sont de 7 heures à midi et de 14 heures à 17 heures, entre le 1^{er} mai et le 30 septembre, et de 8 heures à midi et de 14 heures à 18 heures, entre le 1^{er} octobre et le 30 avril. Le législateur précise : « Ces heures sont celles du commencement et de la fin du travail effectif dans les bureaux et non celles de l'arrivée et du départ des fonctionnaires et employés. » Cet arrêté aborde la question des vacances. Elles sont définies ainsi : a) pour les employés ayant dix années ou plus de services, 3 semaines ; b) pour les employés et aides ayant moins de dix années de services, 2 semaines. Les aides provisoires ayant moins d'une année de services n'ont pas droit aux vacances. Les vacances sont réduites de moitié lorsqu'un employé est appelé, dans l'année, à un service militaire obligatoire, dont la durée dépasse celle d'un cours de répétition. Elles seront supprimées si le temps de service est de plus de 50 jours. Article curieux : « Lorsqu'un employé, chargé d'une fonction spéciale pour laquelle il a obtenu une autorisation doit s'absenter pendant plus de cinq jours par an pour remplir sa mission, ses vacances sont réduites, l'année suivante, du nombre de jours supérieur à ce chiffre. Les congés accordés pour accomplir une mission lucrative sont déduits des vacances. En principe, les absences d'une journée et plus peuvent être déduites des vacances. » Dans les faits, quatre semaines de vacances sont accordées aux fonctionnaires âgés de 50 ans et plus et ayant dix ans au service de l'Etat.⁷⁰

L'*Arrêté du 13 novembre 1886 fixant les indemnités pour vacations des employés de l'administration cantonale* prévoit que des frais de repas, de transports, et de séjour sont payés au personnel qui doit se rendre pour les besoins de son service dans une localité autre que celle où il a son domicile légal. Les indemnités sont différentes selon la classe de fonctions à laquelle l'employé appartient. Il sera régulièrement adapté à l'évolution du coût de la vie, sans un élargissement notoire des types de rétributions.⁷¹

En 1957, on débat de l'introduction de la semaine anglaise. Mais se profile à nouveau le spectre d'une baisse des salaires. Ou d'une diminution de la participation de l'employeur à la Caisse de pensions, vu le mauvais état des finances cantonales.

La situation de la durée hebdomadaire de travail dans l'administration cantonale est décrite dans l'Interpellation du popiste Maurice Mingard et consorts développée le 9 mai 1966. « Alors qu'en Finlande, on parle de la réduire de 42 à 40 heures dans tous les secteurs de l'économie, elle présente des disparités importantes dans l'administration. Bon nombre de serviteurs de l'Etat de Vaud ne bénéficient pas de l'idyllique semaine anglaise de 44 ¼ heures. Une toute récente communication de la VPOD Vaud-Etat précise même que 2 685 fonctionnaires sont encore astreints à un horaire de travail dépassant 46 heures par semaine. Qu'on en juge : 48 ¾ à 58 heures dans la gendarmerie, 44 à 53 heures dans les établissements hospitaliers, 48 à 51 ¼ à la Maison d'éducation de Vennes, 58 à 63 heures à l'Ecole de

⁶⁹ Il est à noter que par arrêté du 13 février 1894, le Conseil a décidé que dès le 1^{er} juin 1894 l'heure de l'Europe centrale serait l'heure légale vaudoise ; les horloges devront être avancées de trente minutes sur l'heure de Berne qui était tacitement adoptée jusqu'ici. Voir également *Décret du 7 février 1894 accordant au Conseil d'Etat les pleins pouvoirs pour la fixation dans le canton d'une heure légale*.

⁷⁰ ACV, ACV, K X A 494.

⁷¹ Voir Arrêtés du 3 janvier 1906.

fromagerie de Moudon, etc. »⁷² On arrive à des situations aberrantes, comme à l'arsenal fédéral de Bière ; le personnel engagé par la Confédération bénéficie depuis mai de la semaine de 46 heures, celui nommé par le canton accomplit des semaines de 48 heures. La *Loi fédérale sur le travail du 13 mars 1964* prévoit « la durée maximum de la semaine de travail de 46 heures pour les travailleurs occupés dans les entreprises industrielles ainsi que le personnel de bureau, le personnel technique et les autres employés, y compris le personnel de vente des grandes entreprises du commerce de détail ; et de cinquante heures pour les autres. »

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat, sommé de soumettre un programme visant à une égalité complète de durée du travail du personnel cantonal, et d'accorder au personnel des secteurs les plus lésés une compensation sous forme de congés supplémentaires, fit valoir des considérations générales et particulières qui suivent.

Jusqu'au 30 avril 1966 et depuis quelques années, le personnel de l'administration cantonale avait congé un samedi matin sur deux. Dans sa séance du 15 avril 1966, le Conseil d'Etat prenait la décision d'introduire, dès le 2 mai dernier et à titre d'essai, la fermeture des bureaux tous les samedis matin pour le personnel administratif. En application de cette décision, un nouvel horaire, valable seulement pour ce personnel et introduisant la semaine de cinq jours, était mis sur pied. Cette décision n'a pas été sans soulever quelques remous parmi le personnel n'ayant pas été mis au bénéfice de ces nouvelles dispositions, en particulier parmi les ouvriers et le personnel des établissements hospitaliers. Pourquoi cette discrimination ? L'ensemble des fonctionnaires n'est-il pas régi par le même statut des fonctions publiques ? L'Association du personnel des services publics de l'Etat de Vaud adressait un lettre au Conseil d'Etat le 16 mai 1966 lui demandant de faire également bénéficier de la semaine de cinq jours le personnel qu'elle représente. Elle mentionnait en passant et sans vouloir revenir à cette occasion sur le problème de la durée du travail, que le personnel ouvrier effectue encore 48 heures par semaine et le personnel paramédical 47 ½; cette situation créait au sein des membres un malaise que la décision du 15 avril 1966 ne faisait qu'accentuer. Au terme de l'étude, le Conseil d'Etat a pris, le 12 décembre 1966, avec effet au 1^{er} janvier 1967, la décision d'étendre la semaine de cinq jours avec congé le samedi, aux catégories suivantes du personnel non administratif :

1. Personnel du dépôt des rouleaux compresseurs et du cylindrage (environ 200 personnes), avec un horaire adapté aux saisons
2. Personnel ouvrier du service de l'urbanisme et des bâtiments
3. Cantonniers (environ 300 personnes), à l'exception toutefois des mois de décembre, janvier et février durant lesquels la sécurité de la circulation peut exiger chaque jour l'enlèvement de la neige
4. Personnel ouvrier du service des eaux
5. Personnel ouvrier des arsenaux (une centaine de personnes)
6. Personnel ouvrier des établissements hospitaliers

Or ces différences dans le traitement des horaires du personnel suscitèrent plusieurs interventions devant le Grand Conseil.

Maurice Mingard, attentif aux problèmes de l'horaire du personnel, revenait à la charge devant le Grand Conseil, le 14 février 1967 : « Sur 23 cantons et demi-cantons, Vaud se range en 23^e position pour le personnel administratif avec 44h.15 min. En ce qui concerne le personnel ouvrier, Vaud est 19^e sur 20, juste, avant les Grisons. Pour les autres catégories de personnel, la statistique est malheureusement incomplète. Le classement du personnel de maison et des établissements donne en 12^e position sur 16 ex aequo Vaud, Obwald et Saint-Gall, et pour le personnel infirmier 10^e ex aequo sur 18, Vaud, Saint Gall, Thurgovie et Tessin

⁷² *Bulletin des séances du Conseil d'Etat*, 9 mai 1966, p. 194.

auxquels on peut ajouter Glaris et Grisons, si l'on fait une moyenne des horaires en vigueur chez eux. »⁷³

Pierre Graber, chef du Département des finances, lui répondit qu'il n'était pas possible pour l'instant d'uniformiser l'horaire de tout le personnel de l'administratif. Il reprenait la position officielle qui avait déjà été affichée lors de la réponse à l'interpellation d'Ernest Décosterd, député popiste, et consorts sur l'introduction généralisée de la semaine de cinq jours dans l'administration cantonale, et développée le 13 septembre 1966. L'horaire unique ne pouvait être appliqué que graduellement et en considération des accords particuliers en matière de vacances. « L'Etat de Vaud n'est pas à l'avant-garde mondiale quant à la durée du travail chez ses employés et fonctionnaires, mais elle est certaine qu'elle n'est pas à la remorque non plus. Les progrès réalisés, les améliorations obtenues, l'ont été d'entente entre le Conseil d'Etat et les organisations professionnelles. Il semble que cette procédure peut valablement être maintenue et qu'une ingérence par la voie de motion n'est ni désirée, ni souhaitable. »⁷⁴ Et, en termes de comparaison, Pierre Graber rappelait, non sans une certaine malice, au député Décosterd, que le fonctionnaire vaudois a en 1967 11 jours de congés fériés, alors que la loi fédérale sur le travail en prévoit huit. « C'est là un avantage qui n'est pas tout à fait mince. »⁷⁵

Le téléphone

Le téléphone fut introduit à Lausanne en 1882, et gagna rapidement des abonnés. En 1889, la ville compte 5 cabines publiques contre 12, à Zurich ; en 1893, 965 appareils téléphoniques sont en service en ville de Lausanne, soit le 2,88% de la population, sur les 16456 installés sur l'ensemble du territoire suisse. Cette densité est appréciable, quand on sait que 0,53% de la population suisse a un téléphone à cette époque.⁷⁶ Les premiers téléphones permettent d'atteindre le 29 janvier 1896, le Bureau Central de Gendarmerie, depuis les postes de police. A ses débuts, la possession et l'utilisation du téléphone étaient l'affaire avant tout d'abonnés professionnels. L'administration vaudoise fut équipée des premiers appareils dès les années 1890. Après avoir dépendu du Département des travaux publics jusqu'en 1908, la rubrique des téléphones fut rattachée au Service de l'économet qui, depuis 1946, fut déchargé de l'encaissement des conversations des services ; seul le Service des bâtiments était compétent pour effectuer des installations nouvelles ou changer celles qui existaient, aux frais du demandeur. On constate au moins dès 1913 que « les dépenses pour le téléphone augmentent d'année en année. (...) Le nombre des appareils augmente et les conversations aussi, attendu que chacun utilise de plus en plus le téléphone. Il est bien difficile à l'Economet d'empêcher de téléphoner et par conséquent de réduire les dépenses de ce poste. D'autre part, il est indéniable que les téléphones rendent de grands services à l'Administration et que ce fait doit être pris en considération. »⁷⁷

La question de la création d'une centrale téléphonique pour toute l'administration, avec postes particuliers dans chaque service, fut envisagée en 1918, de façon à faciliter les

⁷³ *Bulletin des séances du Grand Conseil* 14 février 1967, p. 1250.

⁷⁴ Ibidem, p. 1251. Le personnel des villes de Lausanne et Nyon (43 ¼ heures), de Renens et Bussigny-près-Lausanne (44 heures) et de Pully (44 heures et demie) était mieux loti que le personnel cantonal. L'ensemble du personnel de l'administration fédérale fut mis au bénéfice de la semaine de 44 heures dès 1968. Les cantons du Tessin et de Glaris sont les champions ; les ouvriers sont astreints respectivement à un horaire hebdomadaire de 42 heures et 42,30 heures.

⁷⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 14 février 1967, p. 1260.

⁷⁶ STADELMANN, Kurt, *Le téléphone à l'écoute de son temps*, Berne, 1994, pp. 21 et 36 (Cahiers du Musée des PTT Suisses).

⁷⁷ *Rapport d'activité 1913*, p. 60. Voir aussi *Rapport d'activité 1927*, p. 34.

relations. - il fallait alors passer par la centrale de la ville de Lausanne pour échanger entre les départements. Elle reçut, le 1^{er} mars 1919, la réponse suivante : « La création d'une centrale téléphonique pour les services de l'Etat se heurte à des difficultés techniques et autres très nombreuses du fait seul que ces services sont dispersés dans des immeubles différents. Le coût en serait très onéreux, car l'Etat devrait supporter les frais supplémentaires occasionnés par la pose de câbles souterrains qui devraient relier les divers bâtiments entre eux. Pour desservir une telle station centrale, il serait nécessaire d'avoir un personnel spécial d'au moins un téléphoniste, dont le traitement serait à la charge de l'Etat. »⁷⁸ Les réticences ne durèrent pas, car, dès le 15 novembre 1924, l'administration cantonale bénéficia de l'installation téléphonique automatique, dotée de 8 lignes réseau et 140 raccordements internes.⁷⁹ En 1945, la centrale était équipée de 25 lignes réseau, soit 10 lignes d'entrée, 3 lignes de sortie, 6 lignes mixtes et 6 lignes occupées par la police de sûreté ; elle desservait alors 200 raccordements internes. Une nouvelle centrale téléphonique automatique fut installée, dans les locaux du rez-de-chaussée du bâtiment du Grand Conseil, en 1946, à la suite de l'octroi d'un montant de 114 000 francs, par le Grand Conseil, le 30 mai 1945.⁸⁰ Elle regroupait 40 lignes-réseau, extensible à 60 lignes, avec 350 raccordements internes extensibles à 800 et 50 raccordements de rappel extensibles à 100. Le nombre des appareils reliés était, en décembre 1948, de 365, de 465 en novembre 1956 et de 550 à la fin de l'année 1957.⁸¹

Avec l'introduction au début des années 1950 du système à 6 chiffres d'appel pour le réseau de Lausanne, il fut possible d'attribuer davantage de numéros. Ainsi, en ne gardant que les trois premiers chiffres « 214 » du numéro générique de l'administration cantonale, celle-ci put disposer de mille numéros nouveaux. Cette nouvelle possibilité engagea le Conseil d'Etat à proposer un crédit de 65 700 francs. Il fut voté à l'unanimité, le 6 septembre 1954, pour introduire la sélection automatique à la Centrale téléphonique de l'Etat.⁸² Plus besoin d'intervention manuelle pour tous les appels de l'extérieur. Il suffit désormais de connaître les numéros des correspondants désirés.

Dès 1951, les communications téléphoniques privées faites avec des appareils en dehors de ceux de la Centrale de l'Etat sont contrôlées et encaissées par les départements.⁸³ Depuis le 1^{er} janvier 1922, « les magistrats et fonctionnaires cantonaux devant tout leur temps à l'administration, et dont les fonctions nécessitent le téléphone à domicile, peuvent bénéficier de tout ou partie d'un abonnement gratuit. Les conversations sont à la charge du bénéficiaire, sauf celles dont l'officialité sera reconnue ; ces dernières seront remboursées par l'Etat sur présentation d'un bordereau de ces conservations. »⁸⁴ La disposition fut abrogée par l'*Arrêté du 7 juin 1960 sur le téléphone à domicile des magistrats et fonctionnaires cantonaux*, entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1960. Le remboursement total de la taxe d'abonnement à un raccordement téléphonique avec station murale ordinaire est reconnu, ainsi que celui des communications faites dans l'exercice de leur fonction, cela sur la base d'un bordereau détaillé. Dès 1959, un décompte mensuel est livré à tous les services, avec indication de la dépense pour chaque appareil.⁸⁵ Le 9 juillet 1965, le Conseil d'Etat décida d'autoriser la gendarmerie à porter à 95 le nombre des abonnements remboursables au personnel des postes, de faire dresser la liste nouvelle des fonctions dont les titulaires

⁷⁸ *Rapport d'activité 1918*, p. 66.

⁷⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 mai 1945, pp. 495-496. C'est en 1923-1924 que les appareils de l'office téléphonique de Lausanne furent reliés à l'automatique, voir STADELMANN, *Le téléphone à l'écoute de son temps*, op. cit., pp. 21 et 36.

⁸⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 mai 1945, pp. 495-503.

⁸¹ *Rapport d'activité 1957*, p. 30.

⁸² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 septembre 1954, pp. 1262-1266, et 1399.

⁸³ *Rapport d'activité 1951*, Département militaire, p. 18.

⁸⁴ *Recueil des lois 1921*, pp. 715-716.

⁸⁵ *Rapport d'activité 1963*, Département militaire et des assurances, p. 28.

répondent aux exigences de l'arrêté de 1960, et de participer aux frais d'installation d'appareils téléphoniques, avec station murale.⁸⁶ La facturation par impulsion périodique est introduite en 1968⁸⁷, alors que durant la période entre 1964 et 1967, le total des appareils a augmenté de deux cents postes.⁸⁸

Les fournitures

Le Service de l'Economat fut créé par la *Loi du 22 mars 1886 sur l'organisation intérieure des Départements*. Dépendant du Département administrative, il occupa des locaux du Département militaire, à la place du Château 1 et 2 où il resta jusqu'à la nouvelle organisation de 1970. Il disposa dès 1915 d'un magasin à papier, puis dès 1946 d'un guichet public, enfin, dès 1967-1968, de nouveaux locaux de stockage, à la suite de l'achat et de la transformation de l'immeuble, à la Cité-Derrière 17,⁸⁹ et à la rue de la Borde 26 bis, à Lausanne. Il assure également la livraison du charbon et des stères de bois pour chauffer les bâtiments administratifs et des établissements d'instruction.

En 1886, les inventaires du matériel et de l'ameublement appartenant à l'Etat accusent au 31 décembre 1886 une taxe totale de 2 523 321 francs, le stock des papiers et enveloppes représentait une somme de 15 000 francs. A la suite de la décision du Conseil d'Etat du 8 septembre 1950, un inventaire descriptif et complet, de toutes les machines et de tout le mobilier de bureau, dans l'ensemble des secteurs d'activité de l'administration cantonale, fut lancé et achevé.⁹⁰

Par sa position, le Service de l'économat faisait 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. Le papier était alors souvent de mauvaise qualité.⁹¹ En 1950, le Service de l'économat oblige tous les services, en 1950, à le consulter avant tout achat de machines et de mobilier et à lui signaler tout matériel et ameublement de bureau dont ils n'auraient plus besoin. Ce système d'échanges et de réemploi permettait des économies.⁹² Entre 1949 et 1950, une collection des formules imprimées, employées par les greffes des tribunaux de district, fut établie et approuvée par le Tribunal cantonal ; les commandes sont passées dès le 1^{er} janvier 1951 auprès du Service de l'économat.⁹³ Dès ce moment, le Service de l'économat oppose souvent aux demandes des services la normalisation des articles et des fournitures dans l'administration. Le 20 novembre 1954, plusieurs maisons lausannoises acceptent d'accorder à l'Etat de Vaud un rabais de quantité spécial (5%) sur les achats de meubles de bureau en bois d'exécution normale. Ce rabais s'ajoute à l'escompte de caisse de 2%.⁹⁴ Les services, offices et établissements de l'administration se voient interdits, dès 1956, de conclure des abonnements pour le nettoyage (désinfection) de leurs appareils téléphoniques.⁹⁵ Lors de l'aménagement des bureaux des départements de l'intérieur et de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, dans les immeubles de la rue de la Caroline, des instructions ont pu être données par circulaire du

⁸⁶ *Rapport d'activité 1965*, Département militaire et des assurances, pp. 29-30.

⁸⁷ *Rapport d'activité 1968*, Département militaire et des assurances, p. 21.

⁸⁸ *Rapport d'activité 1969*, Département militaire et des assurances, p. 21.

⁸⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 février 1967, pp. 1219-1226, et 20 février 1967, pp. 1334-1335.

⁹⁰ *Rapport d'activité 1950*, Département militaire, p. 17.

⁹¹ *Rapport d'activité 1918*, Département militaire et des assurances, p. 64.

⁹² *Rapport d'activité 1950*, Département militaire, p. 16.

⁹³ *Rapport d'activité 1951*, Département militaire, p. 17.

⁹⁴ *Rapport d'activité 1954*, Département militaire, p. 23.

⁹⁵ *Rapport d'activité 1955*, Département militaire, p. 20.

31 mai 1956 « pour les achats de mobilier et de machines de bureau, les installations des archives et celles de la lustrerie, la remise en état ou la transformation des meubles existants. Ces mesures ont permis non seulement d'effectuer des achats rationnels, mais encore de conduire à des économies substantielles, grâce aux rabais spéciaux et importants consentis par les maisons de la place. »⁹⁶ C'est ainsi que le Service de l'économat signa, le 18 février 1959, une convention avec la Section vaudoise de la Fédération romande des maîtres relieurs pour être mis au bénéfice de tarifs avantageux et spéciaux.⁹⁷ Dès 1963, la question de l'écusson figurant sur les imprimés de l'administration cantonale vaudoise fut réglée au profit de l'uniformisation et étendue à tous les imprimés administratifs de l'Etat.⁹⁸

La communication

L'administration cantonale ne disposa pas de journal d'entreprise, entre 1886 et 1970. Elle communiquait 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*. C'est le Service de l'économat qui représente les intérêts de l'Etat dans les relations avec l'adjudicataire.⁹⁹ Seuls quelques services, ceux du Département de l'instruction publique et des cultes, et de l'Office cantonal du logement éditent un bulletin d'information, limité à leurs propos.¹⁰⁰ Le thème de la communication fut inscrit dans les préoccupations de l'Etat dès 1965. Dans ce même ordre d'idées, signalons la mise sur pied dès 1954 d'une Conférence régulière des chefs de service de l'administration pour améliorer la communication interne et la prise de décisions par le Conseil d'Etat. Cette conférence fut rattachée aux compétences de la Chancellerie.

Les méthodes de travail

« Il ne suffit pas de munir nos services de machines, de meubles et d'appareils plus ou moins perfectionnés ; il faut en même temps instaurer de bonnes méthodes de travail. Sur ce point nous avons eu le plaisir de constater que certains services, pas assez nombreux d'ailleurs, ont tiré des enseignements précieux des cours donnés par M. Bernaténé. »¹⁰¹ L'administration introduit depuis le début des années 1960 des cours de formation pour son personnel. Ainsi, durant l'hiver 1964-1965, le Centre électronique mit sur pied un cours d'initiation au fonctionnement des machines, qui connaît un grand succès.¹⁰² En 1970, dans le cadre de la reclassification des fonctions administratives, surtout celles occupées par du personnel de bureau sans formation professionnelle officielle de base, l'Office du personnel organisa, de concert avec le Service de la formation professionnelle, des cours pour ce personnel pour qu'il puisse se présenter au certificat fédéral de capacité d'employé d'administration.¹⁰³

⁹⁶ *Rapport d'activité 1956*, Département militaire et des assurances, p. 25.

⁹⁷ *Rapport d'activité 1959*, Département militaire et des assurances, p. 20.

⁹⁸ *Rapport d'activité 1962*, Département militaire et des assurances, p. 27.

⁹⁹ « Numéro commémoratif du 125^e anniversaire, agrémenté de récits vaudois », dans *Feuille des avis officiels du canton de Vaud*, No 96, 2 décembre 1958, pp. 5-9.

¹⁰⁰ Voir BIBLIOGRAPHIE.

¹⁰¹ *Rapport d'activité 1961*, Département militaire et des assurances, p. 26.

¹⁰² *Rapport d'activité 1964*, Département des finances, p. 8.

¹⁰³ *Rapport d'activité 1970*, Département des finances, p. 5.

Depuis 1889,¹⁰⁴ le fonctionnaire reçoit une indemnité fixe de 10 francs par année pour les petites fournitures de bureau, à la fois pour des raisons d'économies et de simplification dans les distributions de matériel. L'équipement de base du fonctionnaire de la fin du XIXe siècle¹⁰⁵ est du papier de diverses qualités et pour plusieurs usages,¹⁰⁶ des boîtes de becs de plumes, de crayons et de punaises, des bâtons de gommes, des tampons encres, 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 encres pour machine à timbrer.¹⁰⁷

Le fonctionnaire reproduisait 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 1920,¹⁰⁸ moment où l'on abandonnera les reproductions dans des registres au profit des stencils d'abord à encre (le premier développement commercial date de 1870), puis à alcool.¹⁰⁹ Le Contrôle des recettes demande le 10 juillet 1919 la fourniture d'un appareil duplicateur « Micrograph Edison », à la Maison Campiche.¹¹⁰ L'expansion de la multiscopie et de la reproduction des documents est constatée en 1965. « Cette technique se situe entre la copie au carbone, faite à la machine à écrire et les travaux d'impression livrés par le spécialiste des arts graphiques. »¹¹¹ La microphotographie, avec la reconnaissance légale du microfilm utilisé jusqu'alors seulement après quelques services, tend dès 1966 à devenir un instrument de travail pratique de consultation et de gain de place dans les bureaux.¹¹² La photocopie n'entrera dans les habitudes de l'Etat que dans les années 1975.

La pratique administrative cantonale déboucha, dès l'année 1906, sur le recours à 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. A son tour, la machine à écrire impose ses fournitures : feuilles, formulaires, papier à en-tête, déchets de coton pour le nettoyage des machines.¹¹³ Après des années de succès, le Service de l'économat décida, en 1963, de mettre à disposition des services de l'Etat pour des travaux occasionnels, en plus de machines à écrire, des machines à additionner.¹¹⁴ Il put racheter la presque totalité du mobilier et des machines de bureau de l'Exposition nationale, faisant au passage une économie de plus de 100 000 francs pour une dépense de l'ordre du demi-million.¹¹⁵

¹⁰⁴ La décision remonte à la décision du Conseil d'Etat du 30 décembre 1898. Le montant servi aux fonctionnaires évolua de 6 francs, entre le 1^{er} janvier 1936 et le 31 décembre 1963, à 12 francs dès le 1^{er} janvier 1965, voir *Rapport d'activité 1965*, Département militaire et des assurances, p. 29.

¹⁰⁵ ACV, K X A 122/1 et 2.

¹⁰⁶ Un état récapitulatif des papiers emmagasinés par le Service de l'Economat et délivrés en 1895 atteste 31 types de papiers différents, avec des grandes variations dans les dimensions, *Rapport d'activité 1895*, pp. 98-99.

¹⁰⁷ Idem, les fournitures sont données dans l'ordre de leur apparition dès le 25 septembre 1894.

¹⁰⁸ La section aux ACV, K : archives officielles dès 1803, versées avant 1985, en conserve plus 5 000 volumes.

¹⁰⁹ De manière générale et contextuelle, voir GIOVANNINI, Andrea, « Procédés de copies utilisés dans les administrations et les bureaux avant la diffusion des photocopies 1800-1950 », dans *Arbido*, 2/2001, pp. 21-26. Les documents étaient reproduits depuis les années 1890 avec des feuilles et plaques hectographiques, selon une technique inventée en 1878.

¹¹⁰ ACV, K X a 122/2, sous la date.

¹¹¹ *Rapport d'activité 1965*, Département militaire et des assurances, p. 28.

¹¹² *Rapport d'activité 1966*, Département militaire et des assurances, p. 25.

¹¹³ La machine à écrire est inventée en 1869 et commercialisée dès 1874. La première école de dactylographie est créée en 1911.

¹¹⁴ *Rapport d'activité 1963*, Département militaire et des assurances, p. 27.

¹¹⁵ *Rapport d'activité 1965*, Département militaire et des assurances, p. 28.

L'organisation du travail de bureau passa par la mise en place de méthodes de standardisation et de classement documentaire. Les bureaux bénéficièrent de la mécanisation avec les machines à écrire et les machines à calculer. 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. Le brevet du trombone est déposé en 1901, celui du classeur mécanique en 1904, les copieurs apparaissent en 1890. Dès les années 1910, on recourut à la sténographie dans les bureaux.

Les députés vaudois ont à plusieurs reprises prôné l'emploi des moyens mécanographiques pour améliorer l'efficacité de l'administration et réduire le nombre de fonctionnaires.¹¹⁶ Il ont associé au regroupement dans un même bâtiment des départements, les nouvelles techniques de travail : « La question de la construction d'un bâtiment administratif moderne, destiné à abriter tous les services centraux de l'Etat et permettant la création de certaines centrales de travaux mécanographiques est encore dans les limbes. »¹¹⁷ La mécanographie représente la partie matérielle de l'informatique avant le développement de l'électronique. Elle était fondée sur le traitement électromécanique de cartes perforées par des trieuses et tabulatrices, et avait été conçue pour réaliser des travaux statistiques. Son essor est foudroyant. Les services financiers sont les premiers à être dotés de machines à cartes perforées, dès 1946.

Les efforts de l'Etat sont constants dès 1960 pour le développement des ressources électroniques. Le Grand Conseil octroie un crédit de deux millions de francs, par décret du 20 février 1961, pour l'achat de machines électroniques. Par arrêté du 26 novembre 1963, le Conseil d'Etat définit les attributions du Centre électronique, en particulier le traitement automatique des informations et l'exécution de tous travaux (administratifs, comptables statistiques) des services. Il autorise des travaux pour d'autres administrations publiques ou pour des entreprises privées. Les calculatrices électroniques remplacent progressivement dès 1968 les machines conventionnelles. Les ordinateurs des années 1960 sont des « mainframes » que l'utilisateur alimente en cartes perforées et qui fournissent des listings.¹¹⁸ Les écrans des années 1970 reproduiront d'ailleurs le format des listings.

Placé dans la dépendance du Département des finances, le Centre électronique de l'Etat de Vaud débute ses activités en 1963. Dès sa première année, il s'occupe de la facturation des impôts cantonaux et communaux du district de Lausanne ; des travaux préparatoires pour le calcul de surfaces pour la Direction du cadastre et pour le plan d'aménagement du Service des forêts ; de la comptabilité des salaires, etc. En 1964, il opère jusqu'à concurrence de 24 heures par jour ; le temps d'utilisation électronique a passé d'environ 2 000 heures en 1965 à 2 700 heures en 1966.¹¹⁹ L'accroissement des tâches nécessite, en 1968, l'achat d'un second ordinateur, capable de traiter simultanément des cartes

¹¹⁶ Dans un projet concernant l'introduction des machines à cartes perforées au Service des moyens de transport de 1951, la maison Kardex & Powers de Zurich, écrivait ceci : « Nous pouvons déclarer très objectivement que l'emploi de la carte perforée (...) nous paraît très rationnel. (...) D'autre part, nous aimerions relever que le système à cartes perforées offre un certain nombre de possibilités (...), entre autres, aux différentes statistiques quantitatives et qualitatives pouvant être établies, ainsi qu'à l'augmentation de travail qui risque de se présenter dans quelques années. En effet, les mêmes machines qui traiteront une masse de 30 000 véhicules, suffiront à effectuer environ le double de travail sans augmentation notable de personnel. » (ACV, K X A 370, p. 87).

¹¹⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 mai 1950, p. 488.

¹¹⁸ Il est intéressant de noter les préoccupations précoces des archivistes au sujet de la conservation matérielle des documents des machines mécanographiques, voir MARQUANT, R (obert) et PEROTIN, Y(ves), « Les documents utilisés ou produits par les machines mécanographiques et électroniques », dans *Manuel d'archivistique. Théorie et pratique des Archives publiques en France*. Ouvrage élaboré par l'Association des archivistes français. Avant-propos d'André CHAMSON, Paris, 1970, pp. 555-562.

¹¹⁹ *Rapport d'activité 1966*, Département des finances, p. 12.

perforées, des bandes magnétiques et des rubans perforés, et entraîne le transfert du Centre dans de nouveaux locaux, à la rue Caroline 11 bis.¹²⁰ En 1969, le Centre met en service un nouvel ensemble électronique avec bandes magnétiques de la 3^e génération des ordinateurs.¹²¹

Le parc des véhicules

Le 30 novembre 1953, le parc des véhicules de l'Etat était le suivant : 36 automobiles et jeeps ; 11 camions et camionnettes ; 2 fourgons ; 2 ambulances, 2 stations-wagons ; 1 omnibus ; 2 tracteurs ; 10 side-cars, 26 motocyclettes et 2 scooters, acquis entre 1925 et 1953. leur valeur représentait un montant de 919 913 francs, sans comprendre la reprise d'anciens véhicules. Le solde des amortissements de ces acquisitions atteignait, au 30 novembre 1953, la somme de 242 886 francs. Pour assurer l'achat de véhicules nouveaux ou à remplacer, il fallut prévoir enfin un montant de 200 000 francs. Un fonds de roulement pour achat et de réparations de véhicules à moteur de l'Etat est institué par le décret du 24 mai 1954 ; le montant de 7509 000 francs sera accepté par modification du décret du 13 mai 1963.¹²²

La dispersion des services centraux

En 1885, tous les départements de l'administration cantonale étaient logés à Lausanne, dans le quartier de la Cité ; les services de justice et police, de l'intérieur et des finances avaient 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 10 et 11, alors que le 1^{er} étage de la Maison du Grand Conseil accueillait le personnel des travaux publics. L'ancienne maison de l'Institut morave, à la rue Saint-Etienne 7 (aujourd'hui à la place de la Cathédrale 6) fut rachetée en 1874 par l'Etat pour abriter les bureaux du Département de l'instruction publique et des cultes. La concentration des services étatiques dans un périmètre restreint était rehaussée par la présence sur la colline de la Cité, « comme sur un capitole, des trois édifices, siège des trois pouvoirs de l'Etat ». Depuis 1810, le Château cantonal fut flanqué d'un bâtiment à usage multiple, la « Conciergerie », qui servit de logement pour le concierge des édifices publics de la Cité et le geôlier des prisons du Tribunal d'appel et de remise pour les pompes à feu. Il fut démoli en 1890, en même temps que la porte Saint-Maire.¹²³

Il apparaît que c'est la Direction du cadastre qui quitte la première la Cité, d'abord pour être logée entre 1939 et 1954 à Bel-Air-Métropole 1, puis entre 1955 à 1963, à la rue de la Paix, et dès 1964, à la rue de l'Université. Jusqu'alors, certains services et bureaux des différents départements avaient certes changé d'adresse, mais aucun n'avait rompu avec le quartier de la Cité. Dès 1950, le mouvement des transferts s'amplifia avec le déplacement progressif à la rue Caroline 5, 7 bis, 9, 11 et 13 de plusieurs secteurs d'activité du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. L'ensemble du département fut regroupé en 1967, à la rue de la Caroline. Dès 1955, le Département des finances gagna les locaux de la rue Paix 6, auxquels sont adjoints ceux de la rue de la Paix 4. Le Service des automobiles, cycles et bateaux fut installé en 1963, à la Blécherette, alors que les services du Département des travaux publics sont accueillis dans le bâtiment neuf de la rue de la Riponne

¹²⁰ *Rapport d'activité 1968*, Département des finances, p. 5.

¹²¹ *Rapport d'activité 1969*, Département des finances, p. 6.

¹²² Projet de décret créant un fonds de roulement « Véhicules à moteur de l'administration cantonale », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 18 mai 1954, pp. 638-643.

¹²³ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », p. 60.

10, dès 1966. La rue de la Barre 8 fut dès 1971 la nouvelle adresse du Département de l'instruction publique et des cultes. La Gendarmerie quitta 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 la prévoyance sociale et des assurances, créé en 1970, occupera différentes adresses entre la place du Château 1, la rue Caroline 11, la rue du Valentin 11 et la rue Saint-Martin 20, avant de pouvoir s'installer dans le bâtiment administratif de la Pontaise, ouvert en 1986.

La période 1886 à 1970 marque un tournant dans l'organisation des services centraux de l'Etat. De groupée et concentrée, elle se répartit progressivement dans différents quartiers de Lausanne, et en occupent même des points périphériques. Des pôles sont créés, mais, malgré les demandes réitérées depuis 1920, d'un bâtiment pour loger toute l'administration, aucune solution ne sera trouvée pour des questions avant tout financières et, avec l'extension du nombre des fonctionnaires, pour des raisons pratiques.

Finances cantonales : explosion des budgets

« Pour faire de la bonne politique, il faut de bonnes finances » s'exclamait en 1921 le député radical Emile Dind, dans son rapport sur l'organisation administrative.¹²⁴ Il ne fait pas de doute que l'équilibre financier de l'Etat a constitué une constante de la gestion du ménage cantonal qui s'est souvent contenté d'expédients et de solutions à court terme, avant de se livrer à un examen approfondi de ses modes opératoires, sous la pression des interventions du Grand Conseil et des réalités budgétaires.

L'assainissement des finances publiques constituait déjà une préoccupation des constituants de 1885 qui fixèrent, dans la Constitution, des règles nombreuses et précises sur l'établissement du budget (art. 45), les dépenses extraordinaires (art. 46), les dépassements de crédit (art. 48), et l'emprunt (art. 49). Et même, l'article 98 stipulait que « le nombre des fonctionnaires sera réduit dans les limites des services publics ». Les crises financières ont déclenché les processus de réorganisation administrative. Les réformes de 1904, 1920 et de 1948 sont formulées alors que les finances de l'Etat sont dramatiquement dégradées. Elles se font dans l'urgence et avec l'objectif prioritaire d'obtenir des résultats. Le Conseil d'Etat doit donner des gages de sa volonté, le Grand Conseil, parcouru par les intérêts régionaux et les échéances électorales, joue, la plupart du temps, l'attente, tergiverse, tout en se livrant à des déclarations solennelles qu'il dément lors de la prise de décisions.

Nous allons tour à tour examiner la question du plan comptable, l'évolution des comptes des années 1886 à 1913, et 1947 à 1970, entrecoupée par les crises financières de 1899-1900, des années 1920 et des années 1935-1945.

Le plan comptable

D'après les articles 58 et 96 de la Constitution du 1^{er} mars 1885, le contrôle des finances et de la comptabilité générale doit être réorganisé, ainsi que les attributions des départements, dans le délai d'une année. Il fallut attendre les années 1960 pour que

¹²⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 15 février 1921, p. 1077.

l'universalité du plan comptable soit réalisée à l'Etat.¹²⁵

Avant la réorganisation de 1886, le contrôle des finances ne s'exerçait pas d'une manière efficace sur toutes les branches des ressources publiques ; quelques-unes d'entre elles n'étaient pas contrôlées ou, si elles l'étaient, d'une manière incomplète et défectueuse. Les employés du contrôle étaient disséminés dans les divers bureaux du département, ce qui eut pour conséquence d'accroître le manque d'unité dans les services, l'augmentation de travail et la perte de temps - la même affaire passait successivement entre plusieurs mains. La nouvelle situation repose sur les bases suivantes :

- La comptabilité de toutes les branches de l'activité de l'Etat est centralisée dans un service unique, celui de la Comptabilité générale. L'administration des secours publics pour laquelle une comptabilité spéciale est de rigueur, continuera à avoir sa comptabilité particulière, mais qui sera tenue au Bureau de la comptabilité générale.
- Chaque département ordonnancera, au moyen de mandats d'assignation, toutes les recettes, et au moyen de bons de paiements, toutes les dépenses relevant de ses attributions, sous sa responsabilité et dans les limites du budget annuel.
- Toute dépense ne sera honorée que sur présentation d'un bon, dont il aura été préalablement passé écriture à la Comptabilité générale.
- Une vérification mensuelle s'opérera entre les départements et la comptabilité générale pour s'assurer de la concordance des livres auxiliaires des départements avec la comptabilité générale.

Le développement du secteur public nécessitait de nouvelles procédures et ressources. Les apports financiers directs de la Confédération aux tâches des cantons exigeaient une modernisation des structures et l'apparition de mesures propres à freiner l'endettement de l'Etat. La *Loi du 13 mars 1886 sur l'organisation du Conseil d'Etat* stipule expressément aux articles 55 et 56 : « Lorsque les dépenses excèdent les prévisions du budget et les décrets spéciaux, le Conseil d'Etat est tenu de faire rapport au Grand Conseil à sa première session et de demander l'allocation des ressources nécessaires pour achever les travaux ou solder les dépenses (art. 48 de la Constitution). Le Conseil d'Etat ne contracte aucune dette à la charge de l'Etat sans un décret du Grand Conseil, ténorisée dans une loi ou un décret. »

Lors de la réorganisation de 1904, le Service du contrôle des dépenses fut créé, en particulier aux dires du Conseiller d'Etat radical, Ferdinand Virieux, pour que le Département des finances exerce véritablement le contrôle sur les finances de l'Etat. « Le département, sans doute, vise tous les bons émis par les autres départements, pourvu qu'ils rentrent dans une rubrique du budget et qu'ils paraissent s'appliquer à une dépense autorisée. Là se borne son intervention. »¹²⁶ Trois des sept membres de la Commission chargés de rapporter sur l'organisation avaient émis des doutes sur la nécessité de créer un tel rouage, alors que le travail pouvait être accompli, selon eux, par des nouveaux employés des autres services.

Les mesures de contrôle avaient été déjà renforcées en 1900. Selon le *Règlement pour la Comptabilité générale du 4 décembre 1900*, « la Comptabilité générale tient en partie double, les écritures de l'Etat et des administrations qui en relèvent, dans les livres suivants :

¹²⁵ L'universalité du plan comptable n'était pas réalisée. Ainsi pour la Ville de Lausanne, les Services industriels, la Bourse des pauvres ainsi que les Abattoirs et les Magasins de la Ville n'étaient pas incorporés au budget et aux comptes communaux. Par ailleurs, une classification des dépenses et des recettes d'après leur nature faisait défaut. C'est pour combler ces lacunes qu'en juillet 1960, la Municipalité adopta une nouvelle conception de la structure du budget. On notera aussi que, durant les années 1970, un important projet d'harmonisation de la comptabilité publique en Suisse fut élaboré sous l'égide de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Le visage comptable de l'administration lausannoise a connu des changements notables en 1935, en 1961 et en 1980., voir DOZIO, Alessandro, « Regards sur les finances publiques lausannoises 1925-1997 », dans *Mémoire Vive. Pages d'histoire lausannoise*, 8, 1999, pp. 125-141.

¹²⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 23 novembre 1904, p. 200.

le Journal ; le Grand Livre ; les livres auxiliaires de comptes ouverts aux rubriques du budget (art. 19). La Comptabilité générale dresse chaque année le "Compte général des recettes et des dépenses" et le "Bilan" de l'Etat et des administrations qui en relèvent. Ces documents sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat et font partie du compte-rendu du département des finances. (art. 20) »

La *Loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat* ne modifie en aucune mesure l'acquis de 1904. Au décès du responsable, le Conseil d'Etat décide de supprimer provisoirement le Service du contrôle des dépenses pour confier ses attributions à un bureau rattaché au Service de la comptabilité générale. La Commission des finances déplore dans son rapport de 1932 que le contrôle des dépenses est réduit à un rôle à peu près mécanique, celui de vérifier si les bons de paiement délivrés par les divers services restent bien dans les limites du budget aux rubriques indiquées par les bons et s'ils sont libellés correctement. »

Une décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 1933 indiquait qu'il fallait disposer de deux fonctionnaires consacrant tout leur temps au contrôle des dépenses. Devant la dégradation brutale de la fortune de l'Etat, la Commission des finances et celle de gestion intervinrent, la première en 1934, 1935 et 1936, la seconde en 1935 pour défendre le contrôle rigoureux des dépenses (il faut ramener les dépenses au niveau des recettes) et faire que les contrôles soient examinés dès le début de l'année, en optant pour un Service du contrôle des dépenses réorganisé.

Par décision du 1^{er} juin 1939, ce service revit le jour, avec des pouvoirs accrus et la mise en œuvre d'un fichier complet et systématique de tous les magistrats, fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat. Il joua le rôle avant la lettre de « Bureau du personnel ». Le mouvement était en route ; plusieurs interventions devant le Grand Conseil favorisèrent une réorganisation profonde du contrôle financier.¹²⁷

Ainsi, à la suite de la motion Baudat, développée le 27 mai 1941, le Conseil d'Etat engagea dès 1942 une réforme budgétaire et comptable, avec l'aide d'une Commission cantonale d'experts.¹²⁸ Il était d'autant plus contraint de l'entreprendre que des malversations commises au sein de l'administration cantonale avaient été dénoncées, le 23 mars 1942, sous forme d'interpellation, par le député socialiste, Alwin Syfrig.¹²⁹ Dans la foulée, une motion du groupe radical du Grand Conseil demandant la réorganisation du contrôle financier intérieur des départements de l'administration, avait été déposée et développée, le 4 mai 1942,¹³⁰ examinée par une Commission du Grand Conseil, et discutée, dans la séance du Grand Conseil du 2 septembre 1942, pour être renvoyée au Conseil d'Etat.¹³¹ « Le contrôle des diverses caisses de l'Etat ou de personnes morales dépendant de l'Etat est indispensable. C'est le complément nécessaire d'une bonne gestion. Non seulement il permet de relever les inexactitudes, des fraudes ou des malversations, mais encore, ordonné avec minutie, il attire l'attention sur le coût des diverses activités de l'Etat tout en indiquant les activités qui pourraient être exercées, à moins de frais, pour la communauté (...) Les organes de contrôle financier jouent le rôle de conseiller des dépenses. »¹³²

L'Arrêté du 9 février 1943 concernant le contrôle et la surveillance des comptes de l'Etat institue le Contrôle fiduciaire, composé du contrôleur comptable de l'Etat et du

¹²⁷ Un descriptif très précis de la création et de l'évolution du contrôle des dépenses a été rédigé par le Service du Contrôle de dépenses, le 30 septembre 1941 ; il est riche de 40 pages, voir ACV, K A. Nous lui avons emprunté une partie de nos informations.

¹²⁸ L'ensemble des dossiers de la réorganisation de la comptabilité de l'Etat a été conservé, voir ACV, K X A 295. Le Conseil d'Etat s'appuie sur les expertises de la Société anonyme Fiduciaire suisse, à Lausanne.

¹²⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 23 mars 1942, pp. 34-37.

¹³⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1942, pp. 100-106.

¹³¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 2 septembre 1942, pp. 609-622.

¹³² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1942, p. 101.

personnel qui lui est adjoint ; le nouveau rouage a dans ses attributions « le contrôle et la surveillance de tous les comptables de l'Etat tenant une comptabilité et une caisse en propre ; l'organisation des comptabilités et des caisses prévues sous le point précédent ; le dépouillement trimestriels des préfectures. » Une nouvelle disposition du budget et des comptes de l'Etat est entérinée par le Grand Conseil, le 2 septembre 1945, sur proposition du Conseil d'Etat ; elle unifie la terminologie, classe les dépenses et les recettes de même nature d'une manière identique dans tous les départements, ce qui favorise l'établissement de statistiques comptables claires et immédiates.¹³³

Conjointement à la réforme budgétaire, le Département des finances, sous la direction de son Conseiller d'Etat, le radical Ernest Fischer, fit procéder à l'étude de la mécanisation de la comptabilité de l'Etat de Vaud et du remplacement des registres comptables par une comptabilité à fiches. Diverses solutions furent examinées et expertisées, comme pour le nouveau plan comptable, par la Société anonyme Fiduciaire suisse : Les deux premières machines comptables, de type «National » furent achetées en 1945.

Tâches anciennes et nouvelles : les années 1886 à 1913

En 1886, les comptes de l'Etat¹³⁴ sont du point de vue des recettes de 6 268 162 francs pour 6 095 712 francs de dépenses. En 1900, les dépenses sont excédentaires de 243 030 francs pour des engagements qui dépassent alors les 10 millions par année.

L'augmentation des budgets de l'Etat et l'extension parallèle des ressources de l'Etat proviennent de secteurs nouveaux qui s'ajoutent aux anciens.¹³⁵ En 1895, le Département de l'intérieur, chargé de secours publics et de la police sanitaire, coûtait à l'Etat 321 000 francs (3,9 % des dépenses). En 1913, il dépense 1,57 million (8% des dépenses), abstraction faite des subventions aux agriculteurs et viticulteurs, emprunté au budget du Département de l'agriculture. Le canton prend un tournant décisif, en se substituant à la charité : il aide la prévoyance individuelle ou collective, et crée des instruments nouveaux d'intervention. Les exploitants du sol (viticulteurs et agriculteurs) reçoivent des aides majeures de l'Etat, à un moment où le phylloxéra, la grêle et des pluies catastrophiques frappèrent ces catégories professionnelles.

Le coup de barre de l'Etat-Providence résulta avant tout des pressions des intéressés eux-mêmes, relayés ou non motivés par Berne, et non d'une doctrine politique. Le Conseil d'Etat chercha systématiquement à réduire ses frais et ses dons, secondant l'initiative des individus et des communes, plutôt que de s'y substituer, coordonnant et inspirant plutôt que de payer. L'Etat ne mena pas une politique excessivement dépensière, même si son budget ordinaire se gonfla considérablement. Il hésita moins à étendre ses prérogatives et ses interventions qu'à se lancer dans les grands investissements. Le coût en personnel, en subventions même, se contrôle plus facilement que dans de grands travaux ; il est plus facile dès lors d'adapter les dépenses aux possibilités financières, surtout en périodes de crise.

Les travaux concernant les cours d'eau et des routes constituent les investissements traditionnels. Au début du XXe siècle, l'ère des grands travaux hydrauliques touche à sa fin. Les cours d'eau avaient peu à peu été domestiqués ; si les frais d'entretien ne se réduisent pas, ceux de construction diminuent au fur et à mesure de l'avancement des opérations sur la Veveyse, l'Orbe, la Broye, etc. ; jusqu'en 1904, ils dépassent presque toujours le demi-million. Dès lors, ils sont ramenés à des chiffres inférieurs, au maximum 444 000 francs en 1905.

¹³³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 2 septembre 1945, p. et *Rapport d'activité 1945*, Département des finances, pp. 7-8.

¹³⁴ Les chiffres sont donnés en valeurs courantes.

¹³⁵ Nous empruntons l'essentiel de nos informations à l'étude de LASSERRE, *Finances publiques*, pp. 321-368.

L'équipement routier passe également par une phase d'expansion suivie d'une réduction des travaux. L'entretien des routes coûte plus que les constructions, dès 1900.

En matière ferroviaire, l'Etat a défini deux priorités : l'axe du Simplon et les lignes régionales. En 1914, l'Etat comptait qu'entre 1856 et 1913, il avait accordé 16,7 millions, sans compter les 2 millions accordés au Frasnès-Vallorbe.

Après les chemins de fer, c'était au tour de l'industrie d'attirer la participation des pouvoirs publics. Le poids qu'y acquerrait l'Etat était plus considérable, mais le principe initial restait le même : écarter la nationalisation. L'Etat radical se méfie des grandes entreprises et se contente de chercher à les contrôler sans les supplanter.

Aidée par quelques modifications fiscales, la prospérité apporte chaque année des revenus croissants à l'Etat. Hormis deux accidents, la courbe grimpe toujours et plus rapidement que par le passé. Pour la première fois, les pouvoirs publics peuvent profiter pleinement de l'essor économique, grâce aux réformes qui avaient ôté aux revenus fiscaux leur rigidité.

Entre 1895 et 1913, les revenus passent de 8 435 millions, à 18 474 millions. La structure des revenus change peu. Un gros tiers provient des impôts directs, un petit tiers des impôts indirects, le reste se partageant plus ou moins également entre le produit de la fortune et les apports de la Confédération. Les proportions changeant d'une année à l'autre de quelques pour cent, les impôts directs ont tendance à se rapprocher des indirects, mais la répartition reste assez stable. L'innovation la plus spectaculaire et la plus révélatrice d'un processus de décision politique est l'introduction de l'impôt successoral progressif en 1899. Au tournant du siècle, le canton dut trouver de nouvelles ressources, parce que ses charges avaient dangereusement augmenté pendant quelques années. Comme les dépenses nouvelles provenaient cette fois d'une extension des charges de fonctionnement plutôt que d'investissements, c'est à l'impôt et non à l'emprunt qu'il fallut recourir. Les successions en ligne directe rapportèrent plus, mais cela ne suffit pas encore. On chercha à taxer les objets de luxe, vélocipèdes, automobiles et pianos, et à agir sur l'impôt personnel, les patentes, les chiens et les chasseurs. Globalement les revenus s'accrurent considérablement, de presque 80% en vingt ans en francs courants, de 50% selon le premier indice. La poussée démographique permit de ne pas alourdir de manière oppressante la charge individuelle.

Le budget de l'Etat connaît trois exercices bénéficiaires en 1910, 1912 et 1913 (Fr. 2 127,518) et un déficitaire en 1911.

Le tableau comparatif des recettes et dépenses de tous les cantons suisses, pour les années 1888 et 1898, soit à dix ans d'intervalle, fait ressortir l'accroissement moyen annuel des dépenses de l'administration cantonale vaudoise de un franc vingt-quatre centimes par habitant, tandis que la hausse est de un franc quinze centimes pour l'ensemble des cantons suisse. Durant la même période, les dépenses se sont élevées de 6 724 312 francs à 9 773 673 francs.¹³⁶ Entre 1895 et 1913, la dette a gonflé de 12,7 millions.

Les efforts d'économie recherchés dans l'administration, dans les années 1900, n'ont pas apporté de réels allègements dans les charges de l'Etat. Les députés cèdent alors à la tentation de ponctionner les habitants par l'adaptation de la charge fiscale aux besoins de l'administration et par le recours à l'emprunt. Trois emprunts publics en 1899, 1907 et 1913, plus le temporaire de 1910, ont aggravé l'endettement. Mais la charge totale des intérêts et amortissements, intérêts actifs déduits, avait fort peu augmenté : 462 000 francs en 1895, 765 000 en 1913. Relativement, elle avait même diminué, passant de 6 à 4% des dépenses totales. Durant cette période, « le canton a perdu sa relative homogénéité avec le développement des villes et des secteurs secondaire et tertiaire. La fiscalité devait s'y adapter

¹³⁶ Chiffres publiés dans *Rapport de la Commission nommée par le Grand Conseil le 30 novembre 1899 pour rechercher des économies réalisables dans l'administration cantonale ainsi que le rétablissement de l'équilibre du budget*, Lausanne, 1900, p. 7.

et cesser de frapper trop exclusivement la propriété foncière, sous peine de créer et d'entretenir des distorsions croissantes. »¹³⁷

Les crises financières

Trois grandes crises financières marquèrent les débats devant le Grand Conseil : les années 1898-1900, le début des années 1920, et la période liée à la Deuxième Guerre mondiale. L'absence de décisions fortes et de solutions durables a obligé la répétition d'interventions devant le Grand Conseil, ce qui faisait dire, déjà en 1936, au député radical, Arthur Freymond, que la motion de Benjamin Méan et consorts sur l'organisation du Conseil d'Etat, sent « le plat réchauffé ». ¹³⁸ En ce sens, les crises financières de l'Etat suscitent des attitudes stéréotypées chez la plupart des députés et des lignes de défense, sans surprise du Conseil d'Etat. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que les « problèmes qu'on avait espéré ne pas avoir besoin de reprendre redeviennent actuels. » ¹³⁹

L'alarme sur l'état calamiteux des finances avait été sonnée, le 28 mai 1899, par la Commission chargée de rapporter sur la loi sur l'impôt, pour l'année courante. Le bouillant et influent député libéral, Eugène Secretan était alors intervenu par le dépôt d'une motion conçue comme suit : « Vu la nécessité de procéder à un examen approfondi de la situation financière du canton, le Grand Conseil charge une commission de neuf membres de rechercher, d'ici à la session de mai, la possibilité de réduire le déficit ou d'équilibrer le budget par des économies administratives, une perception plus rationnelle et plus stricte des impôts existants, un échelonnement mieux gradué des dépenses et subventions pour travaux neufs, ou par tel autre moyen que l'enquête pourra suggérer. » L'excédent des dépenses sur un budget de plus de 9 millions, est alors d'un million, dont 500 000 peuvent être compensés par des recettes supplémentaires. Le 30 novembre 1899, le Grand Conseil nomme une commission pour « rechercher les économies réalisables dans l'administration cantonale ainsi que le rétablissement de l'équilibre du budget », appelée communément et durablement la « Commission des rognures ». Le travail débouche, en mai 1900, sur un rapport copieux qui est aussitôt transmis au Conseil d'Etat pour examen et préavis. ¹⁴⁰ Parmi ses résolutions, la Commission du Grand Conseil, placée sous la présidence du rapporteur radical Georges Addor, fait valoir un nouveau découpage territorial du cantonal, la limitation des dépenses au strict minimum du Service de l'économat et des subventions aux communes pour la construction de maisons d'écoles (70 000 francs au maximum par année), la construction, partagée entre les cantons romands, à frais communs, d'un établissement central de détention. Le Conseil d'Etat, pressé par les réalités budgétaires et la volonté politique d'aboutir, rend un rapport de 74 pages, qui commente point par point les propositions de la Commission. ¹⁴¹ Les députés le discutent dans leurs séances des 12, 13 et 14 novembre 1900. Seules des demi-mesures sont prises, en particulier, une majorité forte s'oppose à une nouvelle organisation territoriale du canton. Dans l'ensemble, la volonté d'économiser n'était pas allée bien loin. « Son enlisement s'explique par la conjoncture politique et la puissance du parti gouvernemental, mais aussi par l'imperméabilité d'une administration déjà trop compliquée pour que les parlementaires puissent en saisir toutes les fonctions. » ¹⁴²

¹³⁷ LASSERRE, *Finances publiques*, p. 388.

¹³⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1936, p. 139.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 140.

¹⁴⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1900, Pièces annexes, printemps 1900, 41 p.

¹⁴¹ *Idem*.

¹⁴² LASSERRE, *Finances publiques*, p. 364.

Entre 1910 et 1919, le budget de l'Etat varie de 15 459, 231 francs 52 881, 868 francs. Par comparaison, le budget fédéral était d'un demi-milliard pour 70 000 fonctionnaires, en 1923.

Obérées par les conséquences de la guerre, les finances cantonales exigeaient à nouveau un redressement immédiat. Le budget 1921 prévoyait un déficit colossal de 8 à 9 millions – il sera en fait de 3 millions et demi. Le premier à réagir fut le député radical, Jean Spiro, qui développa, le 8 décembre 1920, la motion dans les termes suivants : « Inviter le Conseil d'Etat, à présenter à bref délai au Grand Conseil un rapport sur les modifications et simplifications à apporter à l'organisation administrative, en vue de réduire les frais occasionnés par cette administration. »¹⁴³ Le député libéral veveysan, le banquier Ernest Chavannes-Dufour appuya cette motion en termes forts : « Il ne s'agit pas de savoir si nous pouvons payer plus ou moins nos fonctionnaires, il s'agit de savoir si vraiment nous pourrions encore les payer ; en tous cas si nous payons à ce taux-là, nous ne pourrions plus rien faire et nous n'avons jamais un sous pour aller de l'avant ! Nous avons pourtant encore, en matière sociale et pour le développement matériel de notre pays, bien des choses à faire, et nous ne voulons pas étouffer toutes les initiatives, tous les développements futurs sous la charge d'une foule de fonctionnaires que peut-être, nous estimerons, dans quelques années beaucoup trop nombreux.. (...) Nous ne pouvons pas rester à un déficit de neuf millions ; le crédit en souffrirait et nous ne pourrions bientôt plus tenir. Deux ou trois ans encore, et nous aurions presque doublé notre dette ; nous ne pourrions plus vivre comme cela. (...) C'est très bien, ayons des fonctionnaires bien payés et d'autre part tâchons d'en avoir moins. »¹⁴⁴

De son côté, le député Victor Mermod, au nom du groupe agricole, demande, par voie de motion développée le 6 septembre 1922, « la réforme des organes administratifs du canton du Canton dans le sens d'une réduction des dépenses. »¹⁴⁵ Il s'en prend résolument à ce qu'il appelle la « subsidiomanie » et pourfend « la chasse aux subsides ». « L'Etat est obligé de résister à l'avalanche de réclamations qui l'assaillent. Il le pourra d'autant mieux si ceux qui le sollicitent savent comprendre les nécessités de la situation présente. Mais ce n'est pas tout ; nous devons envisager une réforme administrative, celle-ci doit porter à la fois sur l'organisation et sur les méthodes. (...) C'est pourquoi nous vous proposons de prendre la décision suivante. Le Grand Conseil autorise le Conseil d'Etat à procéder provisoirement et à titre d'essais à toutes les simplifications qu'il jugera nécessaire d'apporter à l'administration cantonale et notamment à ne pas procéder, lorsqu'il le jugera opportun, à la repourvue de postes laissés vacants par la suite de décès, de démissions ou de mises à la retraite. »¹⁴⁶

Dans sa réponse aux deux motions, le Conseil d'Etat constatait que les recettes de l'Etat avaient passé de près de 18 millions à plus de 32 millions en 1923 ; parallèlement, les dépenses avaient accusé respectivement en 1921, 1922 et 1923 3,5, 7,48 et 6,9 millions d'excédent. Par comparaison avec les autres cantons, le canton de Vaud occupait la troisième place des cantons les plus déficitaires de Suisse romande, derrière Neuchâtel et Genève. A nouveau, il est proposé, pour enrayer la spirale des dépenses, de mettre fin au morcellement excessif du territoire vaudois, à l'éparpillement des forces, à la multiplicité des rouages, au nombre de fonctionnaires et à l'ampleur des frais généraux.

Certes, le canton dispose de facilités de transport et d'un grand réseau de voies de communication. Mais l'étude conduite par les services de l'Etat conclut que l'économie minime prévue par une réduction des districts pourrait être obtenue également sans porter atteinte à l'organisation territoriale. Selon le Conseil d'Etat, « une diminution sensible (des dépenses) ne peut être obtenue qu'en s'attaquant à toute notre organisation nationale et non

¹⁴³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1921, pp. 867-872.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 879.

¹⁴⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 septembre 1922, pp. 850-860.

¹⁴⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 janvier 1923, pp. 677-678.

seulement à l'administration proprement dite, qui ne représente que le 12/16 des dépenses totales. »¹⁴⁷

C'est pourquoi, au lieu de procéder à une révision globale de l'administration, on préfère, Conseil d'Etat et Grand Conseil de connivence, privilégier les réformes partielles. Les réductions opérées département par département s'élèvent à un montant de 1 079 557 francs. La recherche d'autres économies produit une somme de plus 1 600 000 francs dont les fonctionnaires sont les victimes, à la suite de l'abaissement des salaires (gain d'un million). Le déficit de l'année 1924 est ramené à 2 807 204 francs. Au terme de son rapport, le Conseil d'Etat fait remarquer que depuis des années, « on a beaucoup créé, on a beaucoup innové. Ainsi la machine s'est alourdie et compliquée. Le travail d'allègement qui s'impose en sens inverse ne peut se faire que par une lente démobilisation. Il faudra de nombreuses années pour accomplir non pas la grande réforme administrative, mais les multiples et journalières réformes. »¹⁴⁸ En appelant à l'esprit de responsabilité du Grand Conseil, le Conseil d'Etat souhaite des résultats immédiats en raison de la situation financière du pays. La Commission du Grand Conseil rend ses commentaires à la session de printemps 1924, par l'intermédiaire de son rapporteur, John-Henri Mermoud, radical.¹⁴⁹ Elle souligne son embarras, car depuis le dépôt de la motion, les comptes 1923 ont bouclé sans connaître le déficit annoncé dans le budget. Elle termine son rapport avec un catalogue de 63 propositions dont 51 ont été admises comme telles ou sans modifications notables ; les deux refusées concernent l'affermage de la chasse et la réduction des subsides aux collèges communaux. Les autres ont trait à la réforme de l'Ordre judiciaire. Les députés s'engagèrent dans de vastes débats qui occupèrent les séances des 27 et 28 mai, des 14 et 15 juillet, des 26 et 27 août et du 11 novembre 1924. Les résultats des discussions sont résumées dans l'intervention, le 11 novembre 1924, du rapporteur John Henri Mermoud : « Au point de vue financier, les décisions du Grand Conseil n'apportent pas grandes modifications aux réductions des dépenses proposées par le Conseil d'Etat et par la commission ; on peut admettre que l'amélioration finale de nos finances représentera encore, malgré ces changements et pour autant que les prévisions se réaliseront, une économie annuelle de trois millions environ. Quoi qu'on en dise, et malgré les critiques très vives adressées à la commission, ce résultat est appréciable et sera le bienvenu dans le ménage cantonal. »¹⁵⁰ En fait, avec le recul, les résultats ne furent que fragmentaires et ne permirent pas de juguler durablement les déséquilibres structurels du fonctionnement de l'Etat.

Parmi les causes aggravantes du budget cantonal, le nombre de fonctionnaires et l'organisation administrative sont constamment cités depuis 1886. Tantôt, il faut limiter et réduire les effectifs, tantôt il faut revoir leur rémunération. Ainsi, en raison de l'évolution du coût de la vie, le Conseil d'Etat publie plusieurs décrets, entre le 6 mai 1919 et le 6 mai 1920, accordant des allocations de renchérissement en faveur du personnel des services centraux et du personnel enseignant, ainsi que des allocations annuelles aux fonctionnaires et employés de l'administration centrale, que l'âge ou les infirmités obligent à se retirer et qui ne sont pas au bénéfice de la caisse de retraite. Les montants sont majorés pour le personnel qui habite Lausanne. Rupture soudaine de situation. Par la *Loi sur du 12 décembre 1922 sur les traitements*, le Grand Conseil décida qu'à compter du 1^{er} janvier 1923, les traitements et indemnités divers servis par l'Etat de Vaud seraient réduits de 8%, ce après une exonération de base de 1 600 francs. La mesure fut prorogée en 1924, 1925, 1926, 1927 et 1928. A partir

¹⁴⁷ « Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la réforme administrative et les économies éventuellement réalisables », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1923, Pièces annexes, automne 1923, p. 21.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 30.

¹⁴⁹ « Rapport présenté au Grand Conseil par la commission chargée de l'examen du message du Conseil d'Etat sur la réforme administrative et les économies éventuellement réalisables », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1923, Pièces annexes, printemps 1924, 120 p.

¹⁵⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 novembre 1924, pp. 107-108.

seulement du 1^{er} janvier 1930, les traitements et les indemnités furent à nouveau payés intégralement, mais l'embellie ne dura pas.

En effet, devant l'impérieuse nécessité de réduire les déficits à répétition,¹⁵¹ un projet de loi réduisant, pour les années 1934 et 1935, les traitements et indemnités divers servis par l'Etat de Vaud, fut discuté par les députés, les 13 et 14 et 4 décembre 1933 ; il fut adopté à la suite d'un débat houleux où rapport de majorité (rapporteur : Robert Chollet, radical) et rapport de minorité (Eugène Masson, socialiste) furent opposés. C'est une réduction de 6% qui l'emporta finalement et qui fut appliquée durant les années 1934 à 1938. La mesure permit d'économiser un million, annuellement, alors que la dette de l'Etat atteignait 41 millions.¹⁵² En guise de consolation, les députés faisaient remarquer que, par rapport à l'année 1920, époque de la fixation de l'échelle des traitements actuellement en vigueur, le coût de la vie est encore inférieur à ce qu'il était alors, et que, de ce fait, le salaire réel, y compris la réduction de 10%, se trouve légèrement plus élevé qu'une quinzaine d'années plus tôt. Ils auraient dû, selon eux, appliquer en fait un taux de 20% pour être en conformité avec la situation du moment. « Actuellement, être fonctionnaire est encore une situation enviée, donc privilégiée. Je n'en veux pour preuve que le nombre des candidats aux places vacantes. (...) Améliorer le sort des fonctionnaires serait une injustice envers ceux dont la situation est actuellement encore très précaire et inférieure à ce qu'elle devrait être. »¹⁵³

La conclusion de toutes ces politiques s'impose en 1937 dans les termes suivants : « Tant que notre budget ne sera pas équilibré, nous ne voulons pas de dépenses nouvelles sans recette correspondante ; ce que nos mandataires demandent à Berne, nous devons l'appliquer premièrement chez nous. Nous ne devons pas augmenter la différence de situation, ni les avantages qui séparent déjà trop ceux qui ont du travail avec un salaire assuré, de ceux qui ne l'ont pas. »¹⁵⁴ La période d'austérité salariale trouva son épilogue dans l'abrogation des lois, le 2 septembre 1941, par le Grand Conseil qui accepta l'octroi d'allocations exceptionnelles pour certaines catégories de traitements. Une page était tournée.¹⁵⁵

En 1941, l'Etat de Vaud présentait des emprunts et une dette flottante pour plus de 146 millions. Il avait besoin au minimum de 21 millions pour rétablir l'équilibre du bilan. S'inspirant du plan de réduction des déficits chroniques de la Poste qui avait permis de dégager des économies de plusieurs millions, il afficha son intention de ne plus seulement se concentrer sur la suppression des postes de dépenses ; il fallait désormais considérer les missions de l'Etat, leur justification et leur périmètre. En ce sens, les réformes voulues en 1900 et 1923 n'ont pas suffi à rétablir le train de vie de l'Etat dans de justes et saines proportions. La stricte logique financière qui a prévalu jusqu'alors se double dorénavant de réflexions sur l'efficacité, l'organisation et la coordination des départements. Cette rupture dans la conduite des affaires de l'Etat se marquera au travers des motions de Maurice Baudat (1941), d'Arthur Burki (1947) et le statut général des fonctions publiques cantonales (1947). Nous les examinerons plus loin.

« De tous côtés, on ne cesse de réclamer des tâches de l'Etat-Providence. Ce faisant, on oublie volontiers, quelquefois volontairement, que cette multiplicité des devoirs nouveaux se traduit presque fatalement par des travaux importants et, partant, par une augmentation du personnel. On ne cesse pourtant de répéter sur tous les tons, et dans cette enceinte sans doute

¹⁵¹ Depuis 1926, les dépenses ont crû nominalement de 10 millions de francs, la fortune de l'Etat a passé de 18 millions en 1931 à 15 millions dont il faut encore soustraire près de 2 millions pour un emprunt et des dépenses, et une estimation de déficit de 4 millions au budget de 1934, voir *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 5 décembre 1933 (discussion du budget), p. 601.

¹⁵² *Loi du 4 décembre 1933 réduisant pour les années 1934 et 1935, les traitements et indemnités divers servis par l'Etat de Vaud*.

¹⁵³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 6 décembre 1937, p. 717.

¹⁵⁴ Ibidem, p. 721.

¹⁵⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1^{er} septembre 1941, pp. 779-797, et 2 septembre 1941, p. 862.

encore plus que partout ailleurs, que notre administration nous coûte trop cher. Que notre train de vie est trop onéreux. Que nous devrions rechercher l'équilibre budgétaire par la voie d'économies plutôt que par le moyen plus facile du pressoir fiscal. (...) Pourtant, tous les ans, à pareille époque et après des efforts méritoires et conjugués de notre ministre des finances, de ses services et de la commission des finances, l'addition qui nous est soumise sous la forme du budget, s'allonge toujours plus. Le moment n'est sans doute pas éloigné, nous en sommes tous convaincus, où les quelques dizaines de millions d'il y a 10 ans dépasseront la première centaine, pour suivre l'escalade de nouvelles dizaines, en attendant le moment d'être remplacées par la seconde centaine. D'aucuns estimeront sans doute que j'exagère. Peut-être ... Ce n'est pas la première fois d'ailleurs que notre train de vie est évoqué ici et d'autres avant moi, pour d'autres raisons ou d'autres buts, ont jeté un cri d'alarme ou lancé un pressant appel à la sagesse ou à la prudence de MM. les députés. (...) Vous n'ignorez pas que beaucoup d'eau coulera sous les ponts avant que ne se réalise une réforme de l'envergure de celle envisagée par la dite commission (...) Dans le domaine de la réorganisation administrative, il faut donc s'armer de patience et attendre que l'évolution des idées ou l'oubli... peut-être... réservent un sort aux propositions des experts. Ce dont nous sommes assurés aujourd'hui déjà c'est qu'un grand nombre ne verra jamais le jour. C'est sans doute bien regrettable, mais nous croyons quant à nous qu'il est possible de réaliser de substantielles économies dans un avenir beaucoup plus immédiat. (...) Or, n'avons-nous pas, les uns et les autres, entendu ici ou là quelques critiques sur notre administration cantonale ? Tantôt le nombre des fonctionnaires est trop élevé. Tantôt le personnel n'est pas occupé de manière suffisante et il ne donne pas un plein rendement. Tantôt enfin, on s'en prend aux méthodes de travaux que l'on dépeint volontiers comme surannées et vieillottes eu regard des progrès de la technique moderne ou matière d'organisation des travaux du bureau. »¹⁵⁶

Recettes et dépenses de 1946 à 1970

Lorsque l'on considère la classification fonctionnelle des dépenses de la seconde moitié du XXe siècle,¹⁵⁷ on se rend compte rapidement que plusieurs secteurs sont originaux par rapport à la période antérieure.¹⁵⁸

Ainsi l'Etat de Vaud n'avait en 1946 aucune dépense au titre de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire ; en 1974, il y consacrait près de 36 millions de francs, soit de 2,6 % de ses dépenses totales. On remarque aussi que certains secteurs (enseignement, santé, trafic, prévoyance sociale) ont subi un accroissement particulièrement fort au cours de la période considérée. Ainsi, leur part dans les dépenses totales de l'Etat de Vaud a passé de 55,2% en 1946 à 72% environ en 1974. La construction des routes nationales et l'étatisation de divers besoins sociaux constituent une extension sensible des tâches des pouvoirs publics. Le rythme d'accroissement des charges des collectivités publiques a été, de 1946 à 1970, nettement supérieur à celui de la population, notamment en ce qui concerne

¹⁵⁶ « Motion Burki et consorts », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1947, pp. 98-99.

¹⁵⁷ MEDVECKY, PFISTER, *Recettes et dépenses de l'Etat de Vaud, 1946-1974*. Nous gardons selon les cas la borne temporelle de 1974 pour ne pas fausser les termes de comparaison de l'étude dont nous tirons l'essentiel de nos informations.

¹⁵⁸ A Autorités, administration générale ; B Justice, police, défense nationale ; C Enseignement, recherche ; D Culture, loisirs, sport, cultes ; E Santé, F Protection de l'environnement, aménagement du territoire ; G Trafic ; H Agriculture, sylviculture ; I Tourisme, industrie, artisanat, commerce ; J Prévoyance sociale ; K Dépenses d'ordre financier.

- l'homme et son environnement naturel (aménagement du territoire, protection de l'environnement)
- l'homme et son environnement social (santé, instruction publique et culture).
- l'homme et son environnement structurel (transports).

Les secteurs dominants sont l'enseignement, la santé, le trafic et la prévoyance sociale. Ils ont évolué de manière très différente, les deux premiers augmentant fortement, les dépenses de trafic atteignant leur importance relative maximale durant les années 1960, avec l'amélioration générale des routes et la construction de la première autoroute de Suisse, Genève-Lausanne. L'Exposition nationale de 1964 a accentué ce phénomène par la concentration de travaux d'équipement (routes principalement) dès le début des années 60. D'autres sont plutôt à la baisse. Ainsi, depuis 1946, on assiste à une régression de la part des dépenses consacrées au secteur : Agriculture, sylviculture, chasse et pêche. En 1946, ce groupe représentait 9,4% des dépenses de l'Etat de Vaud contre 4,6% en 1974. Les sommes consacrées par l'Etat au tourisme, à l'industrie, à l'artisanat et au commerce, sont faibles en 1970, proches de 0%, contre 4% en 1946. Durant toute la période considérée, l'enseignement et la recherche couvrent une part oscillant entre 18 et 26%. La raison en est, bien sûr, le double fait du canton universitaire et du canton qui assume une vocation d'enseignement en général. La croissance des dépenses pour les écoles moyennes (autrement dit l'enseignement secondaire supérieur) subit un temps d'arrêt autour de 1965, qui est probablement dû au fait que la catégorie d'âge concernée (17 et 18 ans) est, à l'époque, relative aux années de faible natalité de l'après-guerre. Les économies dues au transfert de l'Ecole polytechnique à la Confédération, transfert qui a eu lieu le 1^{er} janvier 1969, ont été très vite absorbées par l'effort accru de l'Etat de Vaud en faveur de son Université..

La rubrique « Santé » comprend les frais d'exploitation des hôpitaux, des cliniques psychiatriques et des services qui en dépendent, ainsi que d'autres dépenses concernant la santé publique comme la lutte contre la tuberculose, la poliomyélite et l'alcoolisme. Les dépenses représentent une augmentation annuelle de 9%. Pour la période de 1960 à 1974, ce taux passe même à 11,4%. Cet accroissement rapide s'explique par divers facteurs. La construction et l'agrandissement des hôpitaux ont entraîné une forte augmentation des charges d'exploitation à laquelle est venue s'ajouter une amélioration de salaire réel du personnel hospitalier. Le fait que le personnel soignant accomplit actuellement un nombre d'heures de travail supérieur à la norme gonfle aussi passablement les frais en question. Les médicaments, les instruments et les divers appareils, nécessitant un gros effort de recherche, sont eux aussi une cause d'accroissement des dépenses. Enfin, l'Etat prend à sa charge une partie du coût de la journée de malades hospitaliers dans certains établissements privés (convention d'hospitalisation).

La rubrique « Prévoyance sociale » comprend les deux grands sous-groupes « Assurances sociales » et « Assistance publique » ainsi que l'encouragement à la construction de logements et quelques divers. La progression des assurances entre 1946 et 1950 provient de l'introduction de l'AVS, au financement de laquelle les cantons participent à raison de 5%. Entre 1950 et 1960, la part de l'assistance augmente fortement sous l'effet d'une forte hausse des coûts hospitaliers qui oblige un plus grand nombre de personnes à faire appel au soutien de l'Etat. A partir des années 1950, enfin, les dépenses de l'Etat dans le domaine des assurances sociales prennent définitivement le pas sur l'assistance publique, à la suite, principalement, du développement de l'AVS et de *Loi sur l'Encouragement à l'Assurance Maladie (LEAM)*.

Replacé dans le temps, le fonctionnement de l'Etat peut être divisé en trois périodes, entre 1946 et 1970.

1. Les années 1946 à 1960 représentent la relance économique à croissance importante sans inflation particulière.

2. Les années 1960 à 1965 subissent la première grave poussée de l'inflation de notre époque, et amènent le Conseil fédéral à prendre les mesures anti-surchauffe en 1964.
3. La période 1965 à 1974 enfin, connaît un certain ralentissement conjoncturel (1967-1968), conséquence des mesures citées, puis la seconde poussée inflationniste jusqu'en 1973 et surtout 1974.

Les dépenses d'ordre financier ont subi un accroissement plus fort, entre 1946 (86 millions 291) et 1970 (790 millions 275) pour l'Etat de Vaud que pour l'ensemble des cantons. Les 3 raisons en sont :

1. L'endettement (et donc les frais de capitaux) de l'Etat de Vaud était nettement moins considérable, dans les années 1940 et 1950, que dans l'ensemble des cantons ; après la période de forte hausse des dépenses totales, autour de 1964-1965, le Canton a retrouvé une situation plus favorable que la moyenne, mais tout de même relativement moins brillante (par rapport aux autres cantons) qu'avant 1960.
2. Avant 1960, les communes vaudoises ne sont pour ainsi dire pas comprises dans les recettes cantonales, alors que, dès 1965, cette participation équivaut à 2% des dépenses totales de l'Etat, ce qui correspond assez à la moyenne suisse.¹⁵⁹ En 1973, les communes vaudoises sont présentes à raison de 3,1 millions de francs dans le produit de la taxe sur les véhicules à moteur et de 18,6 millions dans la perception de l'impôt sur les gains immobiliers. L'introduction des dépenses communales ne modifie guère l'évolution de cette rubrique. Il y a lieu pourtant de relever que, dans le canton de Vaud, les intérêts passifs jouent un rôle plus important au niveau de l'Etat qu'au niveau des communes. En effet, ces dernières possèdent des biens immobiliers (forêts, immeubles) considérables qui occasionnent des frais de gérance assez lourds.

Sur le plan de la classification économique, on remarquera le recul relatif des dépenses de l'Etat de Vaud pour les rémunérations, principalement dû à l'explosion des dépenses d'investissement. Les transferts, à des tiers ou aux communes, représentent plus du quart du total des dépenses de l'Etat de Vaud et de l'ensemble des cantons.

Les recettes se sont multipliées par 15,2 environ entre 1946 et 1974 (en valeur monétaire constante, le multiplicateur est de 6,6). Si les recettes sont de 87 202 millions en 1946, elles s'élèvent à 789 554 millions en 1970.

La plus forte hausse des recettes se situe entre 1960 et 1965, années durant lesquelles l'augmentation annuelle moyenne, en francs constants, atteint 13,8% ; elle est de 6,7% entre 1955 et 1960 et de 4,7% entre 1965 et 1970. De 1965 à 1970, l'augmentation des recettes est moins forte notamment à cause des mesures anti-surchauffe prises par le Conseil fédéral en 1964, mais ayant leur plein effet en 1967.

Tandis que la population s'est accrue d'environ 47% durant la période considérée, les recettes par habitant ont enregistré une augmentation réelle de 353%, soit une augmentation

¹⁵⁹ La *Loi du 28 février 1956 sur les communes* assure le maximum de liberté et d'autonomie aux communes, tout en les maintenant sous le contrôle du Canton. Les travaux lancés depuis le développement de la motion du député libéral Jean Kratzer, tendant à la révision de la législation concernant les communes, ont été difficiles jusqu'à la loi de 1956. Ils avaient été commandés par l'inadéquation de la *Loi du 18 mai 1876 sur les attributions et les compétences des autorités communales* et de la *Loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales*, à la suite de reports de charges de la Confédération et du Canton sur les communes, et sur les questions de l'administration financière des communes. La commune devait disposer de nouvelles ressources financières pour faire face à ses nouvelles obligations, voir historique et débats, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 août 1955, pp. 801-921 ; 20 février 1955, pp. 917-964 ; 21 février 1956, pp. 973-976 ; 27 février 1956, pp. 1195-1208 et 28 février 1956, pp. 1256-1261. « La votation qui vient d'intervenir met ainsi le point final à une œuvre de grande portée et qui a nécessité une très longue et très sérieuse préparation. Cet objet – il est utile de le souligner – est certainement l'un des plus importants qui aient été soumis au Grand Conseil depuis une cinquantaine d'année. La commune constitue le fondement de notre organisation politique et de notre vie sociale. » (Jacques Chamorel, libéral, président du Grand Conseil, p. 1261).

annuelle moyenne réelle de 5,3%. On remarque que l'accroissement des recettes par habitant a été nettement supérieure à l'accroissement de la population et cela durant toute la période considérée.

L'analyse structurelle des recettes des Etats cantonaux fait ressortir la part croissante des impôts dans le total des recettes (44% en 1946, 54% en 1974). L'augmentation constante des revenus de la population en est la cause principale. Les impôts sur le revenu et la fortune représentent les 9/10 de la totalité des recettes fiscales cantonales, le solde concernant les impôts indirects, telle la taxe sur les véhicules à moteur, par exemple. Le second aspect majeur de l'évolution des recettes cantonales est l'importance croissante des transferts financiers entre la Confédération, les cantons et les communes. Ces transferts sont liés notamment à la construction par les cantons (avec une participation de 86% de la Confédération) du réseau des routes nationales, aux nouveaux programmes d'aide aux universités, d'épuration des eaux usées, etc.

L'organisation générale de l'administration

Approche diachronique de l'organisation : les attributions des départements, 1886, [1892, 1904], 1913, 1920, 1948 et 1970

Prenant appui sur la Constitution du 1^{er} mars 1885, l'organisation du Conseil d'Etat, partant de l'administration cantonale, va évoluer au rythme de cinq lois, adoptées en l'espace de 34 ans, soit celle du 13 mars 1886, du 21 novembre 1892, du 29 novembre 1904, du 13 novembre 1913 et du 10 novembre 1920. Cette dernière sera abrogée par la loi du 11 février 1970, non sans avoir connu des modifications partielles, le 29 août 1939, le 18 décembre 1940, le 17 décembre 1947, le 22 mai 1951, le 19 mai 1953, le 22 mai 1956, le 18 mai 1959, le 23 mai 1961, le 13 mai 1963, le 11 mai 1964, le 22 février 1965 et le 24 février 1969. Il faut ajouter à cette nomenclature l'*Arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements*. A l'aide d'organigrammes, nous allons parcourir les étapes de l'évolution de l'administration, en mettant l'accent sur les lois de 1886, 1913, 1920 et 1970, ainsi que la décision d'organisation de 1948. Les lois de 1892 et 1904 concernent davantage les traitements des fonctionnaires que la composition des départements. Elles seront évoquées brièvement.

L'organisation de 1886 : une loi éphémère

Le chapitre II de la Constitution du 1^{er} mars 1885 consacre 16 articles au Conseil d'Etat. Il fonde l'organisation de l'administration cantonale jusqu'en 2003. Les articles suivants méritent la citation :

- « Art. 53.- Les fonctions exécutives et l'administration du canton sont confiées à un Conseil d'Etat composé de sept membres, choisis entre les citoyens actifs.

- Art. 58.- L'administration de l'Etat est divisée en départements. Chaque département est placé sous la direction immédiate d'un membre du Conseil d'Etat.

Les lois sur l'organisation du Conseil d'Etat et sur les attributions des départements seront révisées.

- Art. 63.- Le Conseil d'Etat nomme, suspend et révoque ses agents, suivant les formes prévues par les lois.

Aucun agent ne peut être révoqué que par un arrêt motivé et qu'après avoir été entendu.

- Art. 64.- Le Conseil d'Etat dirige et surveille les autorités administratives cantonales inférieures. »¹⁶⁰

Les débats de la Constituante de 1884-1885 ont été particulièrement vifs au sujet du nombre de conseillers d'Etat et de l'opportunité de disposer d'une chancellerie. Le nombre de 7 départements, introduit avec la Constitution du 15 décembre 1861, fut confirmé, alors qu'une forte minorité de constituants voulait réduire le Conseil d'Etat à cinq membres. Le Conseil d'Etat s'organise comme il l'entend et nomme chaque année son président. En cela, l'administration cantonale vaudoise a suivi la même évolution que l'on retrouve ailleurs en Suisse, dans la grande majorité des cantons ; l'« heptachie » qui caractérise également la composition du Conseil fédéral « paraît depuis un système unique et intouchable. »¹⁶¹ Tous ses membres doivent habiter Lausanne ou sa banlieue. Ils ne peuvent s'en éloigner pendant plus de trois jours, sans l'accord du Conseil d'Etat.

Depuis la *Loi du 7 septembre 1814 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, il existait une Chancellerie. Certains constituants voulaient la supprimer ; elle fut en fait maintenue et son rôle dans le fonctionnement du collège gouvernemental clarifié et renforcé. Le Chancelier est nommé par le Conseil d'Etat, il remplit les fonctions de secrétaire du Conseil d'Etat et du Grand Conseil – jusqu'alors, celui-ci avait son propre secrétariat.

Les points majeurs de la réorganisation sont ici présentés et commentés, dans l'ordre d'apparition des départements dans l'organigramme de 1886.¹⁶²

Déjà dans sa séance du 4 juin 1876, le Conseil d'Etat avait reconnu les inconvénients de la double dépendance administrative de la gendarmerie, Département de justice et police et Département militaire. L'organisation de 1886 et la *Loi du 26 novembre 1886 sur la gendarmerie* attribuèrent la gendarmerie au Département militaire.

Dans le prolongement des dispositions constitutionnelles fédérales de 1874, la Constitution de 1885 affirme la gratuité de l'école et des fournitures scolaires, l'uniformisation des manuels scolaires,¹⁶³ l'implication, après la Confédération, de l'Etat dans la formation professionnelle « concernant l'agriculture, le commerce, l'industrie et les métiers » dont l'expression de l'aide financière se fera au travers de subventions, tandis que l'école privée, malgré son essor fantastique en Ville de Lausanne, dans le dernier quart du XIXe siècle, ne reçoit aucun subside de l'administration cantonale.¹⁶⁴ Les inspectorats scolaires, tels qu'ils étaient institués par les lois du 31 janvier 1865 et le 12 mai 1869, furent supprimés au profit du nouveau Département de l'instruction publique. Malgré la modestie de son organisation, le Département de l'instruction publique et des cultes doit conduire de nombreux chantiers de construction d'établissements scolaires (vers 1900, on construit 9% des bâtiments du total des bâtiments scolaires que compte actuellement le canton), se

¹⁶⁰ Par comparaison, la Constitution du 14 mars 2003 consacre les articles 117 à 129. A l'art. 127, il stipule que le Conseil d'Etat dirige l'administration cantonale. Il engage le chancelier d'Etat et les cadres de l'administration. La loi règle les engagements aux fonctions subordonnées. (*Quand les Vaudois se révisent totalement. Un premier commentaire du projet de Constitution*, Christophe REYMOND (dir.), Lausanne, 2001, 168 p.).

¹⁶¹ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », p. 91.

¹⁶² L'organigramme corrige sur certains points celui publié par COUTAZ, « Pouvoir administratif et exécutif », p. 77.

¹⁶³ A la fin des années 1880, sur 36 680 élèves, 32 496 recevaient, payé par leurs parents, le matériel nécessaire, 3 598 étaient assistés par leur commune d'origine, et 391 par des institutions charitables.

¹⁶⁴ En 1860, on ne recensait encore à Lausanne que 8 pensionnats dont 5 de demoiselles. La ville en aura 81 en 1890, 107 en 1908 auxquels s'ajoutent cette année-là 44 pensions pour jeunes gens aux études. C'est donc dans le dernier quart du XIXe siècle que Lausanne devient non seulement une ville d'écoles mais la ville d'instruction par excellence. Au début des années septante, le Canton de Vaud compte 80 écoles, instituts d'enseignements privés et pensionnats, c'est le tiers du total suisse : 73 d'entre eux sont des internats : ils offrent près de 5000 lits.

préoccupe de la valorisation des instituteurs, crée en 1889 les écoles enfantines et fixe par la loi l'effectif de 50 élèves par classe.

L'Académie de Lausanne fut transformée en 1890 en université.

Par un arrêté du 23 mai 1885, le Conseil d'Etat supprime l'ancien Conseil de santé, créé par la *Loi du 1^{er} juin 1810 sur la Police de santé des hommes*, ainsi que la Commission des hospices, pour les remplacer par un conseil unique réunissant les attributions essentielles de l'un et de l'autre. Les attributions du nouveau rouage qui s'appelle Conseil de santé et des hospices, sont mieux définies, plus étendues. Elles sont confiées à deux sections, l'une médicale, l'autre administrative, chargées toutes deux de la surveillance des établissements hospitaliers, la première sur le service médical, la seconde sur la partie économique.

Bien que ses attributions aient été diminuées par le transfert des postes, des télégraphes et des poids et mesures à la Confédération, le travail du Département de l'agriculture et commerce a néanmoins continué à augmenter : le Service des bâtiments de l'Etat lui a été adjoint ; il s'affirme de plus en plus comme l'intermédiaire entre l'Autorité fédérale et les communes vaudoises ; malgré les nouveaux rapports avec l'administration fédérale, il a gardé la police cantonale des poids et mesures. Le Bureau du service extraordinaire des bâtiments, issu de l'ancienne organisation des années 1860, est supprimé. Les études pour les constructions nouvelles ainsi que leur construction seront désormais réalisées dès 1886 par des architectes ne relevant pas de l'Etat, mais contrôlés par l'architecte de l'Etat.

Le canton est divisé en 6 arrondissements forestiers qui ont à leur tête un forestier d'arrondissement. L'inspecteur général des forêts devient, à la faveur de la nouvelle organisation, chef du Service des forêts, chasse et pêche.

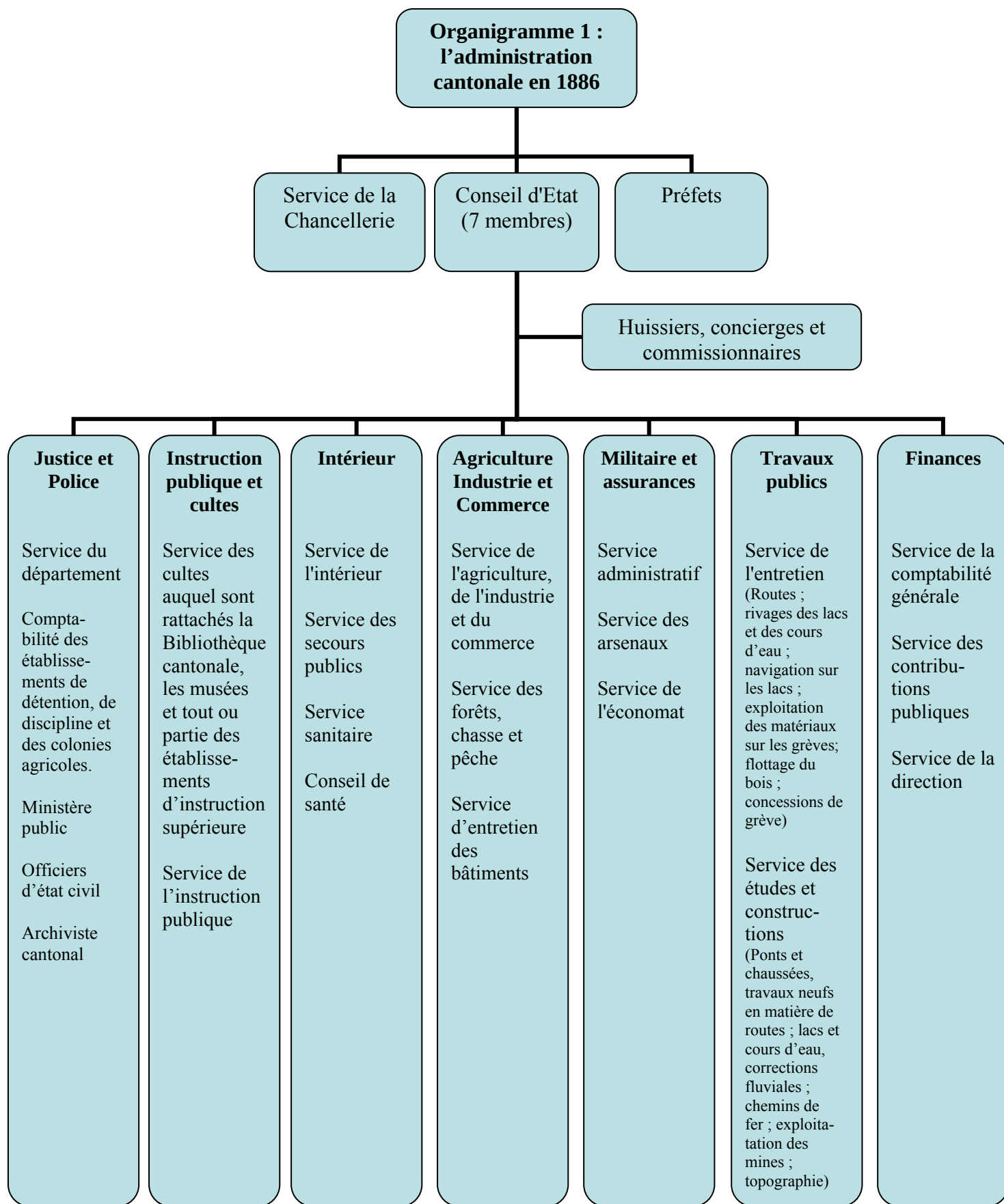
Le Service de l'économat qui restera dans la dépendance du Département militaire, jusqu'à la nouvelle organisation de l'administration de 1970 est créé le 1^{er} janvier 1886. Le Conseil d'Etat a voulu par sa décision rompre avec la politique d'acquisition du matériel par chaque secteur d'activité et le paiement des factures par le Département des finances.

Entre 1877 et 1941, la Police de sûreté resta distincte de la Gendarmerie. Elle fut organisée pour la première fois par la loi du 10 mai 1884. C'est la croissance de la délinquance et de la criminalité, au cours du XIX^e siècle, qui rendit nécessaire la création d'un corps spécialisé en matière de police judiciaire. A la Gendarmerie restaient avant tout les mesures d'ordre. Afin de pouvoir agir avec discrétion, les membres de la Police de sûreté ne portèrent pas d'uniforme. Leur organisation fut davantage fondée sur la nature des affaires qu'ils avaient à traiter que sur un critère géographique. C'est pour cette raison que la Police de sûreté fut centralisée à Lausanne.

Profitant de la nouvelle organisation, le Conseil d'Etat supprima les inspecteurs des ponts et chaussées pour les remplacer par un seul fonctionnaire, qui devra être un spécialiste. Sous la direction immédiate et directe du chef du département, il sera chargé du Service de l'entretien des routes pour tout le canton.

19 voyers de district sont préposés à la surveillance de l'entretien des routes, et ont sous leur direction 400 cantonniers. Selon la *Loi sur 26 novembre 1888 sur les routes*, l'Etat prend à sa charge 1) la surveillance et l'inspection ; 2) la fourniture et l'exploitation des matériaux employés aux rechargements et leurs applications ; 3) le salaire des cantonniers et autres ouvriers ; 4) l'enlèvement des terres provenant du curage des fossés ; 5) les ouvrages neufs et réparations dont le coût n'excèdent pas 1 000 francs.

La longueur des routes cantonales à charge de l'Etat était en 1894 de 1823 kilomètres, la longueur moyenne d'un cantonnement est de 4 557 mètres. En 1887, le Grand Conseil accorde une subvention de 4 millions de francs pour le percement du tunnel du Simplon.



De 1892 à 1913

Coup sur coup, trois lois sur l'organisation du Conseil d'Etat vont être adoptées en 1892, 1904 et 1913. Les deux premières sont centrées principalement sur les aspects de la rémunération du personnel, la dernière apporte plusieurs retouches importantes à la répartition des services dans les départements.

La loi d'organisation de 1892 : la question des traitements

La nouvelle organisation du 21 novembre 1892 est adoptée dans un climat politique qui a changé depuis 1886. Les radicaux et les libéraux se sont réconciliés, sous la menace des idées socialistes émergentes. La fin de la domination absolue radicale est révolue. Les principales modifications apportées à l'ancienne loi portent en fait sur les traitements du personnel. Nous les analyserons dans le chapitre sur la *Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales du 9 juin 1947*. Seuls quelques éléments sont mentionnés ici.

La proposition du Conseil d'Etat de supprimer l'obligation faite à ses membres d'habiter Lausanne ou sa banlieue est refusée par le Grand Conseil. Tous les conseillers d'Etat doivent avoir leur domicile à Lausanne. Le montant de 7 000 francs, au lieu de 5 000 francs pour le traitement des conseillers d'Etat est adopté. Le traitement du chimiste cantonal sera augmenté, le produit de ses analyses allant directement dans les caisses de l'Etat. L'organisation du Département de l'instruction et des cultes porte la mention de trois sous-secrétaires. Celle du Département militaire attribue dorénavant le titre de secrétaire, et non de sous-secrétaire, à la personne qui s'occupe de la taxe militaire. Ni les préfets ni leur personnel ni leurs huissiers n'ont le droit de percevoir les émoluments à leur profit ; ceux-ci relèvent de la caisse de l'Etat. Par décret du 17 novembre 1891, un poste d'adjoint, chef de bureau des fournitures scolaires, a été créé au Département de l'instruction publique et des cultes. Non seulement, les fonctionnaires et les employés sont nommés par le Conseil d'Etat, mais ils sont révoqués par lui.

La loi d'organisation de 1904 : les effets de la crise financière

C'est dans un climat financier difficile pour l'Etat qu'une nouvelle loi d'organisation est adoptée le 29 novembre 1904. Les deux textes contiennent le même nombre d'articles, soit 142. Comme la précédente, elle innove principalement sur la question des traitements. Elle désigne les services par numéro : 1^{er}, 2, 3^e et 4^e services. En 1892, le législateur a introduit dans les attributions des départements (chapitre VII) la distinction, sans l'explicitier, entre les objets qui devaient être référés au Conseil d'Etat, et ceux (« simples mesures d'exécution ») qui lui échappaient. Cette différence ne fut pas reprise en 1904. Une grande partie des débats du Grand Conseil a porté sur le nombre de préfectures ; la tentative de faire passer le nombre de 20 à 11 échoua sous les arguments tant historiques que sécuritaires du Conseil d'Etat.

Les modifications suivantes sont intervenues entre temps.

Les membres du Conseil d'Etat doivent habiter Lausanne ou ses abords immédiats, plutôt que sa banlieue.

Dès 1904, le Département de justice et police ne s'occupe plus du contrôle hypothécaire, pris en charge par le Département des finances, ni des Archives cantonales vaudoises qui sont transférées au Département de l'instruction et des cultes. Il est dorénavant formé de deux services, justice et législation ; police. Le Service de justice et législation est

mis en place dès le 1^{er} janvier 1905. Malgré son nom, il ne rend pas justice : c'est l'affaire des tribunaux. Il ne nomme pas non plus aux emplois judiciaires : c'est la responsabilité du Tribunal cantonal. Il ne légifère pas enfin, c'est de la compétence du Grand Conseil, assisté du Conseil d'Etat et de ses services. Il est en réalité associé à l'élaboration des textes législatifs en collaboration avec les services, assiste l'Etat dans ses recours, s'occupe de liaisons entre les autorités judiciaires et les autorités politiques, jouant le rôle de conseiller et de conscience juridiques de l'Etat. Le regroupement dans un service de la plupart des conseillers juridiques de l'Etat offre l'avantage d'assurer la cohérence et la législation et de mettre à disposition du gouvernement des juristes. De lui dépendent diverses commissions dont le nombre a varié.

Le Département de l'instruction publique et des cultes s'est étoffé de deux nouveaux services. Le premier, celui de l'université, des établissements d'instruction publique et des cultes, soit en abrégé Service de l'université et des cultes, ou 2^e service. La Bibliothèque cantonale et universitaire, les Archives cantonales et les musées sont rattachés à ce service. L'autre s'appelle Service des monuments historiques ou 3^e service.

Le Département de l'intérieur acquiert les compétences suivantes : les renonciations à la nationalité et réintégrations, les recensements périodiques, le rapatriement des Vaudois à l'étranger et des Confédérés, les quêtes et collectes, la nomination et le renvoi des internes et des externes de l'Hôpital cantonale, la police des constructions et des habitations en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité, la gérance de la Caisse cantonale d'assurance du bétail et la surveillance des caisses locales. Depuis 1900 déjà, la Chancellerie forme dorénavant un service spécial placé sous la direction et la surveillance du Département de l'intérieur. Le chancelier est chef du service de la Chancellerie. Il est le secrétaire du Grand Conseil.

Le Département de l'agriculture et du commerce devient Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Il a sous son autorité trois services : industrie et commerce ; forêts, chasse et pêche ; et agriculture. L'organisation des écoles d'agriculture, de la station laitière et de l'école de fromagerie est réglée par des lois spéciales. Le canton a adopté sa première loi sur l'apprentissage en 1896, qui constitue une date essentielle de l'évolution de la formation professionnelle du 21 novembre 1896 ; elle rend le contrat d'apprentissage obligatoire et par écrit et fixe le cadre général des relations entre patrons et apprenti ou son représentant. Elle marque l'intervention progressive des pouvoirs publics dans la formation professionnelle qui bénéficie de l'*Arrêté fédéral de 1884 sur la formation professionnelle* et du régime de subventionnement qui en découle. La loi d'organisation de 1904 porte ainsi les premiers échos de l'insertion de l'Etat dans la formation professionnelle, après avoir généralisé la scolarité obligatoire à l'ensemble des enfants du canton de Vaud.

Le Département militaire devient le Département militaire et des assurances, à la suite de l'intégration du Service des assurances, avec le contrôle des installations électriques.

Le Département des finances reçoit la compétence nouvelle du Service du contrôle des dépenses. Le doublement, en quelques années, des dépenses de l'Etat (11 millions en 1904) a imposé l'idée de ce nouveau rouage, pour un contrôle minutieux et une harmonisation entre les procédés des divers départements en matière de dépenses. L'administration cantonale doit refléter un esprit de corps, régi par les mêmes règles.

La Loi d'organisation du 13 novembre 1913 : la confirmation d'une évolution

La loi s'inscrit dans une décennie (1907-1917) de catastrophes pour les vigneron vaudois : mildiou, oïdium, cochylis, phylloxéra et gel, qui verra le vignoble vaudois reculer de 2 200 hectares. Le 4 février 1912, le peuple suisse adopte la *Loi fédérale relative à l'assurance en cas de maladie et d'accidents*, malgré le vote négatif des Vaudois. La *Loi du*

25 février 1908 sur l'instruction publique secondaire abroge la Loi sur 19 février 1892 sur l'instruction publique secondaire. Selon elle (*Règlement d'application du 22 janvier 1909*), les établissements secondaires du canton sont :

- les établissements de culture générale
- les écoles supérieures de jeunes filles (équivalent des collèges) (communes)
- les collèges communaux (garçons et mixtes) (communes)
- le Collège scientifique cantonal (garçons) (canton) (ex-Collège cantonal)
- les gymnases de jeunes filles (communes)
- le Gymnase scientifique cantonal (garçons) (canton)
- le Gymnase classique cantonal (garçons) (canton)
- les écoles spéciales
- les écoles supérieures de commerce, d'administration et de chemins de fer (canton)
(deviendront l'Ecole supérieure de commerce et d'administration, comprenant l'Ecole de commerce et l'Ecole d'administration)
- les écoles normales (canton)
- l'école cantonale d'agriculture (canton)
- l'Ecole technique cantonale (canton) (n'est plus mentionnée dans l'*Annuaire officiel* dès 1915) et les autres écoles professionnelles (communes)

La loi de 1913 crée, dans le prolongement de cette nouvelle législation, le Service de l'enseignement secondaire, ce qui a pour effet d'ajouter un 4^e service au Département de l'instruction publique et des cultes, par rapport à l'organisation arrêtée en 1904 : les niveaux d'enseignement sont désormais parfaitement délimités, entre niveau primaire, secondaire et supérieur. Cette organisation donne à chaque service une meilleure visibilité et son autonomie. Les cultes, la Bibliothèque cantonale et universitaire, les Archives cantonales et les musées sont rattachés au Service supérieur, à savoir le 3^e service du département. Le Service des monuments historiques devient par contre-coup le 4^e service.

Le Département de justice et police érige la gestion des établissements de détention en service. On parle désormais de Service pénitentiaire avec une structure administrative formée de deux ou trois secrétaires, et de un ou deux sous-secrétaires.

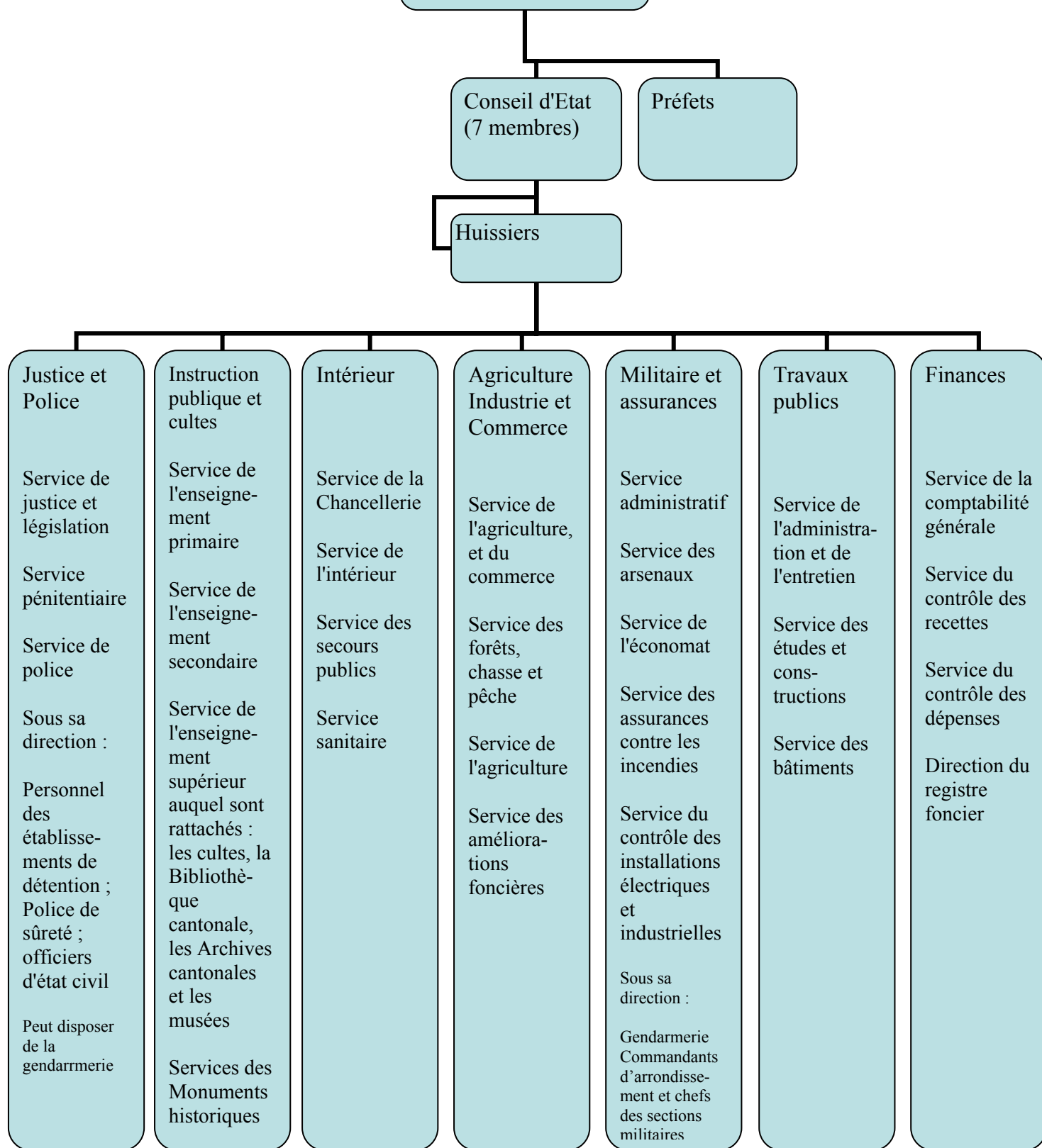
Sans subir de changements tant du point de vue du nom que du nombre de services, le Département de l'intérieur acquiert les compétences suivantes : la surveillance et le contrôle des fondations intéressant les communes, l'assurance-maladie, l'enfance malheureuse et abandonnée, l'internement des alcooliques, le contrôle du commerce des denrées alimentaires, l'application de la loi sur le commerce de bétail. La Chancellerie est confirmée dans son statut de service, le Chancelier étant son responsable. Par contre, elle est placée désormais sous la direction du Département de l'intérieur. Elle est composée d'un chancelier, de quatre secrétaires et d'un sous-secrétaire.

Les améliorations foncières apparaissent nouvellement dans l'organigramme de l'Etat ; c'est le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce qui en hérite, avec la dotation suivante en personnel : un ingénieur rural, chef de service ; deux ingénieurs ruraux ; un dessinateur et un sous-secrétaire.

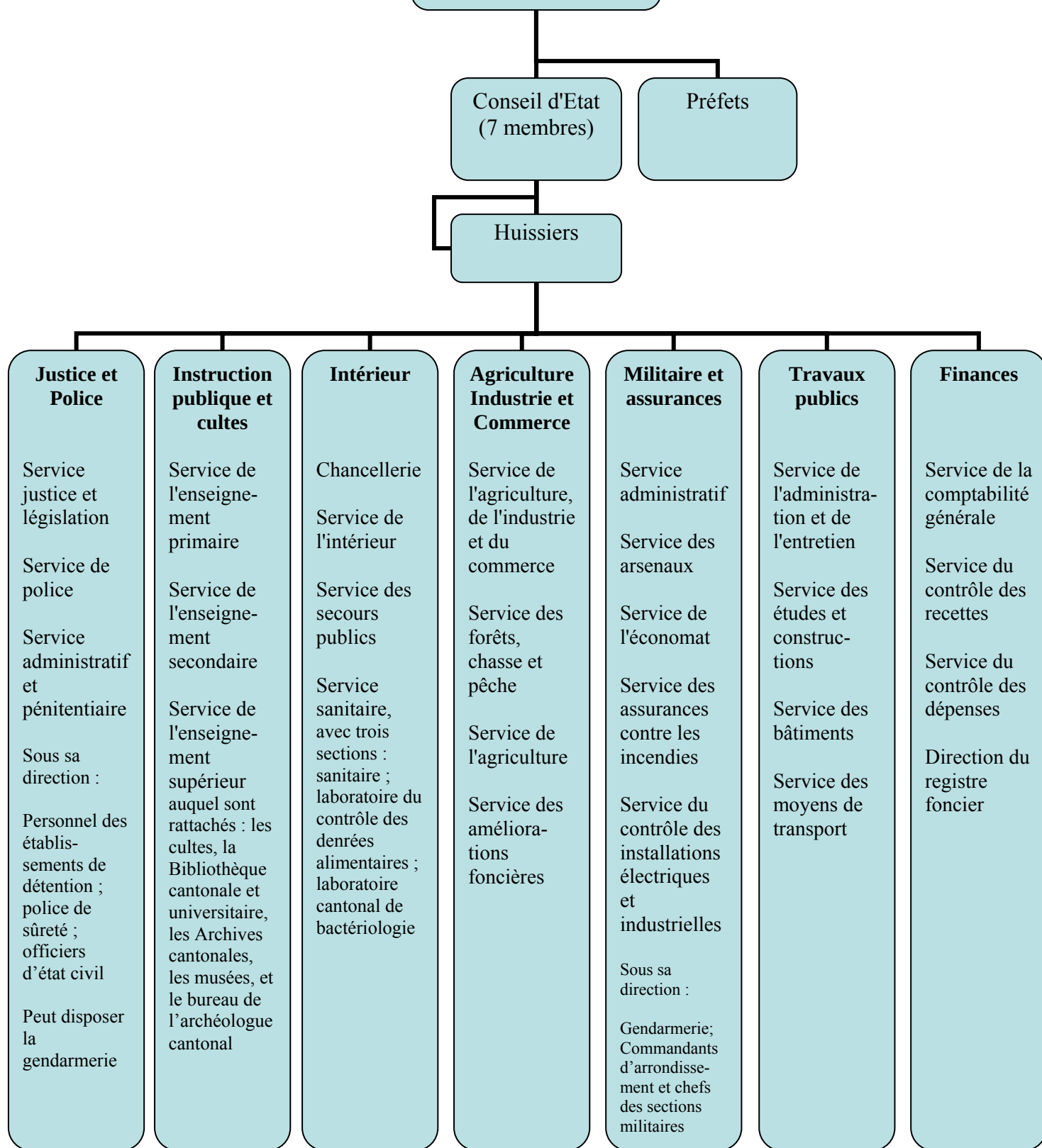
Alors que la loi de 1904 l'avait tenu au rang d'une compétence du Service des assurances contre les incendies, le contrôle des installations électriques et industrielles est érigé en service dont un ingénieur, chef de service, un technicien et un sous-secrétaire ont la responsabilité de la conduite.

Les départements des travaux publics et des finances ne connaissent aucun changement par rapport à l'organisation de 1904. Tout au plus, peut-on signaler le changement du nom Service de la direction du cadastre en Service de la direction du registre foncier dont le renforcement des effectifs est obtenu à la suite de l'entrée en vigueur du Code civil suisse et de l'élaboration du règlement cantonal sur les mensurations cadastrales.

**Organigramme 2 :
l'administration
cantonale en 1913**



**Organigramme 3 :
l'administration
cantonale en 1920**



La loi d'organisation de 1920 : un contexte difficile

La *Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat* du 10 novembre 1920 ne marque pas de grands changements dans l'évolution de l'administration cantonale vaudoise. C'est plutôt le contexte de son adoption qui fait son originalité – l'Etat connaît de graves difficultés financières qui exigent du Conseil d'Etat des mesures drastiques pour assainir la situation dont les fonctionnaires et les employés de l'Etat vont subir les plus lourds effets. Nous les avons déjà évoqué dans le chapitre sur les crises financières. La loi de 1920 ne sera abrogée qu'en 1970.

Sans entrer dans le détail, notre présentation s'en tiendra aux principales étapes du développement de l'administration jusqu'en 1948.

Dès 1920, le Bureau de l'assistance judiciaire gratuite, appelé Bureau de l'assistance judiciaire gratuite¹⁶⁵ et dès 1944/1945 la Chambre des notaires¹⁶⁶ sont associés au Service de justice et législation. Le Bureau, créé par la loi du 1^{er} décembre 1904, a commencé à fonctionner dès le 1^{er} janvier 1905. En 1964/1965, la Chambre des courtiers,¹⁶⁷ la Commission cantonale d'internement administratif¹⁶⁸ et la Commission consultative cantonale pour les recours administratifs¹⁶⁹ lui sont également rattachées.

Le Service pénitentiaire s'appelle dès 1920 Service administratif et pénitentiaire et figure comme 3^e service.

Un nouveau service, celui de l'enfance, s'ajoute au Département de l'intérieur, avec un chef de service, un ou deux secrétaires, un ou deux sous-secrétaires.

Le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce traduit l'élargissement des missions étatiques. Désormais le Service de l'industrie et du commerce s'accroît de l'enseignement professionnel, au bénéfice d'une première loi sur l'apprentissage depuis 1896. L'enseignement agricole (donc également l'Ecole cantonale d'agriculture) est placée entièrement sous la responsabilité de ce département. Le Service de l'agriculture est désigné Service de l'agriculture, de la viticulture et de l'enseignement agricole

Enfin, le Service de l'administration militaire, au sein du Département militaire et des assurances, se substitue par le nom au Service administratif, des précédentes organisations.

Lors du développement de sa motion, le 29 avril 1935, le libéral Benjamin Méan, dénonçant la répartition insatisfaisante des services opérée en 1920, avec des chevauchements de compétences, souhaitait la création d'un Département du commerce et de l'industrie, en raison de l'importance des questions économiques. Selon lui, le Département de justice, police et militaire comprendrait tous les services de police et les services militaires ; le Département militaire, quant à lui, pourrait se consacrer exclusivement aux questions agricoles.¹⁷⁰ Le rapport de la Commission chargée de l'examen de la motion en approuva les conclusions, dont le constat du député socialiste, Henri Viret, rapporteur de la commission de

¹⁶⁵ *Loi des 26 novembre 1919 sur l'assistance judiciaire gratuite en matière judiciaire civile* et *Loi du 28 novembre 1932 modifiant celle du 29 novembre 1919 sur l'assistance judiciaire gratuite en matière judiciaire civile* – Arrêté abrogeant et remplaçant l'art. 58 du tarif émoluments et indemnités en matière judiciaire civile du 27 mai 1921.

¹⁶⁶ *Loi du 18 novembre 1940 sur le notariat* – Règlement d'exécution du 30 juillet 1941.

¹⁶⁷ *Loi des 12 décembre et 8 septembre 1954 sur les courtiers en immeubles et en fonds de commerce*. Règlement d'exécution du 16 février 1951, modifié le 19 octobre 1956.

¹⁶⁸ *Loi du 8 décembre 1941, modifiée le 2 septembre 1946, sur l'internement administratif d'éléments asociaux*.

¹⁶⁹ Arrêté du 15 septembre 1952 fixant la procédure pour les recours administratifs, art. 21.

¹⁷⁰ La motion portait en fait sur divers objets. Son intitulé exact est « Motion Méan et consorts invitant le Conseil d'Etat à déposer des projets de lois modifiant l'organisation du Conseil d'Etat, l'organisation administrative et judiciaire, l'article 45 de la Constitution, ainsi qu'un projet de loi conférant le caractère de droit public aux corporations professionnelles établies suivant le système paritaire », développée, le 29 avril 1935, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, pp. 989-997.

minorité reflète bien les carences de l'organisation de 1920 : « La répartition actuelle a été probablement inspirée par le souci de donner à tous les conseillers d'Etat à peu près la même somme de travail. Mais les temps ont changé et avec eux les attributions de certains départements. »¹⁷¹ Même si elle fut souvent attaquée, l'organisation de 1920 résista jusqu'en 1948, la loi fut abrogée en 1970. Les équilibres de pouvoirs qu'elle avait générés n'étaient pas simples à recréer en fonction des personnes et des pouvoirs qui s'opposaient et selon les contraintes du moment.

Les principales modifications de la loi d'organisation de 1920

A la suite de la série des actes frauduleux commis au Département militaire et des assurances, qui causèrent une grande sensation, non seulement dans les milieux officiels, mais dans tout le pays et du dépôt d'une motion devant le Grand Conseil demandant un meilleur contrôle financier intérieur des départements, le Conseil d'Etat adoptait, le 24 septembre 1929, les propositions du chef du Département des finances ; il chargeait en particulier ledit département de procéder au contrôle de toutes les caisses. Peu après fut créé un poste de contrôleur-comptable spécial, attaché au Service de la comptabilité générale. Le contrôleur est en relations constantes avec le chef du Département des finances auquel il transmet ses rapports de vérification. Il a dans ses compétences celle, non seulement de faire des observations, mais de donner aussi des conseils. Le chef de département peut soit donner au rapport une suite favorable, soit le jeter à la corbeille à papier sans autre forme de procès.

Le 18 janvier 1933, le Grand Conseil vaudois adopta le décret constituant : « La fondation vaudoise en faveur des agriculteurs, vigneron et montagnards obérés » pour éviter de mettre sur la route des milliers d'agriculteurs. Confédération et cantons votèrent des crédits importants destinés à l'assainissement financier des domaines agricoles. A fin 1933, le nombre total des cas pour lesquels les services de la Fondation avaient été requis s'élevait à 1 286.

En 1935, il est créé le Secrétariat pour la protection des mineurs, relevant du Département de justice et police, compétent pour les questions de délinquance juvénile.

La première mesure de l'Etat en matière de logement fut de s'occuper des abus dans le secteur des loyers en créant, en 1937, le Bureau cantonal de la surveillance des prix (1938-1943), devenu Bureau cantonal du contrôle des prix (1943-1945), et enfin Office cantonal du contrôle des prix (1946-1947), comprenant une Section loyers. La pénurie extraordinaire de logements, au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, bien plus forte que celle du Premier conflit mondial, amena le Conseil d'Etat, dans sa séance du 26 avril 1946, à désigner dorénavant sous le nom d'Office cantonal du logement les deux organismes cantonaux existants, Bureau des loyers de l'Office cantonal du contrôle des prix, et Section travaux de l'Office cantonal du travail, et de placer sous la tutelle du Département de l'agriculture, industrie et commerce. L'Arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements rattacha au 1^{er} Service de l'industrie, du travail et des assurances, situation qui perdurera jusqu'en 1967, avant son transfert au Secrétariat général du même département, entre 1968 et 1981.¹⁷² Le nouvel Office collabore avec des commissions regroupant les milieux du secteur privé et des locataires. Il est impliqué dans les commissions de recours et de construction. Son activité n'est plus principalement axée sur l'élimination des mauvaises conditions de logement, transférée aux commissions de salubrité ni sur les abus des loyers dans le secteur

¹⁷¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1936, p. 152.

¹⁷² L'Office est promu au rang de service par décision du Conseil d'Etat du 13 novembre 1981. Cette modification hiérarchique se fit à un moment de pénurie de logements, qui va caractériser les années 1965 à 1978. Entre 1965 et 1971, plus de 5 000 nouveaux logements sont mis chaque année sur le marché.

locatif, dont les préfets assurent les séances de conciliation ; elle s'exerce plutôt sur l'étude des problèmes du logement dans ses aspects financiers, juridiques, techniques et fonciers, la préservation de l'habitat existant, l'aide à la construction et à la rénovation des logements, la distribution et le contrôle de l'aide personnalisée, dite aide au logement, l'application de la législation fédérale et cantonale en matière de logement.

A la suite de l'adoption de *Loi du 29 août 1939 sur l'organisation du Conseil d'Etat, modifiant la loi du 10 novembre 1920*, le Département de l'intérieur, le seul département concerné par les nouvelles dispositions, a sous son autorité 5 services, dès le 1^{er} janvier 1940 :

- 1.- la Chancellerie
- 2.- le Service de l'intérieur
- 3.- le Service des hospices
- 4.- le Service de prévoyance sociale et d'assistance publique
- 5.- le Service sanitaire, avec deux subdivisions : section sanitaire médicale ; section sanitaire section vétérinaire.

La loi découle de l'acceptation, les 29 et 30 avril 1939, de la *Loi du 16 mai 1938 sur la prévoyance sociale et l'assistance publique*. Elle impose au département une tâche supplémentaire importante. En effet, il devient l'organe administratif de l'institution de droit public dénommée *Assistance publique vaudoise* et assure l'exécution de la prédite loi. Il est prévu la création d'un Service de prévoyance sociale et d'assistance publique auquel incombera l'organisation de la prévoyance et de l'assistance par les commissions locales, le contrôle de leur activité et la protection de l'enfance. Il lui revient également de pourvoir à la tenue de la comptabilité. Le Service de l'enfance qui était apparu dans la loi de 1920 disparaît comme tel pour devenir une section de ce nouveau service. Celui des secours publics deviendra le Service des hospices. Les attributions du Service de l'intérieur sont modifiées en ce sens que l'assistance des Confédérés dans le canton et leur rapatriement sont attribués au Service de prévoyance sociale et d'assistance publique. L'administration des secours aux incurables, l'aide fédérale aux vieillards, veuves et orphelins nécessiteux, la lutte contre la tuberculose sont transférés également du Service des secours publics au nouveau service. Cette distribution permettra une légère diminution dans le personnel des anciens services. La composition du Service sanitaire est l'objet, dans ce contexte, de profonds remaniements. Les tâches imposées à ce service sont considérablement élargies avec l'extension des dispositions de la loi sur l'organisation sanitaire, l'application de la loi fédérale sur la tuberculose, l'extension du service vétérinaire et l'augmentation importante du nombre des analyses. L'entrée en vigueur de la *Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique* nécessitera de la préfecture de Lausanne, tout particulièrement, un surcroît de travail important (action alimentaire, recours contre les décisions des commissions locales, etc., auquel s'ajoutera le service de l'allocation fédérale aux veuves, orphelins, vieillards nécessiteux et chômeurs âgés). Par ailleurs, depuis 1920, toutes les affaires traitées à la préfecture de Lausanne ont augmenté dans de très fortes proportions. En 1920, le district de Lausanne avait 78 000 habitants, aujourd'hui, il en a plus de 110 000. La préfecture de Lausanne administre environ le tiers de la population du canton. Elle a reçu de la Chancellerie la compétence d'établir et de renouveler les passeports pour le district de Lausanne, ce qui lui impose un surcroît de travail considérable. Cette situation justifie, en 1939, la révision de l'article 131 de la *Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 10 novembre 1920*, avec l'octroi d'une unité de travail supplémentaire.

Enfin, les compétences suivantes appartiennent désormais au Département de l'intérieur : les préfectures, les établissements hospitaliers cantonaux et la liaison avec les établissements privés, la nomination et la révocation des directeurs, gérants et personnels des asiles et orphelinats cantonaux, les préavis relatifs aux mesures à prendre à l'égard des alcooliques, le rapatriement des Vaudois et des Confédérés.

Une Commission foncière rurale fut instituée par l'Arrêté du 6 février 1940, relatif à l'application de l'arrêté du Conseil fédéral du 16 octobre 1936 concernant le commerce des immeubles agricoles ; elle était complétée pour ratifier le transfert de la propriété immobilière et régir la durée des baux ; autoriser à la fois l'aliénation anticipée d'immeubles agricoles, la conclusion de baux à ferme et la constitution du droit de gage. Elle fut rattachée d'abord au 4^e Service du Département de l'agriculture, industrie et commerce, entre 1940 et 1948, puis dès cette date au Service de l'agriculture.

Les contraintes de l'organisation financière amenèrent à répartir différemment, dès 1947, les services du département des finances et à faire un regroupement de ses diverses activités. Dans ce but sont créés quatre services : le secrétariat général ; l'administration cantonale des impôts ; le service financier et comptable et la direction du cadastre.¹⁷³

La Police cantonale vaudoise n'existe que depuis la promulgation, le 26 mai 1943, de la première *Loi d'organisation de la police cantonale*. Depuis 1803, il y avait une gendarmerie dépendant du Département militaire et, dès 1877, une police de sûreté relevant du Département de justice et police. Jusqu'à la fin de 1940, gendarmerie et police de sûreté sont demeurées totalement indépendants l'un de l'autre, rattachés à deux départements différents. Le système était illogique, car le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, tâche essentielle de la gendarmerie octroyait au Département de justice et police un droit de disposition sur la gendarmerie. Le besoin de créer une police à direction unique amena le Conseil à proposer au Grand Conseil, dans la session de décembre 1940, une modification de la loi prévoyant l'attribution de la gendarmerie au Département de justice et police, et la réunion, dès le 1^{er} janvier 1941, des deux corps de la gendarmerie et de la police de sûreté dans un même service, celui de la Sécurité publique, placé sous la direction d'un même chef de service.¹⁷⁴ Par décision du 30 décembre 1941, le Conseil d'Etat accorda à la Police municipale de Lausanne la compétence de police judiciaire, seul cas dans le canton. Le Commandant de la police est toutefois responsable de la police judiciaire pour tout le canton.

La Police de sûreté s'est transformée au fil des besoins. Ainsi, la Brigade Etrangers et renseignements fut constituée en 1919. Dite administrative, elle a dû coopérer à toute une série d'examen de situations d'étrangers, arrivés sur le territoire helvétique à la suite de l'état de belligérants des pays voisins. La Police de sûreté comprend entre autres subdivisions une Brigade Préventive mineurs, mise sur pied en 1933 pour intervenir auprès des jeunes qui ont commis des infractions ou pour des actions préventives. Elle est en relation avec le président du Tribunal des mineurs, le Service de la protection de la jeunesse, les autorités scolaires, les instances religieuses. Egalement en 1933, une Brigade financière et économique fut fondée pour soutenir les magistrats instructeurs dans leur traque des infractions économiques. Encore en 1933, la Brigade dite politique fut créée dans le but de s'occuper de tous les problèmes concernant la sécurité intérieure du canton de Vaud, par la surveillance de groupements ou d'éléments individuels la mettant en danger. Elle est actuellement dénommée Brigade Renseignements généraux. Dernière née de toutes les brigades, la Brigade des stupéfiants a été créée en 1969 pour lutter contre les phénomènes de la drogue

En 1942, le Service de la protection des mineurs devient l'Office cantonal des mineurs, organes d'exécution des mesures ordonnées par la Chambre pénale des mineurs (futur Tribunal des mineurs). La même année, les offices médico-pédagogiques vaudois et du tuteur sont institués.

« Le Secrétariat du Département de justice et police a débuté ses activités le 1^{er} mai 1941. Indépendamment de sa mission principale qui est d'assurer la liaison entre les différents

¹⁷³ Modification des articles 123 à 128 de la loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat, 18 décembre 1946.

¹⁷⁴ Loi du 18 décembre 1940, modifiant la loi du 20 novembre 1920, en vue de la création d'un corps de police cantonale.

services, il est chargé entre autres des affaires relatives à l'administration, à l'organisation et à la comptabilité du département, ainsi que des attributions », jusqu'alors confiées au secrétariat de police : expulsions ; menaces d'expulsion ; tolérances de séjour ; refoulements ; extraditions ; rapatriements ; questions de nationalité ; naturalisations ; contrôle des assemblées politiques ; transports de police ; recours, avis de droit et divers. Dès sa constitution, la Commission de contrôle des films cinématographiques lui fut rattachée. »¹⁷⁵

Le Bureau cantonal des poids et mesures apparaît dans l'organisation de l'administration cantonale, en 1944.

En automne 1945, le Département des finances prend l'initiative de soumettre au Conseil d'Etat, puis au Grand Conseil, une loi modifiant sa propre organisation interne. Cette réorganisation, destinée à assouplir et à améliorer l'appareil fiscal existant, a été consacrée par la *Loi du 18 décembre 1945 modifiant celle du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat*. Le Secrétariat général est issu de cette refonte du Département. Le département a toujours disposé d'un secrétaire de département qui travaillait à proximité et pour le compte du chef de département ; en 1946, la compétence donne naissance à un service. A l'époque, ses compétences étaient celles qui ne dépendaient pas d'un autre service du département : droit de mutation ; succession en déshérence ; taxe personnelle cantonale ; droit de timbre ; impôt sur les cycles ; impôt sur les chiens ; patentes de tabac ; régales de sels. Le titre Administration cantonale des impôts résulte de cette réorganisation. Auparavant, la perception des impôts et taxes – qui a toujours relevé du Département des finances – a dépendu successivement du : Bureau du département et du contrôle, 1863-1886 ; Contrôle des contributions publiques, 1886-1904 ; Contrôle des recettes, 1905-1945. De 1920 à 1945, le Contrôle des recettes est divisé en deux sections, un bureau s'occupe de tout, sauf de l'impôt et de la taxe des étrangers avec à sa tête le chef de service ; l'impôt mobilier et la taxe des étrangers sont placés sous la responsabilité d'un commissaire aux contributions publiques.

La *Loi du 9 décembre 1947 modifiant les dispositions d'application (titre VIII) de la loi d'impôt sur la fortune et le produit du travail du 24 janvier 1923* permet la réorganisation du personnel administratif des commissions d'impôt. La *Loi du 9 juin sur le statut général des fonctions publiques* et la *Loi du 2 décembre 1947 sur les receveurs* en fait de même avec les fonctions correspondantes.

L'organisation de 1948 : vers de nouveaux équilibres

L'Arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements dont l'organigramme est donné ci-après consacre les changements intervenus depuis 1920 et en inscrit de nouveaux. Il est promulgué - cela constitue en soi un événement -, à un moment où le parti radical a perdu son pouvoir dominant au sein du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. « Il n'y a plus une seule majorité, seule responsable des destinées du canton. »¹⁷⁶

Tous les départements sont touchés, même si leur appellation demeure la même qu'en 1920. De nouveaux services apparaissent, ou du moins, ont été fortement bouleversés : sécurité publique, protection pénale ; police administrative et secrétariat général pour le Département de justice et police ; hospices ; prévoyance sociale et assistance publique ; sanitaire médical et sanitaire vétérinaire, pour le Département de l'intérieur ; industrie, commerce, travail et assurances sociales ; viticulture ; formation professionnelle pour le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ; caisse et comptabilité pour le Département militaire et des assurances ; routes ; eaux pour le Département des travaux publics ; secrétariat général ; administration cantonale des impôts ; pour le Département des

¹⁷⁵ *Compte rendu du Conseil d'Etat*, 1941, p. 97.

¹⁷⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 23 mai 1945, p. 283.

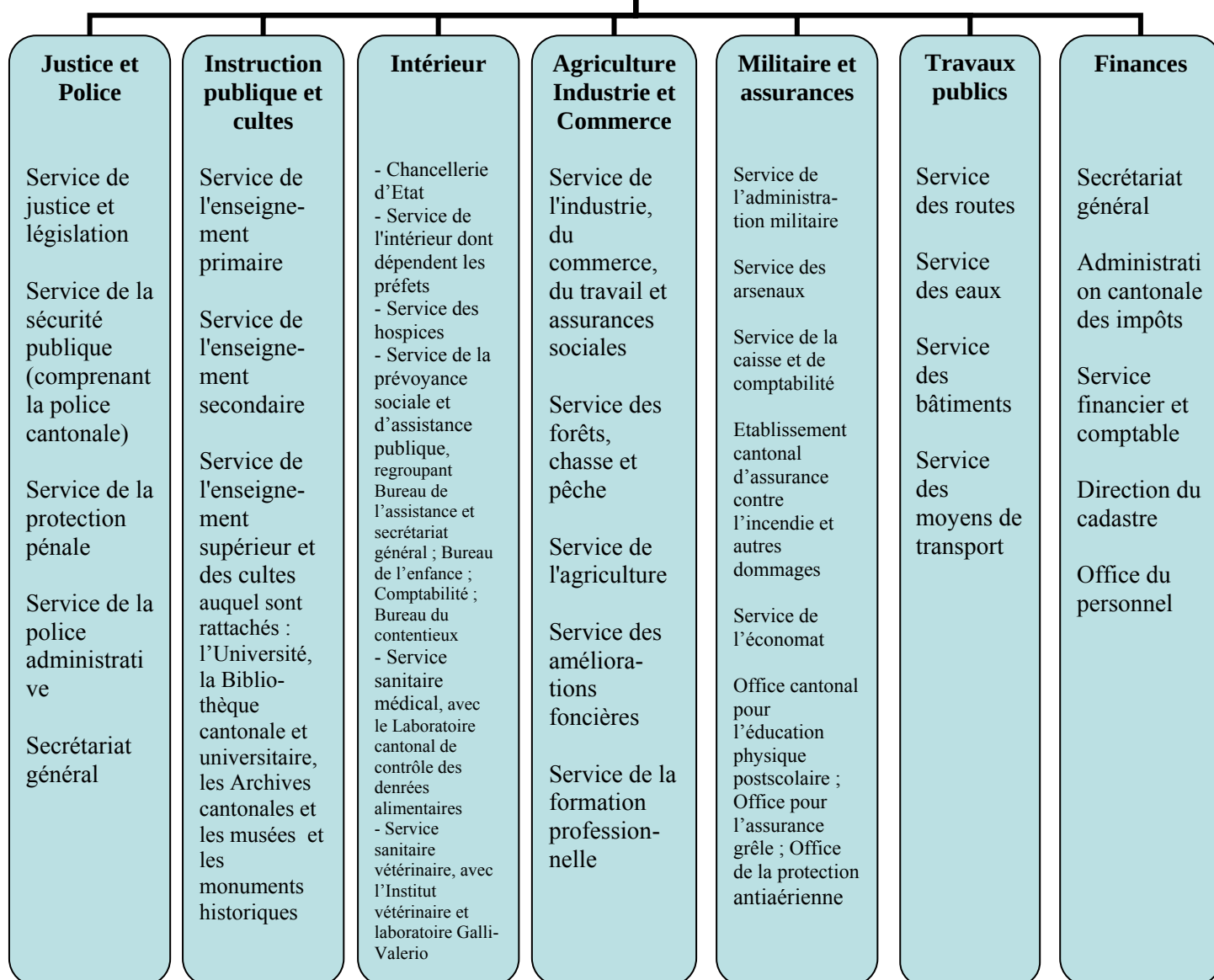
finances. Trois offices complètent la structure du Département militaire et des assurances : éducation physique postscolaire ; assurance-grêle ; protection antiaérienne. L'Office du personnel, créé en 1947, est rattaché au Département des finances.

Les activités vétérinaires sont élevées en 1948 au rang de service. Les tâches étaient auparavant intégrées à celles de la Police de la santé, ou, selon la terminologie du XIX^e siècle, à la Police sanitaire. Le 29 août 1939, leur autonomie avait été admise par le Grand Conseil, mais ne fut guère effective en raison de la guerre. La loi du 26 novembre 1941 institue le laboratoire vétérinaire. Jusqu'alors les opérations de laboratoire étaient confiées au laboratoire du Service de la police sanitaire. En acceptant le 4 août 1943 le legs du professeur italien Bruno Galli-Valerio (1867-1943), directeur du laboratoire de bactériologie, pathologie expérimentale et hygiène de l'Université de Lausanne, le Conseil d'Etat ouvre la voie à la construction d'un Institut vétérinaire et laboratoire de recherches, à la rue César-Roux 37, à Lausanne. Le bâtiment qui permet le regroupement des activités du Service vétérinaire est inauguré en septembre 1950. Depuis cette date, l'adresse du service n'a pas changé.

Petit retour en arrière. Le 1^{er} juin 1810, un Conseil de santé avait été établi. Il n'y a pas alors de vétérinaire dans ce Conseil qui travaille avec les vétérinaires selon les situations, dès qu'un rapport d'un inspecteur de santé lui parvient. La *Loi de 1^{er} février 1850 sur l'organisation sanitaire* prévoit deux vétérinaires comme membres adjoints au Conseil de santé, avec voix délibérative. La loi de 1850 restera en vigueur trente-six ans, jusqu'au moment où de graves épizooties prouveront qu'elle n'est plus en harmonie avec la première *Loi fédérale sur les épizooties, du 8 février 1872* – respectivement son ordonnance d'application du 20 novembre 1872. La *Loi du 13 mars 1886 sur l'organisation du Conseil d'Etat* remplace le Conseil de santé par le Service de police sanitaire rattaché au Département de l'intérieur qui s'occupe entre autres tâches de la « police sanitaire sur les hommes et les animaux. Ce service se compose d'un vétérinaire adjoint pour les questions de police de santé des animaux. D'abord à mi-temps en 1886, le vétérinaire cantonal doit tout son temps à sa charge, dès 1899. L'autonomie de la Section vétérinaire dont l'utilité a été démontrée à la suite des fièvres aphteuses des années 1937-1939 est votée par le Grand Conseil, le 29 août 1939. Durant l'été 1941, une demande de l'Université, réclamant le rattachement du laboratoire de bactériologie au Département de l'instruction publique et des cultes est acceptée ; il en est résulté la création d'un laboratoire vétérinaire par la *Loi du 26 novembre 1941, modifiant la loi de 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat*.

**Organigramme 4 :
l'administration
cantonale en 1948**

Conseil d'Etat
(7 membres)



Les années 1948 à 1963

Les années 1950 inaugurent une formidable période de prospérité économique qui connaît son apogée entre 1959 et 1969.

Le Service de l'intérieur est supprimé en 1951.¹⁷⁷ Ses compétences sont transférées à la Chancellerie d'Etat, qui fonctionne désormais également comme Secrétariat général du département.

Une Commission cantonale de répartition de la part du bénéfice allouée au canton de Vaud par le Sport Toto est rattachée au Service de l'enseignement secondaire, selon la décision du Conseil d'Etat du 12 août 1952.

La réorganisation de la protection aérienne a débouché en 1952 sur la mise en place d'une structure de protection civile.¹⁷⁸ Le développement de la législation fédérale a amené l'extension et la diversification des compétences du Service de la protection civile dont la structuration en service autonome interviendra en 1981. A l'origine, c'est un office (Office cantonal de la protection aérienne, puis dès 1964, Office cantonal de la protection civile), dépendant du Service de l'administration militaire dès 1960, puis dès 1970 du Secrétariat général du DPSA.

Les activités des vérificateurs des poids et mesures, après avoir été attribuées entre 1892 et 1953 au Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, sont confiées dès 1953 au Département de justice et police et affaires militaires.¹⁷⁹ Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le contrôle du logement, sous forme des baux à loyer, démolitions et transformations d'immeubles (1947-1967) lui est attribué.

On assiste en 1956 à la « fonctionnarisation » du personnel de l'état civil à Lausanne, seul cas dans le canton de Vaud, en 1956, suivie en 1959 de la création de l'inspecteur cantonal de l'état civil. Le Service de l'état civil est créé le 18 mai 1959.

Le 1^{er} janvier 1957,¹⁸⁰ la nouvelle organisation du Département de l'intérieur entra en vigueur : fusion du Services hospices et du Service de prévoyance sociale et d'assistance publique ; le personnel du service supprimé est réparti entre le Service sanitaire, qui exercera désormais la surveillance administrative des établissements hospitaliers officiels, et le Service des prévoyance sociale et d'assistance publique, qui sera seul habilité à s'occuper des questions d'assurance à domicile et dans les établissements officiels et privés. A la même date, création du Service de l'enfance qui groupe l'ancien Bureau de l'enfance du Service de prévoyance sociale et d'assistance publique, l'Office cantonal des mineurs et l'Office médico-pédagogique (tous deux auparavant au Département de justice et police, Service de protection pénale). Le Département de l'intérieur acquiert la compétence suivante : l'exécution des mesures et des peines prononcées en application des articles 82 à 99 du Code pénal suisse, sous réserve des pouvoirs de la Chambre des mineurs et de son président (il s'agit des

¹⁷⁷ *Loi du 22 mai 1951, modifiant l'article 7 de la loi d'organisation du code pénal suisse*, du 19 novembre 1940, et introduisant dans cette loi les articles 6 bis et 11 bis ; abrogeant l'article 74, chiffre 11 de la *Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat*, du 10 novembre 1920. Il faut noter qu'en 1975 on fit marche arrière, avec la création d'un véritable Secrétariat général du Département de l'intérieur et de la santé publique. On crée à nouveau un Service intérieur, qui reprend les fonctions de l'ancien Secrétariat dépendant de la Chancellerie.

¹⁷⁸ *Arrêté du Conseil fédéral concernant la dissolution des organismes locaux de protection antiaérienne* du 19 décembre 1952.

¹⁷⁹ *Loi du 19 mai 1953, modifiant la loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat*.

¹⁸⁰ *Loi du 22 mai 1956 modifiant la loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat et la Loi d'application du Code pénal* du 19 novembre 1946.

mesures et des peines prononcées contre les enfants et adolescents).¹⁸¹

Créé en 1957, le Service de protection de la jeunesse est un service social officiel qui s'occupe des enfants et des adolescents exposés à des difficultés diverses : problèmes familiaux, mauvais traitements, handicaps, troubles affectifs ou de comportement ; délinquance.

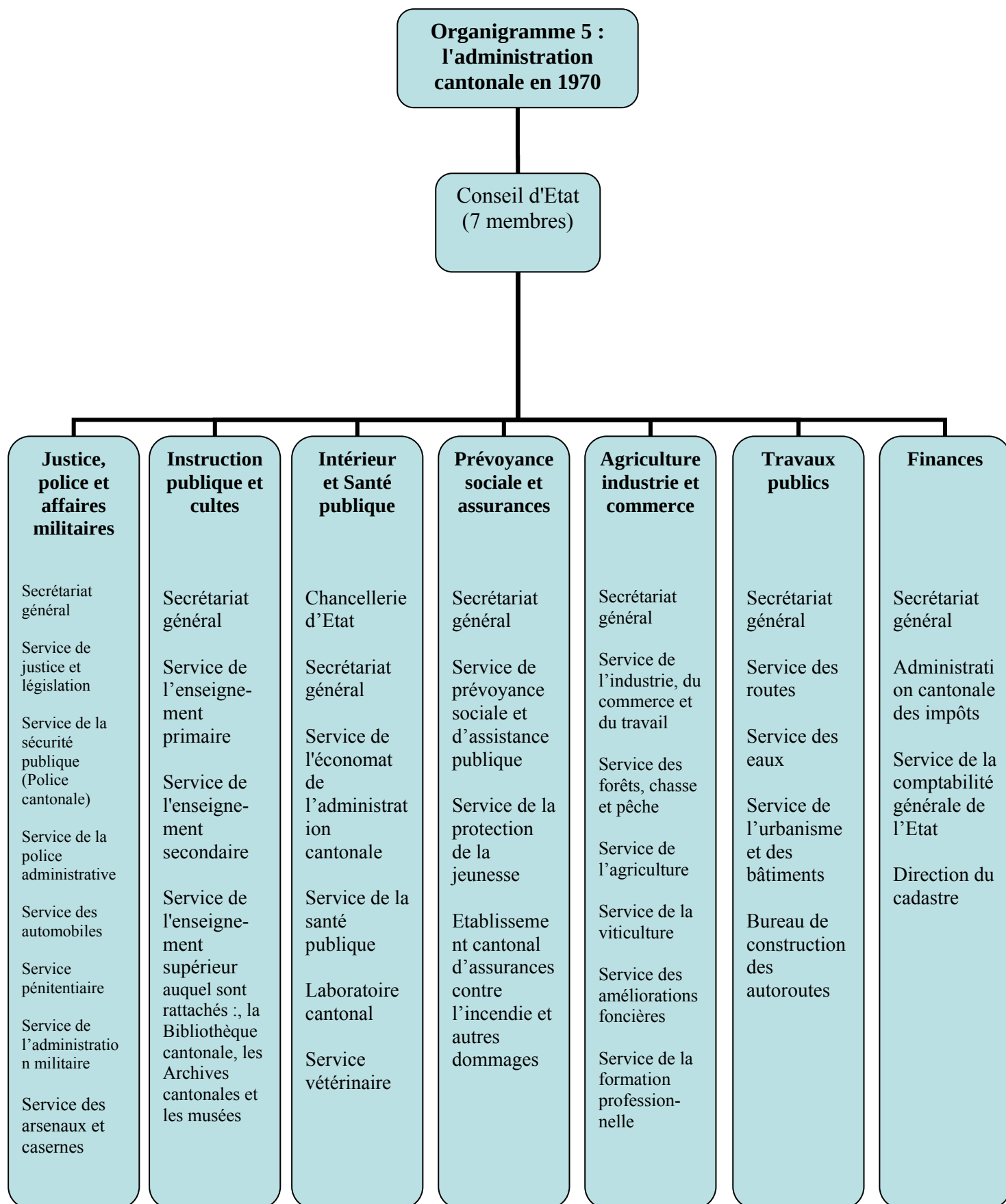
Le Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire, ouvert en 1958, permet à l'intéressé de se former au métier d'enseignant qu'il n'a pas appris à l'Université.

L'Inspection des finances est subordonnée au Secrétariat général, dès l'apparition de cette nouvelle structure en 1957 – la compétence existait antérieurement, sous forme de contrôleurs dépendant du Secrétariat général.

L'organisation du Département de justice et police est modifiée en 1961: il s'occupe, à la place du Département des travaux publics, de la circulation routière et de la navigation et, en général, des mesures que les lois spéciales placent dans la compétence du département.¹⁸²

¹⁸¹ Au terme de la réorganisation, le Département de l'intérieur se présente ainsi : - Chancellerie d'Etat, avec Secrétariat général ; - Service de prévoyance sociale et d'assistance publique, formé de 1.- Assistance et secrétariat général ; 2.- Hospitalisation ; 3.- Caisse et comptabilité ; Contentieux ; 4.- Service de l'enfance, avec l'Office médico-pédagogique vaudois et la Maison d'éducation de Vennes-sur-Lausanne ; 5.- Service sanitaire cantonal, subdivisé autour des compétences suivantes : Prophylaxie de l'alcoolisme ; Institut de médecine légale ; Conseil de santé ; Chambre des médecins ; Commission consultative cantonale de la tuberculose ; 6.- Laboratoire cantonal, contrôle des denrées alimentaires ; 7.- Service vétérinaire, avec l'Institut Galli-Valerio. Dépendent du Service : Commission consultative permanente des fondations ; Chambre cantonale d'assistance ; - Hôpitaux/asiles/médecins délégués ; - Inspecteurs du bétail ; - Inspecteurs des ruchers ; - Vétérinaires délégués. Au 1^{er} janvier 1958, le Service sanitaire cantonal est réorganisé et devient le Service de la santé publique.

¹⁸² *Loi du 3 mai 1961 modifiant celle du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat.*



La réforme du 11 février 1970 : la fin d'un processus, le début d'un autre

C'est au terme d'une législature que la refonte générale de l'administration cantonale fut adoptée, ce qui en soi constitue une originalité. A la demande du Grand Conseil, le Conseil d'Etat avait engagé les grands chantiers de la réforme, dès la fin des années 1940, dont les conséquences n'avaient pas été toutes tirées depuis leur discussion. Nous pouvons relever les dernières étapes qui ont conduit à l'adoption de la loi de 1970.

Le 27 février 1963, le député radical Pierre Francillon développe son interpellation concernant la répartition des charges du Conseil d'Etat entre les divers départements. Il pose trois questions au gouvernement cantonal :

- « estime-t-il que la répartition actuelle des charges entre les départements est idéale et qu'il y a lieu de maintenir le statu quo ?
- estime-t-il, au contraire, qu'il y aurait lieu de procéder à une réforme partielle en regroupant, permutant ou supprimant certains services ?
- juge-t-il opportun de procéder à une réforme totale avec révision de la loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat ? »¹⁸³

L'évolution de l'administration et la tentation croissante de charger toujours davantage l'Etat expliquent, selon le député, que certains départements se trouvent aujourd'hui nettement surchargés. De même la répartition des divers services de l'administration entre les départements et au sein d'un même département peut paraître pour le moins bizarre dans certains cas.

Le Conseil d'Etat, conscient des imperfections de l'administration et soucieux de muscler son action, s'attela à la tâche. Il procéda en plusieurs étapes.

La réorganisation du Département de l'instruction publique et des cultes

Le Conseil d'Etat porta d'abord son attention sur le Département de l'instruction publique et des cultes. Dans sa séance du 5 juillet 1963, il modifie l'Arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements en ce qui concerne les divers services du Département de l'instruction publique et des cultes :

1. Création d'un secrétariat général en 1962 et effective dès le 1^{er} janvier 1963.
2. Les chefs des services de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire n'assument pas seulement la responsabilité d'un service administratif, mais aussi celle de la direction pédagogique d'un degré de l'enseignement, le titre de directeur étant attaché à celui de chef de service.
3. Octroi d'un poste d'adjoint administratif au service de l'enseignement primaire et de chef de bureau à celui de chef de service.
4. Acceptation de deux nouveaux postes d'inspecteurs primaires chargés d'une part de l'enseignement de la pédagogie à l'Ecole normale, d'autre part de suivre les nouveaux brevetés dans leur première année de fonction et d'établir ainsi une liaison entre l'établissement de formation et la pratique de l'enseignement.
5. Création d'un poste d'inspecteur ou inspectrice des classes de développement et de l'étude des cas qui relèvent de ces classes.
6. Augmentation du personnel, nécessité par l'accroissement considérable des tâches incombant au Département.

Le Secrétariat général a pour missions :

¹⁸³ Bulletin des séances du Grand Conseil, 27 février 1963, p. 1448.

1. Les études générales et enquêtes pour le Chef du département
2. La coordination entre les services du département
3. Les relations entre les autres départements et services de l'administration cantonale
4. L'élaboration de rapports, exposés de motifs, réponses aux motions, interpellations et questions
5. Les affaires financières et administratives.

Second volet de la réorganisation du Département de l'instruction publique et des cultes, le Grand Conseil adopte la *Loi du 25 février 1964 modifiant la loi du 25 février 1908 sur l'instruction publique secondaire*, par laquelle il met de l'ordre dans l'organisation de l'enseignement secondaire, notamment en ce qui concerne la répartition des charges financières entre le canton et les communes.¹⁸⁴ Le nouveau texte légal abandonne la double discrimination selon la localité et selon le sexe des élèves (jusque-là, les collèges de garçons de Lausanne étaient cantonaux et ceux des filles communaux, alors que partout ailleurs, les collèges étaient communaux pour les deux sexes ; les gymnases, tous à Lausanne, étaient cantonaux, sauf le Gymnase de jeunes filles (Belvédère), communal bien que desservant toutes les communes du canton ; depuis l'introduction de la mixité dans les collèges lausannois en 1956, il y avait dans les mêmes classes des garçons à la charge du canton et des filles à la charge de la commune).

Dorénavant, les établissements d'instruction secondaire du canton sont :

- a) des établissements de culture générale
 - les collèges communaux
 - les gymnases cantonaux
- b) les écoles spéciales
 - l'Ecole supérieure de commerce et d'administration (cantonale)
 - l'Ecole normale (cantonale)

Dès 1967, l'Office des fournitures et éditions scolaires est placé dans les compétences du Secrétariat général.

Le Conseil d'Etat nomma, en février 1967, un Conseil de la réforme et de la planification scolaire, présidé par le chef du Département de l'instruction publique et des cultes. Un collège d'experts était chargé de présenter des propositions.

L'irruption de la planification hospitalière

L'évolution de la situation hospitalière est résumée dans ce texte du 10 mai 1967, à un moment où les autorités cantonales discutaient du statut de l'Hôpital cantonal et de la planification hospitalière : « Notre époque se caractérise, entre autres, par un extraordinaire développement médico-social. Partout, les problèmes de santé publique sont à l'ordre du jour et, en particulier, l'organisation et la gestion hospitalières. Il est intéressant de relever un passage tiré du compte rendu du Département de l'intérieur de 1917 : "Les constructions d'hôpitaux se font à jet continu, aussi le Conseil de santé s'occupe-t-il d'un plan d'ensemble capable de prévoir, pour une longue série d'années, le développement de nos services hospitaliers en rapport avec les besoins." (...) Au printemps 1959, un Groupe de travail fut chargé de la planification des constructions des bâtiments hospitaliers cantonaux. (...) En automne 1962, le Groupe de travail estimait inéluctable d'étendre son champ d'activité en élaborant un plan hospitalier cantonal. La loi du 9 décembre 1952 sur l'organisation sanitaire fut modifiée par la loi du 21 novembre 1965 qui stipule dans l'article 28 que le Conseil d'Etat édicte un plan hospitalier cantonal, sur préavis du Département de l'Intérieur. (...) Le plan

¹⁸⁴ « Exposé des motifs et projet de décret », dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, automne 1963, pp. 909-969.

hospitalier doit permettre de définir et si possible satisfaire les besoins hospitaliers futurs (1980-1985) au mieux et à moindres frais (...) Il postule une double exigence :

- Centraliser la médecine et la chirurgie hautement spécialisée
- Décentraliser ce qui relève de la pratique centrale. »¹⁸⁵

Les partis pris de la loi d'organisation de 1970

En décidant la révision de la loi d'organisation de 1920, le Conseil d'Etat pensait tout d'abord s'en tenir à un polissage.¹⁸⁶ En fait, il héritait des changements sanctionnés par l'*Arrêté du 19 avril 1948 sur l'organisation des départements*, dont les derniers étaient la création, le 1^{er} janvier 1968, du Service pénitentiaire, et l'attribution des compétences tant au Département de l'instruction et des cultes qu'au Département des travaux publics, découlant de *Loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments historique et des sites*. Il dut modifier ses intentions de départ.

A la différence des autres lois d'organisation, le Conseil d'Etat visa la rédaction d'une loi cadre très large et sobrement écrite. Celle qu'il élaborait est la plus courte de toutes les lois d'organisation sur le Conseil d'Etat, adoptées entre 1886 et 1970, puisqu'elle ne comporte que 82 articles. Il réserve le chapitre IV à la fonction de Chancelier d'Etat dont les charges étaient auparavant définies en divers articles épars. Quant aux articles financiers de la loi, ils sont pour la plupart devenus caducs, certains d'entre eux datant de l'époque où les receveurs étaient payés à l'émolument. Au demeurant, les nouveaux articles 45 à 51 de la Constitution adoptés le 13 mai 1963 régissent d'une façon générale les problèmes financiers de l'Etat et prévoient l'élaboration d'une loi spéciale. Seules quelques dispositions qui précisent les compétences financières du Conseil d'Etat et des départements sont maintenues dans la loi.

Il parut logique au Conseil d'Etat de distinguer ses compétences (chapitre II, articles 19-27) et ses modes de procéder (chapitre V, articles 42-60). L'approche de son rôle est en partie renouvelée. Elle fonde l'originalité de la nouvelle loi.

Ainsi, le Conseil d'Etat doit agir en tant que collège ; à ce titre, il doit aborder ensemble tous les problèmes généraux de politique vaudoise et en assurer la coordination. Il s'agit là de l'activité gouvernementale la plus importante.

Il doit savoir répartir les tâches entre chaque Conseiller d'Etat, à la fois membre du gouvernement et chef de département ; cela implique que le Conseil d'Etat tranche les conflits de compétences qui pourraient surgir entre les départements et qu'il arrête une procédure de consultation des différents départements intéressés à une même affaire. Il peut se décharger de certaines études en les confiant à quelques-uns de ses membres, généralement de trois membres, qui ne disposent pas pour autant de pouvoir de décision. La délégation de compétence ne peut être générale. Elle se fait pour un domaine précis et doit obtenir la ratification du Conseil d'Etat, autrement dit à son contrôle. Elle ne peut être attribuée qu'à des hauts fonctionnaires. La Chancellerie d'Etat tient le registre des délégations et contrôle la validité des décisions.

Le Conseil d'Etat est seul chargé des relations avec la Confédération et les cantons. C'est lui exclusivement qui intervient au nom du canton de Vaud et qui défend ses intérêts.

La répartition de la direction des départements entre les membres du Conseil a lieu dans deux éventualités : après le renouvellement intégral du Conseil d'Etat et à la suite d'un ou de plusieurs remplacements en cours de législature. L'ancienne loi prévoyait que l'attribution des départements avait encore lieu chaque fois au moment de l'élection du

¹⁸⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 mai 1967, pp. 254-258.

¹⁸⁶ Notre chapitre s'inspire des « Généralités » de l'Exposé des motifs et du projet de loi du Conseil d'Etat, dans *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 2 février 1970, pp. 1142-1143.

président et du vice-président. En fait, il s'est toujours agi d'une simple formalité qui n'apportait aucun changement.

Même si elle était déjà inscrite dans les faits, la notion de service est formellement mentionnée dans la loi, comme la division principale des départements. Au demeurant, le fond de l'article n'a pas été modifié. « Le Conseil d'Etat fixe l'organisation des départements, des services, des préfectures, ainsi que des établissements, offices et autres bureaux ; il détermine notamment le personnel dont ils se composent. » (Art. 64).

Les pouvoirs de la Chancellerie d'Etat (pour la première fois désignée ainsi dans une loi d'organisation) sont renforcés. Le Chancelier d'Etat est désormais secondé par un vice-chancelier. Il assume tout à la fois les secrétariats du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et du Département de l'intérieur et de la santé publique, ainsi que la direction du Bureau des passeports et des légalisations. Dans la mesure où il participe aux séances du Conseil d'Etat, le Chancelier d'Etat (c'est une tâche nouvelle) se voit attribuer la présidence de la Commission cantonale d'information, composée d'un chef de service par département. Son rôle de coordinateur s'étend aux relations avec les préfets et à la présidence des chefs de service de l'administration cantonale, en plus de la liaison entre les autorités exécutive et législative. Si, jusqu'alors, la Chancellerie d'Etat n'avait qu'un lien purement administratif avec le Département de l'intérieur et de la santé publique, avec la nouvelle organisation, elle remplit les tâches de l'ancien Secrétariat général, en particulier celles concernant le département, la surveillance des communes, des préfectures et des fondations, et l'application des lois sur la distribution de l'eau, sur le droit de cité vaudois et sur l'exercice des droits politiques.

Suivant en cela les vœux déjà formulés dès 1952, le Conseil d'Etat redistribua les services entre les sept départements. C'était un exercice difficile, car il fallait maintenir de subtils équilibres de pouvoir et la cohérence de l'édifice.

Le Département militaire et des assurances fut supprimé pour laisser la place (c'est la principale nouveauté de la loi de 1970) au Département de la prévoyance sociale et des assurances. On ne se risqua pas à lui associer le domaine de la santé publique, car cela aurait constitué un département mammoth. Le 30 juin 1947, le Conseil d'Etat s'était déjà prononcé pour la création d'un département des œuvres sociales et de la santé publique ; mais, opposé à la scission alors du Département de l'agriculture, industrie et commerce et ne voulant pas modifier le nombre de département, il ne se risqua pas à entreprendre cette réforme.¹⁸⁷

Malgré les demandes de plusieurs députés, le Conseil d'Etat ne consentit pas à réunir au sein d'un même département, tous les services généraux de l'Etat (Service de justice et législation ; Office du personnel ; Service de l'économet, Service de l'urbanisme et des bâtiments, etc.), ce qui aurait eu pour effet, selon ses défenseurs, une meilleure gestion et une coordination renforcée des affaires. Il craignait le manque d'homogénéité dans un tel département et la prééminence donnée au chef de ce département sur ses collègues.

Le Département de justice et police devient le Département de la justice, de la police et des affaires militaires, en récupérant deux services du Département militaire et des assurances : Service de l'administration militaire et Service des arsenaux (appelé depuis 1970 Service des arsenaux et casernes). Le Service de l'économet, appelé désormais Service de l'économet de l'administration cantonale, après une dépendance continue depuis 1886 du Département militaire, passe au Département de l'intérieur et de la santé publique, alors que le dernier service dudit département défunt, l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et autres dommages relève dorénavant du Département de la prévoyance sociale et des assurances.

¹⁸⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 mai 1952, p. 289.

Le Département de l'instruction publique et des cultes recueille, sous la dépendance du Service de l'enseignement supérieur, l'Office cantonal de la protection des biens culturels et affaires culturelles, créé justement 1^{er} janvier 1970.

Le Département de l'intérieur et de la santé publique acquiert l'élection des jurés fédéraux et cantonaux, la publication de la législation cantonale, l'économat cantonal. Il perd en contrepartie l'application de la loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique, les établissements d'hébergement à l'exception de ceux qui sont prévus par la loi sanitaire, l'assurance-maladie et accidents, la protection de l'enfance et des mineurs, l'exécution des mesures et des peines concernant les mineurs.

Comme un cycle qui se termine, le nouveau Département de la prévoyance sociale et des assurances est doté dès le 1^{er} avril 1970, comme tous les autres départements, d'un secrétariat général.

Diverses commissions permanentes, cantonales, intercantionales et fédérales complètent l'organisation générale de l'administration cantonale ; elles appuient et prolongent l'action des services.

Les motions Baudat et Burki ou les enjeux de la refonte de l'administration

Considérations générales

Sans qu'elles soient nouvelles dans leurs propositions et leurs objectifs, deux motions vont marquer le développement de l'administration cantonale vaudoise. Leur prise en compte, puis leur examen approfondi avec l'aide d'experts et sous la férule d'un conseiller d'Etat déterminé, Gabriel Despland (1901-1983), soucieux du fonctionnement du ménage cantonal et se faisant une haute idée du rôle de l'Etat,¹⁸⁸ feront surgir de nombreuses idées. Beaucoup sont en avance sur leur temps ; elles finiront néanmoins par aboutir, en particulier dans la réorganisation de 1970, et au travers des réformes prônées dès 1998 par un Etat aux abois en raison de ses finances calamiteuses.

Le 27 mai 1941, le député libéral, Maurice Baudat, déposait la motion suivante : « Les soussignés considérant que la nécessité de simplifier l'administration cantonale, qui apparaît trop dispendieuse, est généralement reconnue, que la situation financière du canton exige des économies massives, complétées par un renforcement du contrôle des dépenses, qu'au cours de la discussion du projet de loi sur le registre foncier des orateurs ont exprimé l'avis que la réalisation des économies qui s'imposent ne saurait être envisagée que dans le cadre d'une réorganisation d'ensemble, que celle-ci suppose des réformes de structure, en particulier quant aux divisions territoriales du canton et à la répartition des fonctions, proposent au Grand Conseil d'inviter le Conseil d'Etat à étudier les modifications auxquelles il conviendrait de procéder et à lui faire ensuite rapport, notamment au sujet de l'opportunité d'une révision partielle de la Constitution cantonale dont le Grand Conseil pourrait prendre l'initiative, conformément à l'article, quatrième alinéa, de ladite constitution »¹⁸⁹ La question du député était la suivante : « Si partant de zéro, nous avons à organiser aujourd'hui l'administration du canton de Vaud, l'établirions-nous telle qu'elle est ? »

La même question avait été posée par le député radical, Jean Spiro, le 8 décembre 1920, dans le cadre des discussions sur la loi d'organisation du Conseil d'Etat. Dans sa motion, il « invitait le Conseil d'Etat à présenter, à bref délai, au Grand Conseil, un rapport sur la modification et simplification à apporter à l'organisation administrative cantonale, en vue de réduire les frais occasionnés par cette administration. »¹⁹⁰ La Commission du Grand Conseil qui examina la motion fit admettre, le 15 février 1921, sa prise en compte, et son renvoi pour étude et rapport au Conseil d'Etat, avec cette injonction dramatisante du rapporteur, le radical Emile Dind : « On peut se rendre compte de l'effrayante augmentation des dépenses, surtout dans ces dernières années ; tout citoyen soucieux de l'avenir du pays, de l'importance de l'épargne pour tout homme qui désire assurer l'avenir des siens et, indirectement celui du pays, en conviendra sans effort ! »¹⁹¹

¹⁸⁸ « Il accède au gouvernement vaudois en janvier 1945. (...) Il y hérite d'abord des Travaux publics qu'au renouvellement de 1946, il s'empresse de quitter. Parce qu'il n'est pas un technicien, mais possédé en revanche par le goût et le sens des affaires générales de l'Etat, il prend l'Intérieur. Là on sent battre le pouls des communes, là on préavise sur tout ce qui concerne le droit politique, là on choisit les préfets – à qui il fera reprendre conscience de leur dimension de magistrats. Et par la Chancellerie, rattachée à ce département, on est à la foi au carrefour des grands problèmes et au sommet de la machinerie administrative. Juriste comme il n'est pas permis à un vétérinaire de l'être, Despland reste quinze ans à l'Intérieur et y édifie une œuvre considérable par sa solidité et sa diversité. » (BOVARD, « Vingt portraits politiques », p. 128).

¹⁸⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 27 mai 1941, pp. 435-436.

¹⁹⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1920, p. 872.

¹⁹¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 15 février 1921, pp. 1070-1077, en particulier p. 1077.

Le 29 août 1922, une nouvelle motion sur la réforme des organes administratifs cantonaux fut déposée par le député Victor Mermod, au nom du groupe agricole. Prise en compte, le 17 janvier 1923, elle suscita des commentaires que l'on retrouve dans les débats, 30 ans plus tard. Le rapporteur de la commission, fut le radical Paul Maillefer, ancien syndic de Lausanne. Après avoir demandé la fin de la spirale des déficits de l'Etat, il concluait à une approche pragmatique et réaliste : « Nous devons envisager une réforme administrative ; celle-ci doit porter à la fois sur l'organisation et sur les méthodes. Le Conseil d'Etat nous a fait savoir qu'il comptait en confier l'étude à une commission de spécialistes qui lui ferait des propositions, lesquelles seraient ensuite soumises au Grand Conseil, puis même au peuple si, comme il faut le prévoir, une révision de la Constitution est nécessaire. Mais jusqu'au moment où une refonte totale de notre administration sera devenue un fait, accompli, bien des années s'écouleront ; et une fois cette réforme votée et sanctionnée par la loi, commencerait une période de transition durant laquelle on éliminerait peu à peu les branches inutiles, et qui durerait plusieurs années. Sans perdre de vue la refonte totale, il faut commencer immédiatement le travail d'épuration et élaguer tout ce qui paraît superflu. (...) Il est impossible de jeter du jour au lendemain de nombreux fonctionnaires sur le pavé (...) Que l'on commence à remplacer ce qui est indispensable ; on verra très vite combien d'économies peuvent être opérées par ce simple moyen. (...) Si l'on s'embarrasse de trop de scrupules et qu'on attende d'avoir révisé lois et Constitution, on tournera dans un cercle vicieux. Nous sommes dans une période de transition. Alors nous voulons laisser au Conseil d'Etat le champ libre. Le Grand Conseil doit donc par avance assurer le Conseil d'Etat qu'il ne lui tiendra pas rigueur si, provisoirement à titre d'essai et jusqu'à la refonte totale, il prend quelques libertés, fusionne quelques emplois ou en laisse d'autres sans les repourvoir. »¹⁹² Le 26 novembre 1923, le Conseil d'Etat fit un rapport relatif à la réforme administrative et les économies éventuellement réalisables. En fait, la montagne accoucha d'une souris, malgré le débat-fléuve.¹⁹³

Le 5 décembre 1933, la Commission des finances du Grand Conseil, à l'occasion du vote d'une loi réduisant les traitements dans l'administration cantonale, exhorta « le Conseil d'Etat à procéder à l'étude des moyens propres à rétablir l'équilibre du budget par une révision des lois existantes ou autrement. »¹⁹⁴ Mais, le 4 septembre 1935, le peuple rejeta la loi adoptée par le Grand Conseil, dans le but de diminuer les dépenses de l'Etat. par 66,8% (53 939 voix contre, 26 798 pour).¹⁹⁵

Et, comme pour conclure la longue liste des interventions au sujet de l'organisation de l'administration, voici ce que le Rapport de majorité disait de la motion Méan et consorts, développée le 29 avril 1935 : « La simplification de l'organisation administrative et judiciaire a déjà fait l'objet de longues discussions il n'y a pas si longtemps de cela – 12 ou 13 ans -. Lorsqu'immédiatement après la guerre le pays a vu ses finances publiques gravement compromises par le déficit, le Grand Conseil s'est déjà préoccupé de la recherche de simplification dans l'organisation administrative et judiciaire. Une motion fut examinée par une grande commission, elle-même surnommée quelquefois – en souvenir d'une opération identique et antérieure de 20 ans – commission des rognures, et ses conclusions ont été débattues dans cette salle, en présence et avec la participation d'un certain nombre d'hommes encore actuellement membres du Grand Conseil. »¹⁹⁶

¹⁹² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 17 janvier 1923, pp. 677-678.

¹⁹³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 15 novembre, p. 214 ; 23 novembre, p. 249 ; 4 avril 1924, p. 383 ; 5 mai 1924, p. 8 ; 6 mai 1924, pp. 89-90 ; 27 mai pp. 102-165 ; 28 mai 1924, pp. 215-239 ; 14 juillet 2004, pp. 259-304 ; 15 juillet 204, pp. 306-341 ; pp. 587-608 ; 27 août 1924, pp. 616-646.

¹⁹⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 5 décembre 1933, p. 601.

¹⁹⁵ *Feuille des avis officiels du canton de Vaud*, No 75, 1935, p. 1606.

¹⁹⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1936, p. 139

En fait, entre demander des économies à l'administration et l'inviter à alléger ses procédures, la ligne de partage n'est pas grande. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que la motion de Maurice Baudat fût accompagnée d'une autre intervention, visant, en des termes différents, les mêmes objectifs.

C'est ainsi que, le 10 novembre 1947, Arthur Burki, député radical, développa une motion invitant le Conseil d'Etat à ordonner une enquête dans les services administratifs de l'Etat, en vue de déterminer s'il est possible de rationaliser et de moderniser les méthodes de travail et de procurer ainsi des économies du personnel. « N'avons-nous pas, les uns et les autres, entendu ici ou là quelques critiques sur notre administration cantonale ? Tantôt le nombre des fonctionnaires est trop élevé. Tantôt le personnel n'est pas occupé de manière suffisante et il ne donne pas un plein rendement. Tantôt, enfin, on s'en prend aux méthodes de travail que l'on dépeint volontiers comme surannées et vieillottes en regard des progrès de la technique moderne en matière d'organisation des travaux de bureau. »¹⁹⁷

Les deux motions furent prises en compte, la première, le 8 décembre 1941¹⁹⁸, la seconde, le 3 décembre 1947.¹⁹⁹ Si la première porte son attention surtout à la structure administrative de l'Etat - et c'est là une œuvre de longue et même de très longue haleine -, le but de la seconde est de procurer un allègement immédiat et constant des charges incombant à l'Etat.²⁰⁰ Le député radical, Alfred Piguet, rapporteur de la Commission pour l'examen de la motion Burki, fait le rapprochement entre les deux démarches. « La refonte générale de l'administration cantonale, aussi bien qu'une meilleure répartition des départements supposent des méthodes de travail modernes, sans quoi l'une et l'autre réformes se révéleraient et peu efficaces. Il n'est pas douteux que, dans l'ordre d'urgence, c'est bien par la mise au point de ce qui existe présentement qu'il faut commencer si l'on veut aboutir à quelque chose de positif. La motion Burki, à cet égard, vient à son heure. Elle est une occasion de s'assurer si tout marche à satisfaction dans l'organisation des divers services. (...) Il en est une troisième qui, à elle seule, justifierait la prise en considération et c'est l'augmentation constante des dépenses publiques dont plus de la moitié proviennent des frais de personnel, de matériel et d'économat. Ces dépenses sont-elles inéluctables et devons-nous nous résigner à les couvrir par toujours plus d'impôts, ou peut-on les réduire par des mesures appropriées sans pour cela diminuer l'efficacité de l'administration, ni brimer le personnel ? »²⁰¹

Nous les aborderons séparément pour des questions de clarté.

La motion Baudat : **l'obligation d'alléger les procédures et le fonctionnement**

Les travaux

Ce n'est que le 13 mai 1952 que le Grand Conseil, par l'intermédiaire de son rapporteur, le radical Marcel Baudet, discuta du rapport du Conseil d'Etat sur la motion Baudat. Il faut dire que l'objet avait mobilisé de nombreuses forces et exigé des séances en

¹⁹⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1947, pp. 99-100.

¹⁹⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1941, pp. 99-101.

¹⁹⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 décembre 1947, pp. 614-617.

²⁰⁰ Les conclusions concernant la motion Baudat et consorts sont rappelées dans le rapport du Conseil d'Etat relatif à la motion Burki et consorts et discuté par le Grand Conseil, le 4 mai 1954, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1954, pp. 134-136.

²⁰¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 3 décembre 1947, p. 615.

cascade du Conseil d'Etat, secondé par un collège d'experts²⁰² et des députés. Au final, ce sont trois rapports volumineux qui ont été établis : celui de la Commission cantonale d'experts, fort de 152 pages, celui du Conseil d'Etat sur les propositions de la Commission des experts, qui compte 48 pages, et enfin, le rapport de la Commission du Grand Conseil, renfermant 45 pages de considérations, plus 5 pages de propositions.

La Commission à qui fut confiée l'étude de cet important problème reçut sa mission par lettre du bureau du Grand Conseil, datée du 17 mars 1950. Elle disposa, le 12 avril 1950, du rapport du Conseil d'Etat daté du 4 avril précédent. Elle se réunit le 26 avril 1950 pour entendre un exposé complet du problème à étudier, du Conseiller d'Etat Gabriel Despland, chef du Département de l'intérieur, et qui va conduire le dossier pour le Conseil d'Etat. Toutes les questions relatives à l'ensemble de l'administration cantonale (modifications des districts, cercles et communes, scission du Département de l'agriculture, industrie et commerce, création d'un nouveau département des œuvres sociales et de la santé publique, réunion éventuelle d'autres départements, locaux administratifs, effectifs, rationalisation, etc.) furent examinées par la Commission. La Commission cantonale d'experts consacra à cet objet, quatre-vingts séances plénières, réparties sur deux ans et demi ; elle fut aidée par des spécialistes et des fiduciaires pour tous les points délicats de son enquête. Les sous-commissions chargées de visiter chaque département tinrent 26 séances, dont 8 pour le seul Département de l'intérieur. Enfin, le Conseil d'Etat se réunit à vingt reprises en l'espace de cinq ans.

Le rapport des experts, comme celui du Conseil d'Etat, est fractionné en vingt chapitres groupés sous les titres généraux suivants : Introduction – Principes directeurs de la réforme administrative – Répartition générale des tâches de l'Etat entre les départements et services de l'administration cantonale – Refonte de la division administrative - Réduction des dépenses et accroissement des ressources de l'Etat.

Nous nous en tiendrons aux éléments principaux.

Les problèmes à résoudre étaient de caractère financier, technique et structurel. De l'avis de la majorité, une administration publique ne peut pas être assimilée à une entreprise privée elle a des contraintes que l'autre n'a pas, elle a des obligations dont la seconde peut se passer. L'examen comparatif des tableaux des bonis et déficits établis pour les besoins de la cause de 1920 à 1949, démontre que réorganisation administrative et état des finances vont de pair. La Commission du Grand Conseil constate, avec les experts, que l'administration cantonale ne cesse de se développer et, en conséquence, son coût d'augmenter. Toutefois, pas plus que les experts, elle n'est à même de dire si cette extension et son rendement correspondent au supplément de coût qui en est la conséquence. Veut-on réaliser une réforme administrative parce que l'appareil peut-être vieilli, ne répond plus aux besoins du jour ? Ou bien veut-on une refonte parce que l'on voit en elle un moyen, d'autant plus sûr qu'elle sera profonde, de réaliser des économies massives destinées à équilibrer les finances publiques ? Le but essentiel des efforts a toujours été la recherche d'un équilibre financier. La réforme administrative préconisée par MM. Baudat et consorts, a le même objectif que les précédentes motions. Or, c'est probablement à cela qu'il faut surtout attribuer, jusqu'ici, l'échec d'une réforme de fond. Selon l'évolution de la situation financière de l'Etat, les tentatives vers la réorganisation administrative ont été plus ou moins sérieuses ; elles ont perdu de leur détermination, au moindre signal favorable. D'autres causes expliquent les échecs antérieurs : esprit de routine, inhérent à toute administration publique, résistances des bénéficiaires de situations acquises. Enfin et surtout, c'est l'impossibilité de pouvoir chiffrer des économies, souvent très problématiques, pouvant découler d'une réforme de structure. Dans leurs

²⁰² Le Conseil d'Etat a désigné, le 1^{er} juillet 1942, trois experts, Max Cérenville, administrateur-délégué de la Société d'assurances « La Suisse », à Lausanne, Marius Meylan-Lugrin, industriel, à l'Orient, et Pierre Rochat, avocat, à Lausanne.(ACV, K A 293).

investigations, les experts ont posé l'hypothèse de travail de la qualification du personnel. Ne faut-il pas penser que les dépenses résultant d'un personnel mieux qualifié, dont l'amélioration du statut devait nécessairement accompagner une réforme de fond, seraient plus grandes qu'avec le régime ancien, malgré ses imperfections. Les entreprises privées, lorsqu'elles améliorent leurs conditions d'exploitation tendent avant tout, à augmenter leur rendement, c'est-à-dire leurs recettes. Or, une administration publique ne peut pas accroître ses recettes même si la qualité de travail est supérieure. « C'est d'ailleurs à ces constatations qu'aboutit la Commission de réforme administrative de 1924 qui mobilisa plus du septième du parlement. L'administration cantonale, quoique lourde et vieillie, n'était en définitive pas très onéreuse, et pour réaliser des économies, le mieux était encore de la conserver telle quelle et de procéder à des rognures de dépenses partout où faire se pouvait. Doit-on aujourd'hui en rester là et ne procéder qu'à des compressions du budget ? »²⁰³

Les propositions

De ces constats, la Commission du Grand Conseil tire l'objectif suivant à atteindre : « Etudier une réforme administrative de fond permettant à l'Etat d'accomplir au mieux les missions qui sont vraiment les siennes, tout en réalisant les économies nécessaires qui lui sont dictées par sa situation financière. La méthode des rognures budgétaires doit être considérée comme illusoire parce que supprimant momentanément les effets sans supprimer les causes. Par ailleurs, un rétablissement passager d'équilibre financier en différant des dépenses urgentes est une autre fiction. C'est la politique de l'autruche ; elle ne supprime pas les difficultés, mais les remet à plus tard ; elle hypothèque l'avenir, alors que chaque époque a ses tâches propres à résoudre. La Commission, comme le Conseil d'Etat, sont d'accord avec les experts. Même s'il ne devait pas en résulter d'économies certaines, on doit malgré tout réaliser les changements de fond ayant pour conséquence un meilleur rendement de l'administration. De même, elle comprend le gouvernement qui n'entend pas procéder à des réformes par simple goût du changement. Si la situation présente donne satisfaction aux intéressés, qui s'opposent à sa modification, pourquoi ne pas la maintenir si l'Etat n'a pas un intérêt certain à changer ? Tel est en particulier son point de vue en ce qui concerne la division administrative du canton. »²⁰⁴

La Commission du Grand Conseil estime que la réforme de l'administration peut et doit être réalisée. Pour son exécution, elle avance les propositions et les conclusions suivantes, empruntées la plupart à la Commission cantonale des experts.

1. Une coopération plus étroite doit être recherchée et réalisée entre cantons romands (domaine culturel, économique et politique).
2. L'administration centrale est fractionnée en sept départements ayant des activités rationnellement groupées et équilibrées.
3. Une meilleure cohésion de l'administration centrale est à réaliser par
 - la coordination et la centralisation des activités des organes administratifs travaillant avec toute l'administration (Chancellerie, Office du personnel et ses traitements, Economat).
 - la réalisation complète d'une comptabilité centralisée.
 - les réunions des chefs de service.
4. Renonciation de l'Etat à toutes les activités qui ne sont pas spécifiquement les siennes.
5. Délégation de compétence de droit public aux organisations professionnelles et autres susceptibles de les assumer et d'alléger les tâches de l'Etat.

²⁰³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 mai 1952, pp. 292-293.

²⁰⁴ *Idem*, p. 293.

6. Maintien du nombre actuel des districts et des cercles.

Le besoin de nouveaux départements

Faut-il créer un département chargé exclusivement de l'industrie et du commerce, comme le proposaient le député libéral, Benjamin Méan, avocat, le 29 avril 1935,²⁰⁵ et le député radical, Henri Mayr, industriel, dans sa motion développée, le 1^{er} mai 1944 ?²⁰⁶ La Commission du Grand Conseil ne souhaite pas le découpage du Département de l'agriculture, industrie et commerce. Au contraire, elle soutient l'idée que la formation professionnelle soit rattachée au département existant, ainsi que la conciliation et l'arbitrage en cas de conflits collectifs entre les employeurs et employés. Le tourisme doit rester au Département des travaux publics. La Caisse cantonale de l'AVS, des allocations familiales et aux militaires, de même que la Caisse générale d'allocations familiales ont leur place dans un nouveau département des œuvres sociales et de la santé publique. Les divers problèmes touchant les eaux potables et polluées et l'empoisonnement doivent incomber au Service cantonal des eaux.

Quant à la création d'un département des œuvres sociales et de la santé publique, le Conseil d'Etat a fait sienne cette proposition dans sa séance du 30 juin 1947. Il a considéré que, dans l'évolution actuelle de la vie, la question sociale prend de plus en plus d'importance. Un peu partout, les Etats, comme les plus grandes agglomérations urbaines groupent les divers services sociaux en une administration unique afin d'assurer une meilleure coordination et éviter un gaspillage inutile des efforts, des bonnes volontés comme aussi des prestations diverses qui en émanent. L'administration cantonale vaudoise actuelle a ses services sociaux dispersés dans quatre départements : au Département de justice et police, l'Office de surveillance antialcoolique ainsi que l'Office médico-pédagogique et celui des mineurs ; au Département de l'agriculture, industrie et commerce, la Caisse cantonale de compensation, l'AVS, des allocations familiales et aux militaires, ainsi que la Caisse générale d'allocations familiales, toutes deux à Clarens ; au Département des finances, les caisses de retraite du personnel ; et au Département militaire et des assurances, le Service cantonal des assurances. Cette dispersion empêche la vue d'ensemble et une action cohérente. Le nouveau département remédierait-il à une telle situation, en fixant les responsabilités bien définies et surtout personnelles. Selon les experts, il devrait être également celui de la santé publique, avec un Service sanitaire cantonal. Il y aurait quatre services : assurances sociales et assistance publique ; hospices ; sanitaire et secrétariat général, avec une mission générale de coordination dans et sur le département. L'opposition du Conseil d'Etat ne convainc pas la Commission du Grand Conseil.

En posant comme hypothèse de travail la création d'un Département de l'intérieur et de l'agriculture et d'un Département militaire et des travaux publics, les experts avaient, dans le but de maintenir sept départements, étudié une nouvelle répartition, équilibrée en volume des diverses activités de ceux-ci. Leur scénario dépendait pour une part du fractionnement du Département de l'agriculture, industrie et commerce, pour une autre de la création du Département des œuvres sociales et de la santé publique. Or la Commission du Grand Conseil, partageant le point de vue du Conseil d'Etat, soutient le maintien de l'entité du Département de l'agriculture, industrie et commerce, responsable de l'économie publique vaudoise dans sa totalité. Elle estime en conséquence qu'il n'y a pas lieu d'étudier plus longuement une réunion de l'Intérieur et de l'Agriculture dans le même département. Par contre, elle a examiné la possibilité de réunir au Département de l'intérieur, le Département militaire et des

²⁰⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 avril 1935, pp. 29 avril 1935, pp. 991-997.

²⁰⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1^{er} mai 1944, pp. 21-26.

assurances, éventuellement amputé du Service cantonal des assurances. Une telle répartition des charges a paru, à la Commission du Grand Conseil, comme étant de nature à assurer un meilleur équilibre de travail entre les divers départements.

La question de la Chancellerie

A l'instar du Conseil d'Etat, les experts se sont étendus longuement sur l'organisation et la position de la Chancellerie. Ils souhaitaient son rattachement à la présidence du Conseil d'Etat, alors que ce dernier la voit plutôt attribuée au Département de l'intérieur. Les premiers avancent les arguments suivants : la Chancellerie verrait son indépendance et son prestige et surtout son action, vis-à-vis de l'ensemble de l'administration, grandir sensiblement. Le rôle administratif de la Chancellerie serait renforcé, en concentrant, autour d'elle, des organismes généraux tels que l'Office du personnel et des salaires et le Service de l'économet, et l'on augmenterait ses prérogatives en matière d'Archives cantonales. Le rattachement de la Chancellerie à la présidence du Conseil d'Etat et l'augmentation de ses prérogatives administratives assureraient plus de continuité à la politique générale du gouvernement en doublant la présidence annuelle par un magistrat permanent. De son côté, le Conseil d'Etat constate que le Chancelier n'est pas associé à l'exercice du pouvoir, car il est nommé par lui, alors que le Conseil d'Etat est élu par le peuple. La Commission du Grand Conseil estime que le Chancelier a une place à part dans l'administration, différente des autres chefs de service, car il est le seul à assister aux séances du Conseil d'Etat. « Cette position lui confère une autorité et un prestige qui doivent le placer en dehors de l'administration proprement dite de l'un ou l'autre des départements. Cependant, son activité administrative doit être suffisante et pour ce faire ne saurait s'adresser qu'à des organismes centraux qui s'exercent eux-mêmes dans l'ensemble de l'administration générale de l'Etat. (...) Enfin, pour répondre à l'objection concernant son mode de nomination, on pourrait très bien prévoir que le chancelier, comme les juges cantonaux, soit nommé par le Grand Conseil. »²⁰⁷

Les conclusions sur l'organisation départementale

La Commission propose au Grand Conseil

- la création d'un département de l'intérieur et militaire ;
- la réunion à la présidence du Conseil d'Etat, des organes administratifs suivants : Chancellerie, Office du personnel, Service de l'économet, le Chancelier étant nommé par le Grand Conseil
- les transferts de l'Office cantonal d'assurance-grêle du Département militaire et des assurances à celui de l'agriculture, industrie et commerce, et de l'Office cantonal d'éducation physique postscolaire du Département militaire et des assurances à celui de l'instruction publique et des cultes
- l'attribution du Contrôle de cycles au Service des moyens de transport du Département des travaux publics.

En ce qui concerne les départements de justice et police, de l'instruction publique et des cultes et des finances, les propositions de réforme sont de moindre importance. Elles ne sont pas rappelées ici en raison de leur faible impact.²⁰⁸

²⁰⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 mai 1952, p. 304.

²⁰⁸ Sur le détail des mesures, voir *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 mai 1952, pp. 306-308.

Le découpage administratif : le sujet ressurgit

La refonte de la division administrative passait par la reconsidération du nombre des districts et arrondissements analogues, le nombre de cercles et de communes. Elle suscita davantage de débats, même si l'objet était régulièrement agité depuis 1900. Le projet de la Commission des experts prévoit la réduction à 12 districts, soit la suppression des districts d'Aubonne, Echallens, Grandson, Lavaux, Oron et Rolle, le maintien intégral des districts d'Aigle, du Pays d'Enhaut, de Cossonay, d'Orbe et de La Vallée et l'émergence de 7 districts nouveaux : Lausanne, Vevey, Yverdon, Morges, Nyon, Moudon et Payerne, recomposés avec les ajouts des districts défunts.

Des propositions complémentaires touchant à l'organisation territoriale du pouvoir de l'Etat furent soumises au Grand Conseil ; elles passèrent sans encombre en votation devant les députés :

- chaque district aura les organes administratifs suivants : une préfecture, une recette, une Commission d'impôt, une Commission d'estimation fiscale des immeubles, un Bureau du registre foncier, une Agence de l'établissement des assurances, une Commission de taxe des bâtiments et une commission d'apprentissage ;
- le nombre des arrondissements forestiers est ramené de 16 à 15 ;
- l'organisation judiciaire est simplifiée au maximum, en tenant compte des besoins réels des justiciables, comme aussi celui d'une bonne justice, avec le maintien à sept du nombre des ressorts judiciaires, une meilleure concentration des greffes de tribunaux, une diminution des arrondissements d'instruction pénale et des offices des poursuites et faillites.
- le maintien à soixante du nombre des cercles du canton ;
- un prochain rapport du Conseil d'Etat permettra aux communes qui le désirent, de pouvoir facilement réaliser des fusions de territoires ou des rectifications de limites territoriales.

Comment améliorer le rendement de l'administration et ses finances ?

La Commission des experts pense que la répartition plus rationnelle des tâches de l'Etat, entre départements et services, la création d'un Office du personnel, la réorganisation du Service de l'économat, la réduction du nombre des districts, cercles et arrondissements divers devraient être à la base d'un meilleur rendement administratif et supprimeraient tout gaspillage. La Commission du Grand Conseil unanime estime indispensable de fournir à cet effort systématique de rationalisation son élément de base qui est un bâtiment administratif cantonal. L'Etat paie chaque année 275 840 francs pour des locaux épars dans toute la ville de Lausanne. Un nouveau bâtiment coûterait infiniment plus de 10 millions. Il y a quelque trente ans que l'on parle de la création d'un bâtiment administratif vaudois. Elle est convaincue que c'est surtout dans l'administration centrale que les simplifications essentielles sont à rechercher et à réaliser.

En matière de réforme budgétaire et comptable, trois objectifs sont à poursuivre, ils sont déjà en grande partie entrés dans les faits dès 1946, avec la réorganisation du budget et du plan des comptes.

Le premier doit tendre à une réorganisation qui permet la traduction d'un système complet de comptabilité en partie double rendant possible la comptabilisation d'opérations jusqu'alors sans liaison avec elle.

Le deuxième est la centralisation au Département des finances de la comptabilité de tous les départements. Seuls les établissements autonomes conserveraient une comptabilité propre dont les données seraient transmises périodiquement et globalement à la Comptabilité générale.

Le dernier objectif est l'abandon du principe suranné de l'identité du plan des comptes et des rubriques budgétaires, au profit de la numérotation décimale pour le nouveau plan des comptes. Les dépenses sont classées par départements et services. Celles de même nature sont dans les mêmes comptes globaux avec numéro identique. Des statistiques rapides et exactes pour dépenses et recettes de l'Etat, de même que leur comparaison, sont maintenant possibles. La comptabilité en partie double a été introduite et sa mécanisation maîtrisée.

L'équilibre financier de l'Etat peut être obtenu partie par la compression des dépenses, partie par l'augmentation des revenus. C'est sur ce double mécanisme que les députés vont faire valoir leurs convictions différentes.

Les grandes dépenses permanentes concernent, hors de l'administration proprement dite de l'Etat, les diverses tâches qui suivent : administration de la justice ; l'instruction publique ; établissements hospitaliers ; travaux routiers ; enseignement professionnel ; dépenses d'améliorations foncières. La Commission du Grand Conseil partage les points de vue de la Commission des experts et du Conseil d'Etat ; on ne peut guère envisager de diminution sensible des grandes dépenses de l'Etat, si ce n'est en éliminant des activités qui ne sont pas indispensables au fonctionnement de l'Etat.

L'accroissement peut provenir de l'augmentation des impôts et de l'organisation fiscale, des redevances et des recettes diverses. C'est pourquoi, les députés appellent de leurs vœux qu'une nouvelle loi d'impôt, plaçant tous les Vaudois sur un pied d'égalité, soit encore présentée au Grand Conseil en 1952.

Enfin le rapport de la majorité de la Commission du Grand Conseil se termine avec les affirmations suivantes - elles seront suivies par une large partie des députés.

Il serait illusoire de vouloir à tout prix lier un équilibre très variable des finances publiques avec des restrictions, non moins variables à apporter à l'appareil administratif de l'Etat. Un tel appareil est et sera toujours indispensable à la vie de tout Etat et son volume sera fonction du nombre et d'importance des tâches qui lui sont confiées. C'est à ce moment-là qu'il s'agit d'abord de choisir. « Voulons-nous, pouvons-nous ou devons-nous confier peu ou beaucoup de tâches à l'Etat ? La réponse pourra être diverse suivant que l'on est riche, de situation moyenne ou pauvre, ou même selon que sa doctrine politique soit de droite, du centre ou de gauche. Pour notre canton, la formule paraît claire. A un Etat démocratique, doté de possibilités économiques moyennes, doit correspondre une administration publique moderne, progressiste, mais simple, rapide et pas très coûteuse. Quelle conception adopter maintenant quant à sa structure ? Une centralisation extrême, avec un seul arrondissement, ou le statu quo avec dix-neuf districts, ou enfin la semi-centralisation, proposée par les experts, avec douze districts. Ici le critérium du choix par la commission, fut le suivant : Quel est l'intérêt raisonnable de l'administré pour lequel, finalement, l'administration est faite ? La Commission a opté pour une solution largement décentralisée, parce qu'elle estime que c'est elle qui, en fin de compte, sera la plus favorable et la moins coûteuse, à la fois au canton et à ses habitants. Cependant, afin que notre administration vaudoise corresponde à celle d'un Etat moderne et à ce qu'on attend d'elle dans le canton, elle doit être rationnellement réorganisée afin d'obtenir un harmonieux regroupement d'activités semblables et la meilleures exécution du travail en perfectionnant l'organisation des méthodes et les moyens. »²⁰⁹

Les experts concluent en invitant les autorités, comme l'opinion publique, « à faire un sérieux effort, afin qu'une tendance naturelle à notre canton, où l'on est facilement content de soi, ne nous conduise pas à l'enlissement et aux difficultés financières. Car, la situation, vue sous l'aspect financier, est sérieuse aujourd'hui. »²¹⁰

²⁰⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 mai 1952, pp. 351-352.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 329.

L'adoption du rapport du Conseil d'Etat

Le groupe socialiste présenta un rapport de minorité, en marquant son désaccord sur les points de l'organisation administrative. Il défend vigoureusement la position des experts de réduire le nombre des districts de 19 à 12 et des cercles de 60 à 40. Le Conseil d'Etat mit tout son poids dans la balance, en soutenant le statu quo. A l'appel nominal 82 députés se prononcèrent pour le maintien à 19 districts, 65 se rallièrent au point de vue du rapport de la minorité, 4 députés s'abstinrent. Seule concession, la préfecture de Sainte-Croix fut supprimée. Les quelques complémentaires, déjà mentionnées plus haut, relatives à l'organisation territoriale trouvèrent grâce aux yeux des députés.

Au final, la prise en considération du rapport du Conseil d'Etat est votée à l'unanimité moins 10 voix.

« La conclusion à tirer de ce débat est que le Conseil d'Etat doit se mettre à l'ouvrage pour donner suite aux quelques propositions faites par le Grand Conseil, car je répète que la plupart des propositions que vous avez examinées ont été présentées par nous. Nous attendions votre assentiment non pas pour terminer la réforme administrative, car c'est une tâche dont ne voit jamais la fin, mais pour poursuivre une sorte d'aménagement de notre administration aux conditions actuelles. Je vous garantis que nous ne perdrons pas de temps pour le faire et que vous aurez avant longtemps l'occasion de vous prononcer d'une façon définitive sur les suggestions que vous avez adressées ces derniers jours au Conseil d'Etat », ²¹¹ voilà en quels termes le Conseiller d'Etat, Gabriel Despland, concluait ce lourd et permanent chantier. En fait, il fallut attendre plusieurs décennies pour que les propositions les plus hardies trouvent un écho favorable. Mais les années 1950 avaient permis de fixer plusieurs rendez-vous avec le temps, une dynamique était en marche.

La motion Burki :

l'administration doit rationaliser et améliorer son efficacité

Les travaux

Une fois prise en compte, la motion Burki et consorts suscita le dépôt, le 15 juillet 1948, d'un premier rapport des experts, nommés le 12 avril 1948. Ceux-ci concluaient à la possibilité d'obtenir des résultats concrets dans le sens des motionnaires. Le Conseil d'Etat demanda par le dépôt d'un décret, le 29 août 1949, l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 20 000 francs, lui permettant d'étendre l'expertise à l'ensemble des services de l'administration cantonale. ²¹² Le Grand Conseil le lui accorda, le 15 novembre 1949, en le subordonnant à la remise d'un rapport aux députés, dans un laps de temps d'une année. ²¹³

Cette exigence explique qu'un rapport intercalaire daté du 4 avril 1950 fut livré en mars 1950, traitant des conclusions prises par les experts et les mesures ordonnées aux fins de procurer les économies envisagées dans l'administration cantonale. Le Grand Conseil en prit acte, le 9 mai 1950. ²¹⁴

C'est par un volumineux document de 52 pages que le Conseil d'Etat présenta en novembre 1952 au Grand Conseil un rapport général. Sa présentation et sa discussion occupèrent la plus grande partie de l'ordre du jour du 4 mai 1954 du Grand Conseil. Jean

²¹¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 14 mai 1952, p. 455.

²¹² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 août 1949, pp. 969 et 975.

²¹³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 15 novembre 1949, pp.131-153, et 28 novembre 1949, p. 260.

²¹⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 mai 1950, pp. 481-489.

Favre, député radical, en fut le rapporteur.²¹⁵ Parallèlement aux études conduites dans le cadre de la motion Burki et consorts, les services ont été invités à analyser les moyens de perfectionner leur organisation et à parvenir à des économies.

Les investigations des experts ont porté sur plus de quarante services dont certains ont été examinés à plusieurs reprises. Chaque service ou organe administratif a fait l'objet d'un rapport spécial envoyé au chef intéressé. Ce dernier devait se prononcer sur les suggestions faites pour les approuver, faire valoir ses objections éventuelles ou présenter des contre-propositions. Un gros travail a été consenti par l'administration ; il a demandé beaucoup de temps. En effet, les experts, dans les soixante journées au total qu'ils ont consacrées à l'ensemble de l'administration, ne pouvaient faire, comme ils le disent eux-mêmes, qu'une « auscultation-diagnostic » rapide, sans vérifier dans ses détails le fonctionnement de chaque rouage. Le Conseil d'Etat a tenu pas moins de 45 séances dans les seules années 1951 et 1952. Il statua sur la dernière proposition, le 26 juillet 1952.

Les constats et les conclusions des experts

Les experts portent les jugements suivants sur le fonctionnement de l'administration :

- a) Un personnel aux qualifications élevées passe une partie de son temps à accomplir des travaux pour lesquels son expérience et sa formation ne sont d'aucune utilité.
- b) L'unité de travail constituée par un bureau est souvent trop petite pour permettre une répartition économique du travail génératrice d'un rendement élevé.
- c) Des départements et services différents accomplissent des travaux analogues qu'on aurait intérêt à centraliser dans un service commun.
- d) La responsabilité est mal répartie entre les différents rouages d'un même dicastère.
- e) Des travaux simples ou peu importants sont effectués d'une façon trop compliquée.
- f) Certains rapports ou statistiques constituent un travail inutile.
- g) Le même travail est effectué plusieurs fois au sein d'un même service ou dans plusieurs départements ou services.
- h) Abus des contrôles ou défauts dans les systèmes des contrôles.
- i) Absence d'un compte de profits et pertes.
- j) Insuffisance des traitements.
- k) Lenteur de l'avancement.
- l) Tergiversation dans l'introduction de méthodes nouvelles.
- m) Sentiment de sécurité exagéré.
- n) Régionalisme.
- o) Dispersion des services centraux.
- p) Contrôles budgétaires.
- q) Prolifération des commissions.
- r) Surveillance de certaines dépenses générales communes à tous les services.
- s) Absences répétées.

L'examen, secteur par secteur, et dont le rapport du Conseil d'Etat dresse la nomenclature complète des états de situation et des propositions – nous ne les reprenons pas ici -, a été fondé sur quatre principes :

- 1) Rationalisation maximum de l'organisation des méthodes et des moyens de travail.
- 2) Suppression de toutes les activités qui ne sont pas indispensables à la bonne marche de l'Etat.

²¹⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1954, pp. 130-246.

3) Délégation de compétence de droit public aux organisations professionnelles ou autres susceptibles d'assumer ces activités.

4) Simplification la plus grande des relations administratives de l'Etat avec les communes et le public.

« La rationalisation ne peut pas être le résultat d'un effort unique donné durant 3 à 6 mois. Elle est une action constante, suivie, profitant de toute occasion d'amélioration. »²¹⁶

« Rationaliser, c'est s'organiser mieux, c'est mettre de l'ordre et de la clarté dans ce qu'on entreprend ; c'est aussi utiliser le plus rationnellement possible le personnel, le matériel et les machines, en y introduisant la notion de juste mesure. »²¹⁷ Mais, c'est aussi procéder à des « rognures », limiter le nombre de collaboratrices et de collaborateurs et prôner des coupes linéaires.

Au terme de leur travail, les experts estimaient les économies réalisées et réalisables de l'ordre de 563 815 francs pour les années 1948 à 1951, et pour les années suivantes d'un montant total de 1 267 000 francs.

Les constats et les conclusions de la Commission du Grand Conseil

Les membres de la Commission du Grand Conseil commentaient ainsi la remise de leur rapport : « On se heurte là bien souvent, aussi, trop souvent, hélas ! à un certain esprit de routine, fort malaisé à vaincre. Trop longtemps en effet on a considéré l'administration comme étant un refuge sûr et agréable, où l'on s'efforçait avant tout de travailler le moins possible, dans le calme et la tranquillité des bureaux, sinon confortables, tout au moins frais en été et chauds en hiver ! On a trop longtemps aussi, il faut bien le reconnaître, engagé du personnel dont la formation ne répondait pas du tout aux exigences et ce n'est sans doute pas 15, 20 ou 25 ans d'activité qui suppléeront au défaut initial d'une formation que l'on exige heureusement aujourd'hui en application du statut des fonctions publiques cantonales. »²¹⁸ Ils se risquèrent un instant à parler de rétribution dite « au mérite » ou de récompenses « en payant les exécutants proportionnellement à leur production, on créera, chez eux, affirment les experts, un nouvel intérêt à l'accomplissement de leur tâche. »²¹⁹

Le rapport du Conseil d'Etat et son suivi

Le Conseil d'Etat ne fit pas mention de cette double approche du salaire dans son rapport, à la fois parce que le contrôle est compliqué, sujet à interprétation et pourrait indisposer le personnel. Par contre, au cours des sessions du Grand Conseil d'août et d'automne 1953, il s'était engagé, à l'occasion de l'examen de l'initiative pour la coordination des départements, par l'intermédiaire de Gabriel Despland, à présenter pour la session de printemps 1954 un projet de modification de certaines lois réglant la compétence des chefs de département et du Conseil d'Etat. Le désir du Conseil d'Etat était de se décharger sur les départements des décisions et nominations qui ne sont pas d'une importance justifiant l'intervention du gouvernement. C'est ainsi que le Grand Conseil entérina, le 24 mai 1954, le *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le résultat de ses études ayant pour*

²¹⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 mai 1950, p. 481.

²¹⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 4 mai 1954, p. 193.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 195.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 196.

but d'alléger le travail administratif du gouvernement, qui proposait de modifier 96 textes légaux et réglementaires, en transférant le pouvoir de décision aux départements.²²⁰

Dans le prolongement de ces dispositions, le rapporteur de la Commission qui avait discuté le rapport du Conseil d'Etat sur la motion Burki, Jean Favre développa, le 21 février 1956,²²¹ une interpellation au sujet de la création d'une commission chargée de poursuivre la rationalisation de l'administration cantonale vaudoise. Le Conseil d'Etat répondit immédiatement, sans toutefois donner satisfaction à l'interpellateur, qui transforma son intervention en motion. Celle-ci fut discutée par le Grand Conseil, dans sa séance du 15 mai 1956.²²²

Selon lui, l'organe à créer serait consultatif, son pouvoir étant de faire des recherches, d'étudier des problèmes et de proposer des solutions, le Conseil d'Etat restant seul compétent pour décider d'appliquer, modifier ou refuser les propositions. Un programme de travail devrait être établi avec délais d'exécution. La Commission de gestion pour l'année 1954, elle aussi, avait rappelé cette question, affirmant sa conviction quant à la nécessité et à l'utilité d'un tel organisme ; elle avait invité le Conseil d'Etat à créer de suite une commission de rationalisation, chargée de poursuivre la réalisation de l'action engagée, en faisant appel à quelques spécialistes praticiens ayant acquis une expérience personnelle en matière de rationalisation. Le Conseil d'Etat remit un rapport au Grand Conseil, le 13 novembre 1956, dans lequel il acceptait la création d'une commission restreinte comme organe consultatif et de préavis, et faisant du Conseil d'Etat le seul juge de la suite à donner aux recommandations et aux suggestions de la commission.²²³

La Commission de rationalisation fut instituée en 1959. Le 15 janvier 1963, le Conseil d'Etat dénombre les actions menées depuis, dans sa réponse aux questions du député libéral Jacques Matile.²²⁴ A partir du 7 avril 1959, date de son rapport au Grand Conseil sur la motion du socialiste Gilbert Baechtold et consorts demandant la rationalisation des méthodes de travail de l'administration cantonale,²²⁵ le Conseil d'Etat a poursuivi les travaux de rationalisation de l'administration de trois façons : 1) avec le concours de la commission de rationalisation ; 2) avec l'aide du Centre d'Application des Méthodes d'Organisation Rationnelle (CAMOR), dirigé par M. Bernaténé, Conseil en organisation ; 3) sur l'initiative des organes de l'administration.

En marge des débats, la question de la présidence du Conseil d'Etat

Dans les débats qui ont eu cours à la fin des années 1940 et au début de la décennie suivante, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil eurent à traiter de l'initiative cantonale pour la coordination des départements cantonaux que la Ligue vaudoise, emmenée par son leader, Marcel Regamey (1905-1982): L'initiative fut enregistrée officiellement le 1^{er} mai 1953.²²⁶ Pourvue de 7 504 signatures attestées valables, elle suscita un vaste débat public et un contre-projet du Conseil d'Etat. Le peuple, appelé à se prononcer les 23 et 24 octobre 1954, la rejeta, avec 72,3% (sur 33 974 bulletins valables, 24 562 furent dénombrés contre, 9 412 pour).²²⁷

²²⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 24 mai 1954, pp. 788-815.

²²¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 février 1956, pp.

²²² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 15 mai 1956, pp. 166-169.

²²³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 novembre 1956, pp. 121-128.

²²⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 18 février 1963, pp. 916-921.

²²⁵ La motion avait été développée le 11 novembre 1957, le rapport est publié dans le *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 26 mai 1959, pp.739-765.

²²⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 5 mai 1953, p. 216.

²²⁷ Arrêté du 29 octobre 1954, p. 280.

Les initiants, constatant que les nombreux efforts accomplis par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat pour diminuer le coût de l'administration ne donnaient que peu de résultats et n'arrivaient pas à freiner l'augmentation constante des charges de l'Etat, ont pensé que le problème devait être envisagé d'une autre façon. Au lieu de chercher à le résoudre par l'extérieur au moyen de commissions et d'experts, ils proposent de modifier l'organisation même du Conseil d'Etat.

Selon eux, le président du Conseil d'Etat n'aura pas plus de droits qu'il n'en a aujourd'hui. Il aura par contre le devoir de coordonner l'activité des départements. Il devra chercher par ce moyen à simplifier les rouages de l'administration, à lui faire rendre plus avec moins de frais. Il pourra avec l'aide de ses collègues donner plus d'unité à la politique générale et à la politique financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat pourra de cette façon mener une politique cohérente adaptée aux possibilités matérielles dont il dispose. Il pourra mieux répondre aux nombreuses suggestions plus ou moins étudiées qui lui proviennent du Grand Conseil. Son autorité sera renforcée et surtout plus efficace. C'est effectivement le Grand Conseil qui dans une large mesure influence les finances cantonales en votant recettes et dépenses, mais en général sur proposition du Conseil d'Etat qui est chargé d'étudier les problèmes. Dans ce domaine donc, il est essentiel que le Conseil d'Etat soit exactement renseigné et qu'il ait une politique financière bien établie. Seule la coordination des départements peut lui donner cette politique.

De la comparaison avec les autres cantons, le président du Conseil d'Etat est la plupart du temps désigné par le Conseil d'Etat lui-même ou le Grand Conseil. Il est nommé par le peuple dans les petits cantons, car il préside alors également la Landsgemeinde. Dans tous les cantons, le président conserve le département qu'il dirigeait avant sa nomination. Dans presque tous les autres, il est élu pour une année. Un seul canton, Appenzell-Rhodes Intérieures, lui confie un certain rôle de coordinateur. Pratiquement le président n'intervient pas dans les affaires des autres départements. Partout, il est avant tout un président de séance qui dirige les débats, reçoit la correspondance, signe avec le Chancelier divers actes, expédie quelquefois les affaires particulièrement urgentes mais en saisit le Conseil. Partout, comme toujours dans le canton de Vaud, il veille à ce que les départements liquident les affaires qui leur sont confiées, mais son rôle s'arrête là. Nulle part il n'a la responsabilité de coordonner l'action des départements, d'étudier les affaires générales, en un mot d'être le chef de l'Etat comme le voudraient les promoteurs de l'initiative. Le président a sous sa direction les services généraux de l'Etat, notamment la Chancellerie, le Service de l'Econamat et l'Office du personnel, à l'exclusion de tout département particulier.

Jusqu'en 1831, il y eut trois, puis dès 1832 quatre départements dirigés chacun par deux Conseillers d'Etat. Dès 1862, le nombre de départements est de sept, dirigé chacun par un seul chef de département. Dans l'organisation avant 1862, le président du Conseil d'Etat ne faisait partie d'aucun département. Ainsi que le prescrivait la *Loi du 20 décembre 1845 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, il pouvait assister aux séances de tous les départements, avec voix délibérative. Ainsi en cas de divergence entre les deux conseillers d'Etat chargés d'un département, c'était le président du gouvernement qui décidait. Le système des commissions départementales et de la rotation à la tête des départements ne présentait pas de grands inconvénients lorsque l'administration n'était composée que de quelques bureaux et faisait travailler peu de fonctionnaires. De plus, le président n'était élu que pour une année et n'était pas immédiatement rééligible.

Les adversaires du projet agitent l'épouvantail du pouvoir personnel. Selon eux, la réforme proposée est propre beaucoup plus à aggraver le mal qu'à l'atténuer. La raison, c'est que pour six membres du gouvernement sur sept elle accentuera et favorisera fatalement la tendance à se replier sur leur département, puisque le soin de coordonner et d'harmoniser l'action gouvernementale seront désormais pratiquement éloignées et à laquelle la plupart

d'entre eux en tout cas n'accéderont jamais. Le système actuel a le très grand avantage que chacun des membres du gouvernement est régulièrement appelé à diriger les délibérations du Conseil et à être le porte-parole de celui-ci dans les circonstances importantes. Chaque Conseiller d'Etat est ainsi obligé périodiquement d'envisager les problèmes sous un angle plus large que celui sous lequel il est tout naturellement porté à le faire comme chef de département. L'institution d'une présidence permanente ferait disparaître ce précieux moyen d'élargir périodiquement le champ des préoccupations de chacun des membres du gouvernement et irait ainsi directement à l'encontre du but à atteindre. C'est pourquoi, les défenseurs du statu quo dénoncèrent le dessein secret des promoteurs de l'initiative de doter le canton, à défaut d'un gouverneur du Pays de Vaud dont ils rêvaient dans leur jeunesse, d'une sorte de chef d'Etat cantonal. « Voilà le sens et la portée véritables de l'initiative. D'après son titre et les observations dont ses auteurs l'ont accompagnée, il n'était question que d'une meilleure coordination des départements cantonaux. Il aurait fallu être un bien mauvais citoyen pour ne pas d'emblée applaudir des deux mains à une réforme à la fois si modeste et si raisonnable. Les arguments historiques que l'on a invoqués constituent déjà un motif sérieux d'étonnement. En effet, comme nous l'avons vu, depuis que le canton existe, le président de l'exécutif n'a jamais été en exercice pour une durée supérieure à un an, et lorsque la proposition de prolonger la durée de la présidence a été faite, elle a été rejetée. De même, depuis qu'il existe des départements au sens actuel du mot, la présidence du Conseil d'Etat a toujours été cumulée avec la direction d'un département. Le système sur lequel nous vivons depuis environ un siècle est d'ailleurs celui de la très grande majorité des cantons suisses, celui notamment de tous les cantons suisses, et tous les cantons romands sans exception. Il est dès lors assez paradoxal de le présenter, ainsi que le font les promoteurs de l'initiative, comme le résultat d'une inadvertance qui serait venue briser la ligne d'une évolution historique. »²²⁸

Le Conseil d'Etat insiste, dans sa réponse, sur l'excellence du principe collégial. Il est dans la tradition gouvernementale du canton de Vaud, il constitue un des fondements du droit constitutionnel vaudois. L'expérience depuis plus de cent ans en a confirmé la valeur en regard des mœurs politiques. Au nom des socialistes, Octave Heger déclarait : « Nous sommes absolument opposés à l'initiative de la Ligue vaudoise qui, sous des apparences débonnaires et souriantes, ne vise pas moins qu'à introduire dans ce canton un début de pouvoir personnel. Ceux qui suivent l'activité de ce groupe antidémocratique qu'est la Ligue vaudoise savent fort bien que ces gens ne se soucient pas du tout du bien de notre démocratie et que la coordination des départements cantonaux n'est qu'une couverture qui cache d'autres desseins bien connus. La Ligue vaudoise elle-même écrit dans l'opuscule envoyé à tous les députés qu'elle « est hostile même au principe de la Révolution française et hostile à sa formule politique de la souveraineté du peuple. »²²⁹ Les populistes, par la voix de leur député, Fernand Petit, s'opposent « avec vigueur à la tentative de la Ligue vaudoise de créer un chef d'Etat cantonal qui serait l'incarnation d'un pouvoir supérieur. »²³⁰ Tranchant nettement avec certains membres de son parti qui avaient signé l'initiative, le Conseiller d'Etat, Gabriel Despland, jugea l'initiative « inutile, dangereuse et inopportune. »²³¹ Son propos recoupe l'avis unanime du Conseil d'Etat dont l'argumentaire pour recommander au peuple le rejet de l'initiative est repris au terme de son rapport sur l'initiative. La fonction de syndic n'est pas comparable à celle du président du Conseil d'Etat, pour la raison notamment que le syndic est revêtu de fonctions particulières et chargé de l'exécution des lois, décrets et proposé par les auteurs de l'initiative soumettrait en fait l'administration à une direction unique, celle d'un

²²⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 7 septembre 1953, p. 1271.

²²⁹ Ibidem, p. 1310.

²³⁰ Ibidem, p. 1315.

²³¹ Ibidem, p. 1330.

landamann ou d'un président dont l'autorité s'imposerait à celle de ses collègues et conduirait ainsi fatalement au pouvoir personnel, négation de nos principes démocratiques.²³²

Modernisation de l'administration ne va pas de pair avec centralisation des pouvoirs. Rationalisation du fonctionnement de l'Etat ne veut pas dire regroupement des services et repliement sur quelques lieux des prestations de l'Etat. C'est en tout cas, l'opinion dominante du Conseil d'Etat et d'une grande partie du Grand Conseil qui repoussent à la fois dans les années 1950 de manière ferme le régime présidentiel comme le redécoupage du canton.

²³² Ibidem, p. 1274.

Un « monument législatif » : la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales du 9 juin 1947

La nécessité d'une loi

Voici en quels termes le député radical, Pierre Oguey (futur Conseiller d'Etat entre 1948-1966) haranguait ses collègues du Grand Conseil, le 9 juin 1947, à voter la première loi sur le personnel cantonal, après que la commission, en charge du dossier, ait siégé plus de 40 fois en une année et demie et que les deux sous-commissions en aient tenu autant, soit pour certains membres une centaine de séances en l'espace de 15 mois : « 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. »²³³ Gabriel Despland, président du Conseil d'Etat, surenchérissait en s'adressant aux députés qui venaient d'adopter le projet de loi : « Le Conseil d'Etat vous remercie des décisions que vous avez prises. Il est persuadé que cette loi lui permettra de perfectionner encore le travail de l'administration. Vous avez contribué à faire une œuvre éminemment utile, non seulement pour nos fonctionnaires, mais aussi pour le pays tout entier. Le Conseil d'Etat vous en est reconnaissant. »²³⁴ L'appréciation du Conseil d'Etat était visionnaire et justifiée, la loi de 1947 résista pendant plus de 50 ans avant d'être abrogée. Son acceptation mettait fin à un régime de vide juridique, que ni le droit civil ni les lois fédérales et cantonales ne comblaient ; seules des dispositions de droit public cantonal pouvaient définir les rapports entre l'Etat et ses fonctionnaires.

Dans son sens le plus large, le mot fonctionnaire signifie celui qui remplit une fonction, qui est chargé d'une fonction.²³⁵ En fait, dans l'usage courant, le vocable renvoie à une personne qui s'acquitte d'une fonction publique, à savoir une fonction de l'Etat, une fonction créée par l'Etat, pour l'Etat et au service de celui-ci. Cet Etat peut être aussi bien la Confédération, un canton ou une commune. Mais, il ne s'applique pas à n'importe quelle personne qui remplit une fonction de l'Etat. L'*Annuaire officiel du canton de Vaud* distingue les fonctionnaires, à savoir les personnes qui doivent tout leur temps à l'Etat, et qui travaillent

²³³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 juin 1947, pp. 896-897.

²³⁴ Ibidem, p. 909.

²³⁵ Lors de la discussion de la *Loi de 1892 sur l'organisation du Conseil d'Etat*, le député radical, Camille Delessert, interpelle le rapporteur de la Commission du Grand Conseil, le radical Adrien Thélin (futur Conseiller d'Etat) sur la signification des termes utilisés par la Constitution de 1885 « agent », et du projet de loi de 1892 « fonctionnaire », « employé ». « Qu'est-ce qu'un agent, qu'est-ce qu'un fonctionnaire, qu'est-ce qu'un employé ? Quels sont leurs caractères communs ? Qu'est-ce qui les différencie ? Les fonctionnaires et les employés sont-ils des agents ? Qu'est-ce qui distingue les fonctionnaires de l'employé ? Voilà des questions de grosse importance puisque, suivant la réponse qui y serait faite, le choix des agents et leur avenir dépendraient, selon le cas, ou du Conseil d'Etat ou d'un seul de ses membres, qui, tout consciencieux et tout éclairé qu'il puisse être, est cependant sujet à erreur et assumerait une lourde responsabilité. » (*Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 novembre 1892, p. 155). Nous n'avons pas retrouvé la réponse à ces questions.

dans les services centraux, des agents et employés qui évoluent, à différents niveaux, dans la dépendance de l'administration centrale, sans partager les bureaux. Au sens matériel, que les personnes soient fonctionnaires ou employés, elles travaillaient toutes contre salaire, pour une autorité publique à laquelle elles sont hiérarchiquement subordonnées. Par contre, du point de vue juridique, c'est le statut général, valable pour la plus grande masse, qui définit le fonctionnaire. Or justement, dans l'administration cantonale jusqu'à la fin de l'année 1947,²³⁶ régnait en matière de statut du personnel le plus grand désordre et les plus grandes inégalités.

La situation avant 1947

La *Loi du 13 mars 1886 sur l'organisation du Conseil d'Etat* consacre huit articles à la nomination des fonctionnaires, la durée et la cessation des fonctions. En fait, elle reproduit littéralement la *Loi du 21 mai 1878 sur la nomination et le traitement des fonctionnaires publics*.

Le Conseil d'Etat a parmi ses compétences la nomination et la révocation des fonctionnaires et des employés de l'Etat.²³⁷ Il agit dès 1886 selon deux principes, appliqués sporadiquement et selon les personnes depuis les années 1830 : réélection, tous les quatre ans, de tous les fonctionnaires et employés ; versement de prestations en cas de non réélection du fonctionnaire public et du départ de celui-ci pour une autre raison.²³⁸ Il n'est pas question alors d'accorder des pensions de retraite. « Il est bon que les employés de l'Administration cantonale sachent d'avance, en acceptant des fonctions qu'il n'y a pas à compter sur une pension de retraite et qu'ils doivent chercher par tous les moyens à faire des économies pour leurs vieux jours. »²³⁹ En fait, ces mesures d'accompagnement constituent autant de demi-mesures ; elles reflètent les compromis entre autorités exécutive et législative.²⁴⁰

La loi de 1886 généralise pour les fonctionnaires et les employés une échelle de traitements pour chacun des emplois avec un minimum et un maximum, ce qui permet de l'avis de leurs défenseurs de tenir compte équitablement des circonstances personnelles relatives des fonctionnaires, tant à leur profit en cas d'ancienneté qu'à celui de la caisse de l'Etat. Le principe figure déjà dans les *Arrêtés du 18 mars 1873 et du 1^{er} avril 1881 sur l'augmentation des traitements*, mais n'est valable que pour une partie des fonctionnaires. C'est sur la base des salaires des conseillers d'Etat que l'échelle des traitements des fonctionnaires était fondée, les députés garantissant une différence les plus hauts salaires et celui des Conseillers d'Etats, de 6 000 francs en 1886. Les fonctionnaires des services centraux se divisent alors en quatre catégories : chef de service ; secrétaire ; sous-secrétaire ; secrétaire-copiste. Les chefs de service sont à leur tour rangés divisés en deux catégories.

²³⁶ Les travaux de la Commission extra-parlementaire pour la préparation de la loi sur le statut des fonctions publiques sont classés aux Archives cantonales vaudoises sous la cote K X A 460. Ils donnent des renseignements intéressants sur les approches qui se sont affrontées sur les missions de l'Office du personnel : devait-il être le répondant des fonctionnaires auprès du Conseil d'Etat ou le délégué de l'Etat pour l'application du statut ? Pour le texte et la discussion de l'« Exposé des motifs et le projet de loi sur le Projet de loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales », voir *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 28 mai 1947, pp. 560-689 ; 3 juin 1947, pp. 846-866 ; 9 juin 1947, pp. 892-909.

²³⁷ Font exception à cette règle : les ministres du culte ; les membres du corps de la gendarmerie ; les membres du corps enseignant ; les médecins des établissements hospitaliers cantonaux.

²³⁸ Le paiement est à la charge de l'Etat dans les cas de maladie, de service militaire. En cas de décès et de suppression d'emploi, le traitement est réglé jusqu'au jour du décès ou de la cessation de la fonction, avec adjonction d'un traitement de trois mois. En cas de non réélection, le traitement s'arrête au jour de l'interruption des fonctions, avec octroi d'un mois de traitement. Par contre, dans les cas de destitution, de démission ou d'appel à d'autres fonctions, le salaire est versé jusqu'au jour de la cessations des fonctions.

²³⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, session d'août 1886, pièces annexes, p. 463.

²⁴⁰ COUTAZ, « Pouvoir exécutif et administratif », p. 79.

Ceux qui doivent posséder des connaissances spéciales pour remplir leurs fonctions, ainsi les chefs de service du Département de l'instruction publique et des cultes, des travaux publics, des finances, etc. Ces employés touchent un gain assuré de 3 500 à 5 000 francs. La seconde catégorie comprend les chefs de service qui ne sont pas des spécialistes avec un traitement de 2 800 à 4 000 francs, Les secrétaires ont un traitement de 2 000 à 3 000 francs, les sous-secrétaires reçoivent annuellement 1 500 à 2 500 francs, les secrétaires-copistes, 1 200 à 1 800 francs. Il est impossible de vivre en ménage avec 1 200 francs, selon les points de comparaison donnés à l'époque. Le Chancelier était rétribué à hauteur de 4 000 à 5 000 francs. Il est hiérarchiquement à un rang supérieur à celui des chefs de service. Il y a en outre quelques fonctions spéciales, qui ne rentrent pas dans ce cadre : ainsi les techniciens, les employés du timbre, les magasiniers, les réviseurs, les huissiers, les huissiers-concierges, les commissionnaires, etc. On refuse la classification des préfets du projet, car les classes des préfets ne sont des classes hiérarchiques. On choisit le préfet parmi les habitants de la contrée et il n'y a pas d'avancement possible. Les salaires fluctuent entre 800 et 1 000 francs pour le plus bas (Préfet de Sainte-Croix) à 3 000 à 3 500 francs pour le plus élevé (préfet de Lausanne).²⁴¹ Enfin, le Conseil d'Etat peut adjoindre à chaque département des aides temporaires lorsque les besoins du service l'exigent. Leur traitement est de 150 francs par mois au maximum.

En 1904, dans la nouvelle réorganisation, le Conseil d'Etat innove, en empruntant l'idée à l'administration fédérale ;²⁴² il institue quatre classes de traitement, de manière à déterminer la rémunération selon l'importance de la tâche et non des particularités individuelles : tout nouveau fonctionnaire devra être payé en principe au minimum de sa classe, et le Conseil d'Etat devait fixer les maxima accordés à chaque fonction. Le projet colloquait dans une classe chaque fonctionnaire, mais seulement dans les services administratifs, les autres dépendant de lois particulières. Les fourchettes de salaires suivantes sont retenues : 1^{re} classe 3 500-5 000 francs ; 2^e classe 3 000-4 000 francs ; 3^e classe 1 800-3 500 francs ; 4^e classe jusqu'à 2 800 francs. Cette classification, impossible jadis, ne fut pas mise en cause par le Grand Conseil. L'administration centrale comptait peut-être quelque 250 personnes. En y incluant les enseignants, les pasteurs, les gendarmes les pionniers, le personnel des tribunaux, 2 632 employés travaillaient à temps plein en 1907 (1 515 à l'instruction publique) et 3 199 en 1914 (1 793). Ces effectifs exigeaient une organisation fondée sur des critères précis. Le système produisit des économies et des suppressions de postes.

La prospérité générale, surtout avec la hausse des prix qui l'accompagna à certains moments, obligea d'augmenter à plusieurs reprises les traitements, n'était-ce que pour empêcher la désertion de la fonction publique. Le salaire des conseillers d'Etat passe, en 1905, de Fr. 7 000 à Fr. 8 000, ce qui fit hurler l'extrême gauche. De plus, malgré la réserve de principe, la prime à l'ancienneté s'institutionnalisait avant d'entrer dans la loi de 1904, remplaçant la prime individuelle à la qualité. Le montant des classes fut systématiquement rehaussé par la *Loi du 13 novembre 1913 sur l'organisation du Conseil d'Etat* qui ne suscita

²⁴¹ Par comparaison, à Lausanne, le traitement minimum des simples manoeuvres non mariés est de 5 francs par jour. Le traitement minimum des employés est de 1 800 francs par an, et il s'augmenta avec les années, et suivant la nature des travaux jusqu'à 6 000 francs. Les ingénieurs seuls dépassent ce taux. D'une façon générale, sur le plan cantonal comme sur le plan fédéral, les fonctionnaires supérieurs sont relativement moins payés que les petits employés ; cela résulte des principes démocratiques qui ne tiennent pas suffisamment compte des supériorités intellectuelles. Pour assurer l'existence des vieux employés, une caisse de retraites en faveur de la police et une caisse de retraite en faveur des employés et des ouvriers, ont été créées en 1897 dans l'administration lausannoise (MUYDEN, *Pages d'histoire lausannoise*, op. cit., pp. 585-586).

²⁴² *Loi fédérale concernant les traitements des fonctionnaires et employés fédéraux du 2 juillet 1897* instituant 7 classes de traitement, avec une Ire classe de 6 000 à 8 000 francs et une VIIe classe jusqu'à 2 500 francs.

aucune opposition au principe des classes. Les nouveaux barèmes étaient les suivants à cette date : 1^{re} classe, 4 000-5 500 francs ; 2^e classe, 3 000-4 500 francs ; 3^e classe 2 000-3 500 francs, et 4^e classe jusqu'à 3000 francs. D'autres adaptations eurent lieu pour les gendarmes et le personnel de l'ordre judiciaire. Malgré la difficulté d'avoir des chiffres sûrs, on peut évaluer le coût de la fonction publique à 4.7 millions (dont 05,5 en recettes), soit 30% des dépenses. Cette proportion, inférieure, à celles de 1850 à 1888, est aussi sujette à caution que les précédentes pour les mêmes raisons.

Après trente ans d'âpres négociations, c'est seulement le 24 novembre 1906 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1907) que la première *Loi sur la Caisse de retraites des employés de l'administration cantonale* fut adoptée. Elle était financée à raison de 3,5 % à la fois par les intéressés et par l'Etat, l'intérêt des fonds de la caisse de retraite, les dons et legs, la caisse assurait dès soixante ans ou dix ans de service une pension de 14 à 42% du traitement moyen. Seuls les fonctionnaires de l'administration centrale avaient droit à une pension, mais le traitement assuré ne pouvait pas dépasser 4 000 francs. Le Conseil d'Etat peut néanmoins mettre d'office à la retraite l'employé ayant atteint l'âge de 60 ans. L'affiliation à la caisse (Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires)²⁴³ ne fut pas obligatoire ni générale. Enseignants, pasteurs, gendarmes, agents de la sûreté continuaient à émarger à leurs propres caisses établies chacune sur des principes différents, désormais dépassés, dont les conditions s'étaient déjà progressivement améliorées. Ainsi, selon la *Loi du 26 novembre 1886 sur la gendarmerie*, « les membres du corps de la gendarmerie ont droit à une pension de retraite calculée au prorata de la solde d'activité comme suit : après 21 ans de service sans interruption : 1/5 de la solde d'activité ; après 27 et 33 ans, respectivement 2/5 et 3/5.

Le système des classes fut maintenu par la *Loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat*. Il fut enrichi d'une Ve classe. La première classe comprend principalement les chefs de service, la deuxième tous les spécialistes : techniciens, forestiers, juristes, agronomes, etc., dont l'administration ne peut pas se passer ; la troisième classe comprend les secrétaires affectés à la correspondance et aux besognes courantes des bureaux, tandis que la quatrième qui se trouve en relations très étroites avec la troisième, est celle des sous-secrétaires. Dans la classe V, entrent les garçons de salle, de laboratoire, etc. La classe IV ne bénéficie que d'une augmentation de 30%, alors que la classe I a 80% en plus de l'ancien traitement, la classe II 78% et la classe III 70%. Le Conseil d'Etat a fixé le salaire de la classe V à 300 francs par mois.

Les dispositions concernant le personnel, prises avec l'adoption de la loi de 1920, ne valaient que pour le personnel de l'administration centrale. Elles étaient encore très incomplètes. Les agents de l'Etat, occupés en dehors de l'administration centrale, pasteurs, corps enseignant, employés d'établissements, conservateurs des droits réels, gendarmes, etc., figuraient au hasard des lois, dans la loi ecclésiastique pour les pasteurs, dans la loi pour les gendarmes, etc. Selon qu'un fonctionnaire se trouvait au bénéfice d'une loi ancienne ou récente, il y avait de grandes différences, soit au point de vue du traitement, soit sous l'angle de l'avancement. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de relever que certains présidents de tribunaux avaient des traitements inférieurs à ceux de secrétaires de la Chancellerie.

C'est pourquoi, dans le cadre des discussions sur l'organisation du Conseil d'Etat de 1920, la question du statut des employés des offices publics du canton de Vaud (motion du radical Louis Béguin et consorts demandant au Conseil d'Etat d'examiner les vœux et pétitions des employés des offices publics du canton de Vaud) avait été abordée.²⁴⁴ Le

²⁴³ Elle est instituée, à Lausanne, par la *Loi du 2 mars 1907 créant une caisse cantonale vaudoise des retraites populaires*. Art. 2. « Cette caisse, reconnue comme personne morale, fonctionne sous le contrôle et avec la garantie de l'Etat. Elle possède une administration et une fortune indépendante de celles de l'Etat. Elle bénéficie d'une exemption totale de tous impôts cantonaux et communaux, y compris le droit de timbre. »

²⁴⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 novembre 1920, pp. 34-35.

motionnaire posait les questions suivantes : « Peut-on mettre sur un pied d'égalité les employés des receveurs, ceux des préfets, ceux des greffes des tribunaux, ceux du registre foncier, ceux des offices des poursuites et faillites ? Les uns doivent tout leur temps l'Etat, les autres ne le doivent qu'en partie. (...) Nous avons fait demander au Conseil d'Etat s'il avait des raisons sérieuses de laisser les receveurs, les préfets, les préposés, etc., procéder eux-mêmes à la nomination du personnel qu'ils dirigent et dont ils sont responsables. (...) A entendre quelques intéressés, il nous a paru toutefois que, pour eux, ce qui les préoccupait avant toute autre chose, c'était le désir, pour moi absolument justifié, de pouvoir être affiliés à la caisse de retraite cantonale. » La disparité des situations fut constatée, mais ne déboucha pas sur une loi générale sur le statut de la fonction publique. Adrien Thélín, qui avait conduit comme rapporteur de la Commission du Grand Conseil la réorganisation de 1892, eut la responsabilité, en qualité de Conseiller d'Etat et Chef du Département de l'intérieur, de la présentation et de la défense des lois d'organisation du Conseil d'Etat de 1904, 1913 et de 1920. Il fit valoir auprès des députés les difficultés de la démarche et l'impossibilité de lier la loi sur l'organisation sur le Conseil d'Etat et celle sur le statut du personnel : « Les employés de ces offices peuvent être affiliés à la caisse de retraite des employés de l'administration cantonale, mais à la condition expresse qu'ils soient nommés à titre définitif avec un traitement fixe et qu'ils doivent tout leur temps à l'administration (Article 2 de la loi du 19 mai 1920). Aujourd'hui, il n'est pas possible d'aller plus loin dans la discussion de cette question. Elle pourra être soulevée lorsque les différentes lois qui régissent ces offices vous seront soumises pendant cette session. »²⁴⁵

Plusieurs points de procédure furent abordés et trouvèrent des échos différents.

L'intervention du libéral, Jean de Muralt, permit d'ajouter un article nouveau au projet initial de loi du Conseil d'Etat, dans les affaires de litige : « En matière de contentieux administratif le Conseil d'Etat peut instituer des commissions nommées pour une période déterminée, avec mission d'instruire les affaires qui leur sont renvoyées et de présenter un avis motivé. Celui-ci ne lie ni le Conseil d'Etat ni le département intéressé. Ces commissions sont instituées par arrêté du Conseil d'Etat. »²⁴⁶ De son côté, le radical Paul Maillefer « a déposé un article additionnel disposant que dans la règle le maximum de traitement est acquis aux employés et fonctionnaires qui sont au service de l'administration cantonale depuis 25 ans et depuis 10 ans dans leur emploi. Cet amendement a été renvoyé à la commission. Actuellement, le Conseil d'Etat applique à ce sujet un article fixant le maximum de chaque emploi. Maintenant, si la loi est votée, le Conseil d'Etat prendra un nouvel arrêté, dans lequel il fixera de nouveau les maxima pour chaque fonction. En outre, l'adoption de l'amendement Maillefer aurait pour conséquence de faire passer immédiatement, automatiquement une vingtaine de fonctionnaires à leur futur maximum de fr. 500, tandis que le Conseil d'Etat n'entend y arriver que par une augmentation annuelle et successive de fr. 100.- Nous aurions voulu pouvoir faire droit à la proposition Maillefer ; nous croyons néanmoins préférable de laisser au Conseil d'Etat le soin de trancher la chose par un arrêté ; c'est pourquoi, nous vous demandons d'écarter l'amendement Maillefer. »²⁴⁷ Enfin, la question de la révocation des fonctionnaires dont la Constitution de 1885 attribue la compétence au Conseil d'Etat est inscrite dans la nouvelle loi. Le Conseiller d'Etat, Adrien Thélín, rapporta que ce type de procédure n'a été utilisé que deux fois en 22 ans de tâche de conseiller d'Etat.²⁴⁸

C'est en 1930 que pour la première fois une motion signée par 33 députés demandait au Conseil d'Etat de soumettre au Grand Conseil, un projet de statut visant à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat. L'auteur de cette motion était le député radical Pierre Rochat qui

²⁴⁵ Ibidem, p. 41. Voir article 32 de la *Loi du 10 novembre 1920 sur l'organisation du Conseil d'Etat*.

²⁴⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1913, p. 28, et 11 novembre 1913, pp. 69-70.

²⁴⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 novembre 1913, p. 235 ; voir aussi, 10 novembre 1913, p. 73.

²⁴⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 novembre 1920, p. 62.

l'avait développée lors de la discussion de la loi sur l'instruction publique primaire. Nombreux furent, par la suite, ceux qui tentèrent de réagir contre le peu d'empressement, parfois dû à un manque d'information, que le Conseil d'Etat opposa à la motion Pierre Rochat. Ce furent tour à tour le député libéral Maurice Baudat en 1941, la Commission de gestion en 1943, en 1944 et 1945, le député libéral, Marius Lederrey, également en 1945, et enfin la Commission cantonale de réforme administrative. Parallèlement aux interventions de portée générale, d'autres démarches furent faites qui demandaient la modification des conditions de travail de plusieurs catégories particulières de fonctionnaires (police cantonale, personnel de l'Office cantonal des caisses de compensation pour mobilisés, personnel permanent du laboratoire d'essai des matériaux, instituteurs, etc.)

La Confédération avait adopté la *Loi fédérale sur le statut des fonctionnaires du 30 juin 1927* qui constitua une des bases d'étude de la Commission extra-parlementaire du canton de Vaud. Plusieurs administrations cantonales se trouvaient dans la même situation que celle du canton de Vaud, de faire une loi sur le statut de la fonction publique : Bâle-Ville 1926/1940, Bâle-campagne 1944, Saint-Gall 1941, Zurich 1941, Argovie 1944, Saint-Gall 1946, Berne 1946, Lucerne 1946.²⁴⁹

Le rapport de la Commission extra-parlementaire

Assailli de toutes parts, le Conseil d'Etat prit en compte, le 4 septembre 1945, les diverses recommandations des députés. Il chargea une commission extra-parlementaire « d'élaborer un avant-projet de loi sur le statut des fonctionnaires et la création d'un office du personnel. ». Il reçut, le 15 février 1947, les propositions de la Commission qui s'était appuyée sur les travaux de deux sous-commissions, l'une dite de classification, l'autre dite de coordination. Il consacra cinq « longues » séances à leur étude. Il veilla en particulier à ce que les observations formulées par les différentes commissions de gestion et par les députés, ainsi que les conclusions de la Commission de la réforme administrative, les attentes du personnel, les conceptions de protection sociale soient toutes intégrées au projet.

Le débat au Grand Conseil

Le Grand Conseil discuta du projet de loi, dans sa séance du 28 mai 1947. Alfred André, radical, fut le rapporteur de la Commission. Plusieurs interventions méritent la citation.

Alfred Margot, radical affirma avec fermeté ses convictions sur le nouveau statut : « Il est profondément injuste de prétendre faire supporter aux fonctionnaires et aux employés de l'Etat les conséquences de l'accroissement énorme des tâches confiées à celui-ci. C'est nous, membres de ce Grand Conseil, ainsi que le Conseil d'Etat, dans une certaine mesure qui accroissons ces tâches. (...) C'est une erreur de vouloir poursuivre la politique adoptée jusqu'ici qui consistait à diminuer, à restreindre les salaires, ce qui nuit à la qualité du personnel et au rendement de son travail. »²⁵⁰

Le député popiste, Pierre Noverraz, fustige les politiques menées jusqu'à présent : « Lorsque votre commission a voté cette échelle - après la commission extra-parlementaire -, elle n'avait pas manqué d'étudier minutieusement la question. Nous nous trouvons en face d'un dilemme. Il s'agissait en effet d'augmenter les salaires des fonctionnaires, les plus mal payés sinon de Suisse au moins du canton – la plupart des fonctionnaires communaux ont une

²⁴⁹ Toutes les dates rapportées ci-dessus se lisent dans le l'introduction au projet de loi, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 28 mai 1947, pp. 560-567.

²⁵⁰ Ibidem, pp. 666 et 668.

situation infiniment meilleure, à Lausanne notamment – ou alors de les laisser dans leur situation et perdre le bénéfice de la qualification professionnelle que nous voulons tâcher d'obtenir de certains d'entre eux. Dans le temps, il était intéressant d'être fonctionnaire, les postulants étaient nombreux. Mais, durant la guerre et après celle-ci, lorsque la situation s'est améliorée dans l'industrie privée, on s'est aperçu qu'on allait manquer de personnel et que les bons éléments étaient partis de l'administration. La situation est même devenue mauvaise, en ce sens que certains fonctionnaires ne remplissent pas la tâche qui leur incombe. Nous ne saurons le leur reprocher. Dans une administration en plein développement, où il s'opère chaque jour des transformations et des améliorations, on ne peut pas obtenir les services qu'on serait en droit d'en attendre. Mais lorsqu'il s'en va de son gré, les conditions faites au nouveau postulant sont telles qu'on doit engager n'importe quoi. Et le mal continue ! La nouvelle échelle de traitements proposée par la commission permettrait d'engager, au fur et à mesure des vacances, du personnel qualifié. D'ici dix à quinze ans, nous aurions un corps de fonctionnaires parfaitement au point, avec des cadres sachant ce qu'est le travail administratif, ce qui permettrait de faire des économies. »²⁵¹

Pierre Oguey, du parti radical, se livra à des considérations très utiles sur l'échelle des traitements et liait les deux démarches, loi sur le personnel et rétributions : « C'est en 1920 que les traitements de l'Etat, encore en vigueur aujourd'hui, ont été votés. Or, en 1924, la hausse du coût de la vie par rapport à 1914 était de 124 %. Les traitements étaient à ce moment-là réadaptés, mais dans une mesure insuffisante et manifestement trop faible. On constate, en parcourant l'échelle des cinq classes, que l'adaptation de 1920 n'a couvert que les 80%, 70% ou même les 33% de l'augmentation réelle du coût de la vie. Le reste était supporté par les fonctionnaires. Et cette charge durable, permanente, constituait en fait, à cause de la diminution du pouvoir d'achat global, une diminution effective des traitements. Pourquoi le Grand Conseil de 1920 en a-t-il fait ainsi ? Pour plusieurs raisons, comme nous pouvons le déduire du procès-verbal des débats. Un membre de la commission, très influent, disait pour justifier la manière de voir : « Personnellement, je me plais à espérer que, d'une manière générale, on a des chances de voir le prix de la vie diminuer, et s'il vient à diminuer, il est certain que le Grand Conseil n'abaissera pas le traitement des employés qui auront été mis au bénéfice de la loi votée aujourd'hui. » Or, c'était une erreur. Je ne dis pas que c'était une faute, mais une erreur de jugement. En 1921, on commençait déjà à en discuter. En 1922, on prenait la décision, et en 1923, c'est-à-dire 2 ans après ces déclarations et les mesures qui en furent la conséquence, le Grand Conseil décidait une baisse générale des traitements de 6%. Dès lors, il y eut des fluctuations dans les baisses appliquées, en plus ou en moins, sauf en 1932/1933, mais le régime des salaires ne se stabilisa qu'en 1941, vingt ans plus tard. Les traitements étaient ramenés à leur chiffre initial, mais à ce moment, la vie avait déjà augmenté de 26,8%. Ainsi donc, le décalage s'est accentué avec le temps. En 1941, le coût de la vie avait augmenté de 26,8 ; l'adaptation moyenne a été de 2%. En 1942, la hausse était de 41% et l'adaptation moyenne de 6%. En 1943, la hausse passait à 48,1% et l'adaptation de 11%. En 1944, le coût de la vie avait augmenté de 26,8 ; l'adaptation moyenne a été de 2%. En 1942, la hausse était de 41% et l'adaptation moyenne de 6%. En 1943, la hausse passait à 48,1% et l'adaptation de 11%. En 1944 enfin, la hausse atteignait 51,2% et l'adaptation 18%. Que représentent ces adaptations pour l'une ou l'autre des catégories de traitements ? Les fonctionnaires ont consenti, ou plutôt le Grand Conseil a consenti pour ses fonctionnaires un sacrifice qui représente suivant les catégories, le sacrifice tous les 5,6 ou 8 ans, d'une année complète de traitement. Il s'agit de réparer l'erreur de 1920 non pas avec effet rétroactif, bien entendu, mais d'éviter la répétition d'une erreur de ce genre dans l'avenir. »²⁵²

²⁵¹ Ibidem, pp. 668-669.

²⁵² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 juin 1947, pp. 893-895.

La *Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales* fut adoptée le 9 juin 1947 ; elle entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Elle est riche de 113 articles. Elle fut accompagnée de l'*Arrêté du 26 décembre 1947 sur l'évaluation des prestations en nature fournies au personnel de l'Etat*, qui précise les articles 21 et 48 de la loi du 9 juin 1947. La *Loi du 17 décembre 1947 de coordination de diverses lois vaudoises avec la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales* oblige la modification de 42 lois et décrets couvrant les années 1837 à 1943. Une manière de souligner l'impact immédiat de la nouvelle loi et l'ampleur de la tâche accomplie.

Voici en quels termes le *Compte rendu de l'administration pendant l'année 1948* caractérisait la première année du nouvel Office du personnel. « Rattaché, par décision du Conseil d'Etat, au Département des finances, il comprend un chef et un secrétaire. L'activité de l'office a commencé le 1^{er} janvier 1948 ; elle a été conforme aux attributions fixées par les articles 99 et 100 de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales. Toutefois, de par l'entrée en vigueur de la loi précitée, cette activité a porté plus particulièrement sur la nouvelle organisation des départements sur la classification des fonctions et la fixation des nouveaux traitements de l'ensemble du personnel de l'administration, ainsi que sur l'étude des dispositions d'application du statut. L'Office du personnel a assisté, à titre consultatif, à toutes les séances de la commission paritaire. »

Le texte définitif

Les caractères généraux et principes fondamentaux de la loi sont les suivants :

1. Statut unique, fixant des principes généraux valables pour tous ceux qui, à un titre quelconque, concourent à la réalisation des tâches de l'Etat.
2. Souplesse d'application nécessaire, eu égard d'une part à la grande variété des corps des fonctionnaires soumis au statut et d'autre part aux changements qui peuvent se produire dans l'administration.
3. Reconnaissance des devoirs des fonctionnaires et des droits légitimes de ceux-ci principalement quant à leur rétribution
4. Sauvegarde de l'autorité des cadres, en particulier dans les règles sur les nominations, le devoir d'obéissance et les sanctions disciplinaires.
5. Collaboration organisée du personnel au règlement des affaires, cela notamment par la voie de la Commission paritaire.
6. Recrutement judicieux des éléments nouveaux et des cadres, renforcement de l'esprit de hiérarchie.

Conformément à l'idée d'un statut unique, la loi s'appliquera en principe à tous ceux qui sont rétribués par l'Etat pour exercer une fonction permanente, principe de l'universalité du statut. Sont des fonctions permanentes celles qui seront jugées indispensables à la réalisation des tâches de l'Etat. En rupture complète avec ce qui se faisait jusqu'à présent, le Conseil d'Etat, sous le contrôle du pouvoir législatif, prend soin d'établir la liste des fonctions de l'Etat, le classement dans l'une des classes de traitement prévues et le nombre de personnes nécessaires à la bonne marche de chacune des branches de l'administration.

Le principe de la nomination pour une période de quatre ans, dite « période administrative », dont le début coïncide avec le commencement de l'année civile qui suit le renouvellement du Conseil d'Etat, est remplacé désormais par celui de la nomination pour une durée indéterminée, que connaissent déjà le canton de Genève et la commune de Lausanne, pour ne citer que quelques exemples. D'abord nommé à titre provisoire pour une année, ce qui permettra de le mettre à l'épreuve, le fonctionnaire le sera ensuite à titre définitif et ne pourra dès lors être licencié que par révocation, mise à la retraite, renvoi pour

justes motifs ou pour cause de suppression. Le système de la période administrative se justifiait à l'époque où le personnel, en nombre très restreint et ayant une tâche relativement facile, avait un caractère nettement politique en ce sens qu'il se composait de véritables agents du gouvernement qui, tout naturellement suivaient son sort. Il était alors normal que l'élection du Conseil d'Etat, suivant celle du Grand Conseil, entraîne le renouvellement du corps des fonctionnaires. Cette situation s'est entièrement modifiée. Les fonctions, beaucoup plus nombreuses qu'autrefois, ont pris un caractère technique de plus en plus marqué et ont été spécialisées. Celles qui ont conservé un caractère politique font exception. Le service de l'Etat est devenu une carrière dont la stabilité et l'esprit de continuité sont l'un des avantages principaux pour le pays et le gouvernement autant que pour les intéressés. Cette stabilité permet en outre un recrutement meilleur. La période administrative a survécu à cette transformation complète de la situation, mais la confirmation de nomination des fonctionnaires est devenue une formalité. Lors de son introduction en 1878, cette innovation avait été d'ailleurs vivement combattue au Grand Conseil. Elle fut adoptée néanmoins pour stimuler le zèle du personnel de l'Etat et pour le mettre dans la même situation que les membres des autorités soumis à la réélection tous les quatre ans.

Suivant l'exemple de la plupart des collectivités publiques, mais s'écartant résolument du récent système français du traitement mobile dont les dangers sont évidents, le projet divise le traitement en deux éléments :

1. Le traitement de base, qui en constitue l'élément stable et dont l'échelle a été fixée d'après ce qui, rétrospectivement, paraissait convenable pour 1939.
2. L'allocation complémentaire qui varie avec le coût de la vie non pas automatiquement, mais en vertu d'une décision à prendre par le Conseil d'Etat.

Le traitement de base dépend d'un classement de toutes les fonctions par rapport à une échelle qui repose sur des principes nouveaux. Après un premier essai de classement avec une échelle de 19 classes, la Commission extra-parlementaire a dû se rendre compte que cela ne suffisait pas à assurer la mise en place d'un personnel aussi varié dans les fonctions inférieures, moyennes et supérieures que celles de l'administration cantonale. Il s'agit pour elle de classer 360 fonctions différentes qu'elle répartit dans son projet définitif à l'intérieur de 30 classes de traitement, avec des échelons qui sont en général de 300 francs à 400 francs et exceptionnellement de 350 francs, voire de 750 francs dans les classes supérieures. Entre le minimum et le maximum de chaque classe, il y a une amplitude qui oscille entre 1 500 francs (classes XXII) à 2 700 francs (classes X à V) pour redescendre à 2 600 francs (classe IV), à 2 350 francs (classe III) et à 2 000 francs (classe I). Dans la mesure où l'augmentation annuelle est de 10% de cette amplitude, avec un maximum de 200 francs, chaque fonctionnaire atteindra le plafond de sa classe en dix ans au moins et en quatorze au plus.

Pour débrouiller la question de l'avancement des fonctionnaires, les auteurs du projet ont oscillé entre deux approches différentes, de faire dépendre l'avancement soit de l'ancienneté, soit du mérite. Fallait-il introduire d'autres critères ? Le projet retint une combinaison d'éléments qui s'appliquent à tous les échelons.

1. La part de l'ancienneté est limitée aux augmentations annuelles pour années de service, augmentations de 150 à 200 francs.
2. La part du libre accès à des éléments nouveaux ; elle est largement assurée par le projet, qui proclame que toute place à repourvoir doit, en règle générale, être annoncée au public comme dans l'administration, et cela même lorsqu'on se propose de repourvoir la place par voie de promotion.
3. Enfin, la part du mérite du fonctionnaire doit être envisagée à deux points de vue : promotion et avancement. C'est là le nœud du système qui repose précisément sur une distinction entre la promotion et l'avancement. Celui qui est promu change de fonction ; cela équivaut à une nomination. En revanche, celui qui avance reste dans la même fonction,

mais voit son classement – et par là son traitement – amélioré. Dans les deux cas, le mérite du fonctionnaire est une condition sine qua non. L'avancement dans la même fonction a été rendu possible par la création des catégories de fonctions. Il est donc le passage d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure d'une même fonction.

Dans les conditions de nominations, le projet ne fixe pas de condition de sexe. Ainsi, toujours sous réserve des lois spéciales, les femmes pourront aussi bien que les hommes être nommées à une fonction cantonale. Le projet ne fixe pas d'âge maximum.

La question des occupations accessoires est résolue de la façon suivante. Le projet prévoit les trois cas suivants d'interdiction : occupations inconciliables avec la situation officielle ou les devoirs de la charge ; occupations nuisant à l'exercice des fonctions ; enfin occupations entraînant un cumul de gains inadmissibles. Interdiction d'accepter des dons.

Le secret de fonction est une notion différente du secret professionnel.

Les dépenses nécessitées par le service doivent être remboursées, les natures des indemnités sont fixées. Sont ainsi pris en compte en tout premier lieu les vacations et transports ; puis les indemnités de bureau pour certains fonctionnaires ; dans certains cas les indemnités de déménagement, lorsqu'il y a transfert ; le remboursement des abonnements et taxes téléphoniques.

Le principe de l'affiliation à une caisse de pensions comme assuré ou comme déposant d'épargne est obligatoire pour chaque fonctionnaire qui doit tout son temps à l'Etat.

Deux conséquences structurelles ressortent des débats sur la fonction publique : l'obligation de créer un Office du personnel, à des fins de rationalisation et en vue d'assurer une application plus uniforme en même temps que plus sûre des lois et règlements au personnel de l'Etat ; la mise en place d'une Commission paritaire, composée en nombre égal de représentants de l'Etat et de représentants du personnel, ces derniers désignés par élection.

Questions sur le statut de la fonction publique depuis son adoption

Même si elle constitue un progrès immense et décisif dans la conduite de l'administration cantonale, la loi du 9 juin 1947 fut modifiée à intervalles réguliers. Plus qu'un aboutissement, elle marque un point de départ dont l'évolution rapide du canton et le développement rapide et complexe des missions de l'Etat se sont saisis pour la mettre en conformité avec les exigences du moment et les pratiques générales. La classification des fonctions dans les 30 classes du statut a amené à revoir l'organisation des services et offices, à reconsidérer la hiérarchie des fonctions, voire leur dénomination. La durée du travail qui était un des critères de la classification, s'est petit à petit unifiée, les différences s'étant réduites. Des services et offices ont été créés. Des fonctions sont devenues plus importantes, d'autres ont perdu de leur raison et de leur hauteur. Des fonctions nouvelles ont été créées. En fait, de 1947 à aujourd'hui, la révision de la classification a été permanente pour être en phase avec les besoins de l'administration et les formations des fonctionnaires engagés.

Dans le débat sur la fonction publique, il ne faut pas occulter et sous-estimer le rôle des sociétés et des syndicats de fonctionnaires parmi lesquels il faut compter le Syndicat Suisse des Services Publics (SSP/VPOD), créé en 1905. Plus ancienne, la Société des magistrats fonctionnaires et employés de l'Etat de Vaud ; appelée à l'origine et 1930, Société de gymnastique de l'administration cantonale, a été fondée, le 19 août 1893. A l'origine, elle comptait 56 membres. Dès 1908, le nombre alors de 119 affiliés s'accrut régulièrement, passant en 1923 à 580 membres dont 14 femmes dont le principe de l'admission date de 1920, à 976 membres en 1942, et à 1 352 membres en 1948. A la fin des années 1960, elle pouvait afficher un effectif de 2 000 sociétaires. La baisse des salaires des années 1920 et 1930 a constitué l'essentiel des préoccupations de la société qui a cherché à en atténuer les effets,

surtout pour les bas salaires. Déjà en 1906, elle créa une caisse d'épargne pour aider ses membres et peut afficher un premier résultat encourageant de 2 865 francs dès 1907. Les questions de la revalorisation des salaires en 1955 et 1966, des allocations de renchérissement et de la caisse de pensions forment les revendications de la Société qui obtient gain de cause dans ses revendications.²⁵³

Voici les principaux aménagements à la loi de 1947 :

- Postes à mi-temps dans l'administration. Question de la députée libérale, Erica Carrard²⁵⁴
L'article 47 du statut des fonctions publiques cantonales règle la situation des fonctionnaires qui, en vertu de la loi ou de l'acte de nomination, ne doivent pas tout leur temps à l'Etat ; ils reçoivent une part du traitement. La possibilité d'engager du personnel à mi-temps trouve ainsi sa base légale. Le Conseil d'Etat a soutenu le principe, en raison des difficultés rencontrées dans le recrutement du personnel et pour tenir de circonstances personnelles. L'administration cantonale, notamment dans les secteurs administratifs, de l'instruction publique et hospitaliers, a recours aux services de personnes à mi-temps sous différentes formes : à la journée, à la demi-journée, à l'heure, ou encore à raison d'un certain pour-cent compté sur un temps d'occupation complet.

- Motion sur la révision des conditions de rémunération du personnel du canton de Vaud, Robert Deppen, socialiste, 29 août 1960²⁵⁵

- Motion invitant le Conseil d'Etat à ouvrir aux femmes l'accès des fonctions administratives moyennes et supérieures de l'administration cantonale, Pierre Regamey, radical, 26 février 1964²⁵⁶

- et Interpellation au sujet de l'égalité des salaires masculins et féminins dans l'administration cantonale, Fernand Petit, popiste, 13 décembre 1965²⁵⁷

La motion était libellé ainsi : « Eu égard à la situation actuelle sur le marché du travail et pour tenir compte de divers facteurs économiques, les soussignés, par voie de motion, prient le Conseil d'Etat, afin de garantir la bonne marche de l'administration, d'étudier la révision des conditions de rémunération du personnel cantonal vaudois. » Une des mesures envisagées par le motionnaire prônait l'égalité du salaire entre femme et homme à fonction et à qualité égales. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat constatait des différences sensibles de salaires selon les fonctions ; sur un effectif total d'un peu plus de 8 000 fonctionnaires, l'élément féminin représente près de 2 700 personnes devant tout leur temps à l'administration. Il décide d'affecter un montant de 1 506 000 francs pour le paiement des salaires découlant d'une première étape de la reclassification du personnel féminin, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1964. Il admettait le principe de la rémunération égale, et souhaitait emboîter un mouvement qui tendait à se généraliser, en Suisse en particulier. Si le statut cantonal des fonctions publiques de 1947 ne connaît aucune différence de sexes, par contre, la classification des fonctionnaires introduit des différences notables, de 3 à 6 classes. Le chantier de l'égalisation des salaires est un grand chantier ; ainsi, selon les prévisions sur les 2783 employés au service de l'Etat, 149 sont considérées par la commission paritaire comme suffisamment classées, 1 425 seront mises immédiatement au bénéfice d'une classe, 459 seront promues d'une classe et demie, 699 de deux classes, 43 de deux classes et demie, et 8 de trois classes.

²⁵³ Les renseignements sont tirés de - *Société des magistrats, fonctionnaires et employés de l'Etat de Vaud*. La Société diffusait un journal *L'employé/Union romande et tessinoise des sociétés des fonctionnaires cantonaux*, Lausanne, 1927-1975.

²⁵⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 15 février 1963, pp. 638-639.

²⁵⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 août 1960, p. 409.

²⁵⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 26 février 1964, pp. 1504-1508.

²⁵⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 décembre 1965, pp. 1343-1351.

La procédure touche du personnel de bureau (458 fonctionnaires), du personnel de maison (288), du personnel ouvrier (105), du personnel paramédical (496), du personnel enseignant secondaire (143), du personnel enseignant primaire (1 163), du personnel enseignant professionnel (7), du personnel divers des établissements hospitaliers (15) et du personnel divers (108). En raison de la présence de personnel enseignant primaire et secondaire, les communes sont appelées à financer la mesure de revalorisation. Dans la foulée, le Conseil d'Etat juge que la mesure de reclassification du personnel féminin favorisera la résolution de la motion de Pierre Regamey. Fernand Petit, dans son interpellation, rappelle que l'amélioration consentie au personnel féminin n'a pas profité à tout le monde et que plus de la moitié de ce personnel n'a vu son sort amélioré que d'une classe. C'est pourquoi, il demande si le Conseil d'Etat est disposé à hâter la réalisation complète de l'équivalence des traitements et de le renseigner sur l'état d'avancement des travaux de la commission paritaire concernant la classification du personnel de l'administration cantonale. Dans sa réponse, le Conseiller d'Etat, Pierre Graber affirme que l'examen de l'ensemble de la classification de toutes les fonctions de l'Etat de Vaud sera terminé au début 1967, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1966. L'égalité complète des salaires dans les fonctions masculines et féminines sera du même coup traitée.²⁵⁸

- Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales, 11 mai 1965²⁵⁹

Le Conseil d'Etat traitait dans le même exposé des motions de Robert Deppen²⁶⁰ et de Raymond Gafner, 22 février 1961, relatives à divers points touchant au statut du personnel (rétribution, recrutement, salaire des femmes),²⁶¹ du popiste Auguste von der Aa (30 août 1961), « priant le Conseil d'Etat, vue l'article 61 de la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales de porter par arrêté le montant de l'allocation mensuelle pour enfants de 25 à 30 francs »²⁶² et du popiste Henri Favre (29 novembre 1964) « invitant le Conseil d'Etat à étudier la révision de statut des fonctionnaires, article 54, allocations complémentaires ».²⁶³ Le 17 mai 1965, le Grand Conseil apportait au statut de la fonction publique un certain nombre d'améliorations plus ou moins substantielles : octroi d'un statut spécial aux médecins-adjoints des établissements hospitaliers cantonaux, harmonisation des dispositions réglant la responsabilité civile de certaines catégories de fonctionnaires, possibilité donnée au Conseil d'Etat de fixer des traitements les maxima prévus à l'article 49 du statut, augmentation de diverses allocations. Ces mesures n'ont toutefois pas réglé un grand nombre de problèmes concernant le personnel dans son ensemble et certaines catégories de fonctionnaires en particulier. Le recrutement des classes moyennes et inférieures, notamment, demeure difficile, les salaires étant trop bas. Pour répondre aux revendications du personnel et pour s'assurer un recrutement normal dans les services de l'administration, le Conseil d'Etat fait étudier le moyen d'établir une classification des fonctions en partant de données objectives. La Commission extra-parlementaire désignée par le Conseil d'Etat a proposé des critères généraux d'appréciation et confié à la Commission paritaire la tâche d'examiner les diverses fonctions publiques, au début de carrière, l'amplitude à donner aux traitements et la procédure à suivre en matière de revalorisation. Les répercussions financières annuelles étaient chiffrées par le Conseil d'Etat, à un montant de 2 240 000 francs pour garantir l'augmentation de

²⁵⁸ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 décembre 1965, pp. 1345-1351.

²⁵⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 mai 1965, pp. 323-357 ; 17 mai 1965, pp. 363-365 ; 19 mai 1965, pp. 503-504.

²⁶⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 août 1960, p. 409.

²⁶¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 22 février 1961, pp. 1427-1443.

²⁶² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 5 septembre 1961, pp. 1510-1511. Voir pour la prise en compte et renvoi du Conseil d'Etat pour étude et rapport, 27 novembre 1961, pp. 530-531.

²⁶³ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 30 novembre 1964, pp. 610-613.

l'allocation de ménage de 900 à 1 200 francs, celle de l'allocation pour enfants de 25 à 35 francs et celle de la gratification pour années de service de 500 à 750 francs. Pierre Graber démontrait dans sa réponse les efforts consentis par l'Etat en faveur de ses serviteurs depuis 1960, année où versait toutes dépenses comprises (allocations et prestations sociales) 83 millions, tandis qu'en 1965, il a budgété 160 millions pour faire face à ses obligations. « Si l'on compare le sort d'un serviteur de l'Etat à celui que les autres cantons suisses font à leur personnel dans les mêmes conditions, on constate que le nôtre fait extrêmement bonne figure et qu'il est même à l'avant-garde dans ce domaine. Les traitements varient selon les catégories et les fonctions, mais il n'en reste pas moins que dans ce domaine, et malheureusement dans celui-là seulement, nous figurons parmi les cantons riches. La situation financière de l'Etat de Vaud est certes convenable, mais elle se resserre manifestement et même spectaculairement. »²⁶⁴

- Interpellation concernant l'autorisation pour les fonctionnaires d'exercer une charge publique, Ernest Décosterd, popiste, 11 septembre 1967²⁶⁵

Le député revient en fait sur son interpellation du 18 mai 1966,²⁶⁶ qui avait fait l'objet d'une réponse le 14 novembre 1966. Le Conseil d'Etat n'entend plus exiger une autorisation pour faire acte de candidature ; par contre, il maintient la contrainte qu'on lui soumette par écrit l'intention d'accepter une élection, 20 jours avant son acceptation.

- Projet de loi modifiant la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales (14 novembre 1966)²⁶⁷

Selon les dispositions actuelles du statut, la rémunération des fonctionnaires se compose de deux éléments essentiels : le traitement de base, fixé entre un minimum et un maximum arrêtés par la loi, et l'allocation complémentaire variant avec le coût de la vie. Sous la contrainte du temps et de l'évolution économique, l'échelle de traitements a été l'objet depuis 1947 des révisions de 1955 et de 1961. Le statut prescrivait à l'origine pour l'allocation complémentaire la modification lorsque le coût de la vie venait à varier de 5% ou plus. Ce taux avait été fixé à une époque où l'on escomptait une stabilisation, voire une baisse du coût de la vie. Mais l'accélération du renchérissement, de 1951 à 1954 notamment, révéla que ce chiffre était trop élevé et ce régime était trop rigide ; il fallait donc adopter un système plus souple permettant une compensation graduelle du renchérissement. « L'article 54 du statut a été modifié dès lors afin de donner au Conseil d'Etat la faculté d'arrêter équitablement à la fin de chaque année, le taux de l'allocation complémentaire au regard de l'évolution du coût de la vie.(...) Lors des révisions de 1955 et de 1961, on a admis la nécessité d'incorporer au traitement de base l'allocation complémentaire existante, vu l'importance croissante prise par ce second élément du salaire global. (...) Dans ces conditions, il y a lieu d'incorporer une nouvelle fois l'allocation complémentaire au traitement de base, jusqu'à concurrence de 20% à partir du 1^{er} janvier 1967, cela d'autant plus que la révision générale de la classification des fonctions, qui sera menée à chef l'an prochain, rend manifestement opportune la fixation d'un salaire de base effectif. »²⁶⁸

²⁶⁴ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 mai 1965, p. 352.

²⁶⁵ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 11 septembre 1967, pp. 1164-1166.

²⁶⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 18 mai 1966, pp. 494-495. Le même député développa, le 13 septembre 1966, une interpellation sur l'introduction généralisée de la semaine de cinq jours dans l'administration cantonale, *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 13 septembre 1966, pp. 968-966, et 14 février 1967, pp. 1268-1243. Nous l'avons commentée aux pages de notre article, Il en va de même de l'interpellation, développée, le 9 mai 1966, par Maurice Mingard, popiste, concernant la durée du travail du personnel de l'administration cantonale.

²⁶⁷ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 14 novembre 1966, pp. 82-94.

²⁶⁸ Ibidem, pp. 82-83.

Ce projet de loi a une portée très limitée, puisqu'il s'agit uniquement d'une opération de routine visant à incorporer les allocations complémentaires dans le traitement de base, ces allocations représentant actuellement un pourcentage élevé, soit environ le 20% du traitement de base, pourcentage qui sera certainement plus fort encore à partir du 1^{er} janvier 1967.

Les députés acceptèrent le nouvel article 53, al. 1 : « Au début de chaque année civile et après une année de temps de service, le fonctionnaire a droit à une augmentation ordinaire de traitement qui est égale au dixième de la marge prévue entre le minimum et le maximum de sa classe ; cette augmentation est au moins de 390 francs. »

- Projet de loi modifiant la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales (2 septembre 1969)²⁶⁹

Pour répondre aux attentes des associations de fonctionnaires et aux vœux de la motion André Piller, socialiste, et consorts demandant la modification de l'article de la loi du 9 juin 1947 sur le statut général des fonctions publiques cantonales (allocations complémentaires, 21 mai 1969),²⁷⁰ le Conseil d'Etat a décidé de proposer au Grand Conseil de modifier le statut général des fonctions publiques cantonales sur deux points relatifs, l'un à la notion de temps de service, l'autre à la détermination et au versement de l'allocation complémentaire. Cette dixième révision du statut des fonctions publiques cantonales ne suscita pas d'opposition.

- Motion demandant la revalorisation des traitements des fonctionnaires de l'Etat, Fernand Petit, popiste, 9 septembre 1969²⁷¹

Le statut de la fonction publique cantonale a été modifié à plusieurs reprises depuis 1947, en particulier en 1955, 1961, 1966 et 1967. Le motionnaire revient sur l'article 49 qui fixe le traitement de base annuel des fonctionnaires pour critiquer l'accroissement des écarts entre les plus bas salaires et les plus élevés. En 1947, la différence était de 9 300 francs, elle a passé, depuis la reclassification des fonctions de 1967, à 27 200 francs et même, en ajoutant les possibilités légales, à 37 500 francs. Les revalorisations intervenues entre 1955 et 1966 avaient eu des effets bénéfiques sur l'ensemble du personnel. Il n'en est pas de même cette fois. « C'est d'une reclassification qu'il s'agit, a fréquemment répété le chef du Département des finances, et non d'une revalorisation. Or, depuis qu'il a été connu le résultat des opérations de reclassification, bon nombre de fonctionnaires éprouvent le sentiment pénible qu'on a dévalorisé leurs fonctions et que de nombreuses injustices ont été commises. »²⁷² Le Conseil est invité à corriger les imperfections et les injustices de la nouvelle échelle, qui a passé de 30 classes à 32 classes, au 1^{er} janvier 1967. « Il ne suffit pas de dire que la pénurie de personnel est quasi générale et qu'elle frappe tous les secteurs de l'économie. Il fut un temps (lointain) où c'était un honneur et un privilège d'être engagé dans l'administration cantonale. Aujourd'hui, certains services font dans la presse des offres de places sous chiffre craignant que la mention de l'administration cantonale comme patron ne rebute les candidats. »²⁷³

²⁶⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 2 septembre 1969, pp. 604-619, 8 septembre 1969, p. 808.

²⁷⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 21 mai 1969, pp. 333-335 (développement) et 2 septembre 1969, pp. 604-619 (réponse du Conseil d'Etat).

²⁷¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 9 septembre 1969, pp. 913-917.

²⁷² *Ibidem*, p. 915.

²⁷³ *Ibidem*, p. 916.

Conclusion

« Les institutions politiques d'un pays sont le résumé de son état social envisagé sous ses diverses faces. En les suivant dans leur développement, dans leurs transformations, on retrouve l'histoire elle-même, tout au moins la preuve des principaux faits historiques. Avec un recueil complet des documents traitant des institutions qui ont existé dans les divers âges, on pourrait reconstituer l'histoire d'un pays dans toutes ses phases les plus caractéristiques, sinon dans ses détails ; on pourrait dire, d'après cette inspection, quelles sont les institutions nées de la guerre, quelles sont celles sorties de la paix, quelles sont celles appliquées à un peuple éclairé, celles destinées à un peuple ignorant ; sous l'empire de quelles doctrines religieuses elles ont pris naissance. Bien plus, comme toutes les manifestations de la vie se rattachent aux institutions, on peut dire que rien ne leur est étranger, mœurs, religion, philosophie, culture intellectuelle, sciences, arts, lettres, industrie, agriculture, commerce ; à son tour, ce développement déteint aussi sur les institutions elles-mêmes. »²⁷⁴ Ce texte d'Henri Druey (1799-1855), dont la figure emblématique et les idées vont dominer l'histoire politique vaudoise, longtemps sans partage, traduit la force de l'étude des institutions. Négligée par les historiens et les politologues, disposant de peu de travaux préliminaires, l'administration cantonale vaudoise mérite qu'on la considère comme un objet de recherches, un espace de réflexions et un champ d'évolutions possible. Nous l'avons examinée à la fois en archiviste et en historien, partant de l'affirmation que les archives d'une administration ne peuvent se comprendre et se justifier que lorsqu'on les intègre à un contexte, les met en perspective ; elles doivent être interrogées sur ce qu'elles disent et ne disent pas. Les archives témoignent de personnes, de faits, d'interprétations et d'enjeux. Elles ne peuvent pas tout révéler d'une administration, car une bonne part de celle-ci est faite de jeux subtils, souvent masqués et non consignés, entre les décideurs et les acteurs de l'administration.

Un certain nombre d'enseignements peut être tiré de l'étude de la période entre 1886 et 1970.

En près de 85 ans, l'administration cantonale vaudoise a vécu des réformes presque tous les vingt, vingt-cinq ans, en 1900, 1923, 1954 et 1970, dans le même environnement constitutionnel, celui pensé et bâti en 1885, dont personne n'a osé proposer l'abandon complet. La conduite de l'Etat a profondément changé, passant d'un parti au pouvoir absolu en 1886 à un élargissement et à un équilibre des forces politiques en 1970. Les domaines d'intervention de l'Etat ont fortement grandi, d'une manière consentante, souvent de façon contraignante ; le périmètre de l'enseignement, à la charge de l'Etat, s'est approfondi et élargi avec la transformation de l'Académie en université, la prise en charge de l'enseignement professionnel, les modifications dans l'organisation de l'enseignement primaire et surtout secondaire. Les responsabilités dans le domaine social et de la santé ont surgi dès la fin du XIXe siècle, et ont mobilisé, si ce n'est accaparé, l'essentiel des activités du Département de l'intérieur qui est devenu le département fort, aux côtés du Département de l'instruction publique et des cultes, de l'administration. Il n'est étonnant que la période se termine avec la création d'un nouveau département, réclamé dès la fin des années 1940, de la prévoyance sociale et des assurances. Par contre-coup, le Département militaire est avalé par un autre département, ayant perdu de son importance et de sa justification avec le développement des activités de l'Etat. Sans que le thème soit suffisamment étudié, la marge de manœuvres des autorités cantonales s'est rapetissée ; elles sont dépendantes des décisions prises sur le plan fédéral, en particulier sur le plan social et de l'enseignement professionnel, dont elles sont

²⁷⁴ Texte, un des derniers écrit par Henri Druey, est cité et reproduit par Ferdinand LECOMTE, *Eléments d'instruction et de droit public du canton de Vaud*, Lausanne, 1855, p. 501.

chargées de l'exécution, dans des domaines où elles n'ont pas nécessairement légiféré avant la Confédération. Le poids des communes commence à se faire sentir dès les années 1960, et s'affirmera après 1970. L'administration a dû trouver de nouvelles manières de fonctionner, se moderniser et doter son personnel d'un statut général qui a dû attendre tout de même l'année 1947 pour être mis sous toit. Ses services centraux ont dû quitter, dès les années 1930, en grande partie le quartier de la Cité, à Lausanne, où ils étaient concentrés depuis 1803, pour gagner de l'espace et faire face à leurs nouvelles obligations. La société vaudoise a changé, les rapports du pouvoir central avec les communes et les campagnes ont été bouleversés, les zones d'attraction (le basculement s'opère progressivement dès les dernières années du XIXe siècle) étant les centres urbains et l'adret lémanique. L'administration cantonale n'a pas échappé à une augmentation régulière de ses effectifs, suivant en cela un mouvement général ; on constatait en 1964, pour situer l'effort financier de l'Etat en faveur de l'organisation de ses bureaux administratifs, que le nombre de personnes travaillant dans les bureaux a plus que triplé depuis 1900 et qu'il représente alors 26,6% de la population active en Suisse.²⁷⁵

A l'évidence, plusieurs réformes n'ont pas abouti, faute de consensus entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. Malgré plusieurs assauts, le découpage administratif du canton de Vaud, vieux de 1803, n'est pas chamboulé, il est à peine privé de deux sous-préfectures, celles des Ormonts et de Sainte-Croix. Il n'y a pas place pour un régime présidentiel, le peuple comme les partis politiques n'en ont pas voulu en 1954. La modernisation et la rationalisation de l'administration sont abordées de front dans les années 1950. Jusqu'alors, la volonté politique n'avait trouvé que des pis-aller et des expédients, montrant souvent des lignes de fracture entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil. La réforme de 1970 marque bien l'aboutissement des réflexions conduites en matière de gestion de l'Etat, elle apporte des réelles réponses à l'organisation des départements, mais ne s'est pas prononcée sur les périmètres de l'action étatique – l'administration est en pleine croissance et le mouvement n'est pas démenti en 1970, avec l'absorption de nouveaux champs d'intervention dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de la protection de la nature, des monuments et des sites. Appelée à jouer un rôle accru auprès du Conseil d'Etat et dans la coordination des services, la Chancellerie d'Etat (sa nouvelle désignation dans les années 1960) constitue le nouveau rouage du Conseil d'Etat qui va lui demander dès 1965 de mettre en place une politique de la communication. Depuis 1954, il coordonne les séances entre les départements et les services pour favoriser les échanges et décloisonner les centres de compétences de l'Etat.

C'est aussi dans ces années que le pouvoir du Conseil d'Etat prend le dessus sur celui du Grand Conseil. Affranchi depuis 1917 des manœuvres des députés pour son élection, le Conseil d'Etat va s'appuyer sur ses hommes forts (il n'a pas encore intégré de femme à l'équipe dirigeante), en particulier dans les réformes institutionnelles - Gabriel Despland en est la figure charismatique -, pour faire valoir ses obligations financières et ses visions politiques. Dans sa motion de 1935, Benjamin Méan avait posé la question de la limitation des pouvoirs financiers du Grand Conseil : « Trop souvent cédant à des sollicitations d'ordre électoral, le pouvoir législatif, au lieu d'exercer un contrôle sur les dépenses, est allé au-delà des propositions du pouvoir exécutif, en proposant de son propre chef des augmentations de dépenses. »²⁷⁶ Dès lors, il est « nécessaire de restaurer l'autorité du pouvoir exécutif responsable des affaires publiques et de lui donner les compétences nécessaires pour réaliser sa lourde tâche. » Il ne fait pas de doute que les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif n'ont pas toujours été sereines ni convergentes. Mais il serait excessif de faire porter sur l'un plutôt que sur l'autre les échecs de plusieurs réformes et la lenteur des procédures. L'appréciation doit être nuancée, elle est sans doute changeante selon les moments

²⁷⁵ *Compte-rendu du Conseil d'Etat pour l'année 1964*, Département militaire et des assurances, p. 30.

²⁷⁶ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 29 avril 1935, p. 993

considérés.²⁷⁷ Lorsqu'en 1967, le Conseil d'Etat adopte, de sa propre initiative, un protocole vaudois dont la « liste de préséance » donne le pas à son président sur celui du Grand Conseil.²⁷⁸ L'année suivante, deux anciens et un futur président du Grand Conseil posent à ce sujet une question au Conseil d'Etat qui répond sèchement que le mode de faire qu'il a adopté est celui de « la quasi-totalité des Etats suisses [à deux exceptions]. »²⁷⁹

Les grands chantiers ouverts par les motions Baudat, Burki et de loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales, sont à mettre au crédit de la période. Ils ont été travaillés, par la force des choses, tant les besoins étaient criants et commandaient des réponses fermes et précises. Les questions fusent sur les branches de l'administration à émonder, certains députés attaquant vigoureusement les dépenses qui ne présentent pas un caractère absolu d'urgence ou de nécessité, ou que ne résultent pas des textes légaux ou d'engagements antérieurs. Le mouvement de réforme de l'administration est amorcé, mais il n'est pas systématisé ni poursuivi jusqu'à son terme.

« Les institutions valent généralement ce que valent les hommes. »²⁸⁰ La mutations de l'administration se sont faites prudemment et lentement, mais avec des temps forts

²⁷⁷ Ibidem. Un rapport interne à l'administration, rédigé par le Service du contrôle des finances, daté du 10 janvier 1942 et resté inédit (ACV, K X A 294 : « Note préliminaire relative à la motion Baudat et consorts demandant du Conseil d'Etat... », 11 pages dactylographiées) fait des considérations fortes et sans complaisance sur le rôle des députés en matière de réformes administratives. Elle traduit la lutte d'influence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. « L'important est de savoir pourquoi on a maintenu un statu quo souvent critiqué sans agir ou pouvoir agir. Le fait est simple, trop simple peut-être pour être dit. Le Conseil d'Etat en qualité d'autorité exécutive ne propose plus au Parlement des dépenses nouvelles, mais au contraire c'est le Parlement dont le rôle est de contrôler la gestion de l'exécutif qui, lui non seulement donne le ton, mais propose et vote de gros crédits, sans se préoccuper de leur couverture. Le Conseil d'Etat en est venu à devoir adopter vis-à-vis du Grand Conseil un rôle défensif dans le domaine financier, alors que le contraire serait plus adéquat avec la teneur de notre Constitution cantonale. En matière de réformes, le Conseil d'Etat a non seulement fait des déclarations mais, de plus, a fait des propositions ; celles-ci d'une manière générale ont toujours été écartées par le Parlement pour des raisons politiques, la plupart du temps régionales. (...) Avant d'aborder le rapport sur la motion Baudat et consorts, nous nous devons cependant de situer certains points qui nous paraissent indispensables : 1) Le rôle de l'Etat était ne faire ni bénéfice ni déficit, c'est ce que nous appellerons : l'équilibre budgétaire. 2) les circonstances actuelles ont invalidé les principe précédent (...) ; 3) le déséquilibre budgétaire n'est pas dû à des causes purement administratives, mais à des exigences politico-sociales indispensables au maintien de l'ordre, au ravitaillement du pays et ce, pour une bonne part, sous l'influence d'ailleurs fort bien ordonnée de Berne. 4) L'Etat s'étant immiscé dans une quantité d'entreprises qu'il aurait fort bien pu remettre en fermage entre des entrepreneurs privés a vu ses obligations augmenter du fait du coût de la vie. 5) La politique des subventions n'a pas toujours été heureuses et le principe du subside à « fonds perdus », sans contrôle, est une aussi une cause de l'augmentation des déficits. L'ampleur toujours croissante des subventions publiques commande aux autorités responsables de se rendre compte de près des régimes financiers et comptables des institutions secourues par l'Etat. (...) En résumé, nous constatons que le déséquilibre budgétaire est un mal de l'époque avant d'être un mal administratif. C'est parce que l'administration n'a pas évolué que le mal a empiré. Une réorganisation administrative pour l'ensemble de notre canton est nécessaire mais, nous le déclarons fermement ne sera qu'un remède partiel et à la longue échéance à la situation pénible dans laquelle nous nous trouvons. Nous reconnaissons que si l'administration avait été rationnellement organisée et centralisée comme il se doit pour un petit pays où l'introduction du téléphone, des comptes de chèques et des moyens de transport faciles permettait de nier quelques kilomètres au détriment de la politique locale, de sérieuses économies seraient intervenues. (...). Nous tenons à dire que le fonctionnaire n'est pas une race autochtone mais qu'il est créé au fur et à mesure des besoins par les dirigeants de l'administration à laquelle incombent de nouvelles tâches issues de l'exécutif ou du Parlement. ». Il ne fait pas de doute que les relations entre les pouvoir exécutif et législatif n'ont pas toujours été au diapason. Mais, la force du parti radical, majoritaire durant de nombreuses décennies tant au Conseil d'Etat qu'au Grand Conseil, a dû provoquer des ambiguïtés dans les directions à suivre, surtout que les grandes réformes administratives, nous l'avons vu, étaient demandées par des députés radicaux ou du parti allié, le parti libéral. »

²⁷⁸ *Protocole vaudois/adopté par le Conseil d'Etat le 24 février 1967*, [S.d.], [S.n.], [1967], 15 p.

²⁷⁹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 1968, pp. 172 et 520.

²⁸⁰ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 7 septembre 1953, p. 1321.

d'accélération dès la fin des années 1950, à un moment où de nouvelles majorités politiques se cherchent et se disputent la primauté du pouvoir. Il est fini le temps du système de gouvernement fondé sur la force, voire sur l'omnipotence du pouvoir radical. La démocratie à la vaudoise, longtemps l'affaire d'une oligarchie, a dû rechercher dès la fin des années 1940 des consensus populaires et dès la seconde moitié des années 1950 des équilibres entre les partis politiques au gouvernement. Il ne fait pas de doute que l'Etat de Vaud a connu à sa tête de grandes personnalités politiques. Sans que la liste ait la prétention à l'exhaustivité, citons les radicaux Camille Décoppet (1901-1912), Ferdinand Porchet (1920-1944), Gabriel Despland (1944-1961), Edouard Debétaz (1962-1981), les libéraux Antoine Vodoz (1938-1945) et Louis Guisan (1954-1966), le socialiste Pierre Graber (1961-1970) et l'agrarien Marc-Henri Ravussin (1962-1978). Mais leur rôle, comme celui de leurs collègues du gouvernement, demeure encore insuffisamment étudié. Les mêmes événements avec des hommes différents auraient-ils connu les mêmes approches et les mêmes décisions ? Jusqu'à quel point l'idéologie a commandé les processus et les modes de fonctionnement du collège gouvernemental ? Il ne fait pas de doute que le manque de contrepois politique a longtemps limité le débat politique, ou du moins n'a pas soulevé des oppositions frontales entre des visions de la société et des façons de conduire les affaires cantonales. Ces éléments manquent dans notre travail qui ne pouvait pas les aborder, faute de recherches préalables.

Au-delà des luttes partisans et des partis politiques, il faut prendre en compte des phénomènes de tempérament qui ont dû influencer les débats. Le personnel politique porte nécessairement les pratiques d'une région ou d'un canton. C'est ainsi qu'il faut lire le jugement porté par Victor Mermod, en 1920, sur l'esprit du Vaudois : « Nous tenons à nos formules et à notre pays, notre peuple n'est pas de sens absolument révolutionnaire ; il ne veut pas jeter par terre toute son histoire, toutes ses traditions ; le peuple vaudois qu'on l'approuve ou non, est traditionaliste par excellence ; il va de l'avant, mais il ne veut pas aller en avant trop fort, surtout il ne veut pas qu'on le pousse. »²⁸¹ Lui fait écho la réflexion du radical, Arthur Freymond, en 1936 : « La majorité du peuple vaudois n'est pas prête à s'abandonner. Elle veut rester maître de ses destinées, donc de ses institutions, et saura en accepter les changements quand ceux-ci lui auront été montrés nécessaires. Le peuple vaudois n'est pas ce peuple immobiliste et sceptique que certains veulent faire croire. S'il n'a aucun goût pour l'aventure, il sait, il l'a montré à maintes reprises dans son passé, oser des solutions neuves à des problèmes ont il a compris l'importance. »²⁸²

Le souci financier a suscité et encadré toutes les réformes administratives, le nombre des fonctionnaires a souvent été cité comme la cause des problèmes financiers. Dès les années 1940, le vocabulaire administratif s'enrichit des mots ou des concepts « rationalisation », « efficacité », « rendement ». On avance la mécanisation pour renforcer la productivité des services, on va jusqu'à proposer en 1954 le principe des primes au mérite et des récompenses pour intéresser les fonctionnaires. On commence à prendre conscience, à la fin des années 1950, du besoin de formation du personnel. Sans que la tendance soit démontrée, il est probable que le choix du personnel, principalement dirigeant, selon des critères politiques, perd de son importance au profit d'hommes, et encore dans une très faible mesure, de femmes aux compétences et aux spécialités reconnues. Lors des discussions des années 1920 sur la réforme de l'administration, le Conseil d'Etat fait allusion au recours à des experts. Il procède ainsi de manière régulière dès les années 1940, en raison de la complexité et de l'importance des dossiers. Le seul discours politique ne suffit plus à répondre aux objets dont les autorités sont saisies.

²⁸¹ *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 8 décembre 1920, p. 875.

²⁸² *Bulletin des séances du Grand Conseil*, 10 novembre 1936, pp. 148-149.

Lorsqu'on la soumet au modèle bureaucratique de Max Weber,²⁸³ il ressort que l'administration cantonale vaudoise a accompli une partie de sa transformation. Les difficultés financières l'ont obligée à se séparer de pratiques éculées et de comportements inadaptés. La *Loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales* du 9 juin 1947 lui a donné une grande partie des réponses. Les modes opératoires ont évolué, sans nécessairement être débarrassés de tous les atavismes, des rigidités administratives et légales. Entre 1886 et 1970, la population des fonctionnaires a été multipliée par dix, alors que la population du canton de Vaud a doublé durant la même période, dépassant le demi-million d'habitants. Le budget a passé d'un peu plus de 6 millions à 790 millions. L'esprit de la fonction publique a indéniablement changé, elle a pris une tournure professionnelle et spécialisée (« technocratique »), en même temps qu'elle pouvait s'appuyer sur des principes clairs et précis. « Il fut un temps où l'on reprochait aux « bureaucrates » de la Cité leur oisiveté, leurs « dix-heures » prolongés au café ou leurs interventions tatillonnes. Il arrive que l'opinion publique ou les responsables des communes s'en prennent maintenant, aux « technocrates » de l'administration cantonale. Il s'agit d'une nouvelle catégorie de fonctionnaires auxquels le Conseil d'Etat aurait concédé, dans les affaires vaudoises, un pouvoir croissant, voire abusif. Le changement d'esprit, dans certains services cantonaux, est certainement à l'explosion démographique des années 50. Les autorités, habituées à une lente évolution des institutions et des mœurs, furent soudain bousculées par une foule d'élèves, sans proportion avec les classes et les maîtres disponibles, par des malades qui avaient besoin de bâtiments plus grands et d'infirmières introuvables, par un trafic que domina tout à coup l'automobile individuelle et qu'ensanglantèrent des accidents toujours plus nombreux. Les constructions qu'il s'agisse d'autoroute, d'établissements publics ou de blocs locatifs, se multiplièrent à tel point que le territoire vaudois apparut soudain comme une surface limitée, précieuse : son usage ne pouvait plus être abandonné à tous les caprices. L'usage vaudois avait voulu longtemps qu'un conseiller d'Etat, entouré de quelques experts et amis politiques, imagine un correctif, une retouche à la législation, une injonction aux milieux privés. Or cette méthode de gouvernement, tout individuelle, ne pouvait plus convenir. En effet, la complexité des problèmes était telle qu'une première nécessité apparut dans tous les domaines en crise : celle d'établir des inventaires. Aucun individu, si grand fût son expérience du pays, ne pouvait prétendre saisir la réalité nouvelle. Les années 60 furent ainsi dominées, dans les secteurs les plus actifs de l'administration vaudoise, par la recherche des faits, par les statistiques, par les enquêtes. Des cartes furent dressées pour exprimer de manière claire les situations les plus diverses : surfaces boisées, réserve d'eau en nappes phréatiques, ensoleillement, valeur agricole des sols, mouvements de population, regroupements scolaires. On vit apparaître dans l'administration vaudoise en cette période d'investigation, un nombre croissant d'employés qui étaient au premier chef des chercheurs de formation universitaire. Leur attitude était bien différente des fonctionnaires traditionnels, soucieux avant tout d'appliquer sans bavure une législation particulière. Les liens avec le chef de service n'étaient plus inspirés par le respect hiérarchique, mais témoignaient plutôt d'un esprit d'équipe. Le Service cantonal de l'urbanisme parla même expressément de sa « direction collégiale ». Et dès le moment où une politique commença à se dégager des inventaires et des analyses globales et sectorielles, il est naturel que les spécialistes qui avaient préparé ces amples dossiers – urbanistes, géographes, sociologues, ingénieurs forestiers ou agronomes, statisticiens – aient exercé une influence sur les chefs de départements et sur le Conseil d'Etat. »²⁸⁴

L'année 1970 marque à l'évidence le terme d'un processus organisationnel, mais annonce de nouveaux développements qui passeront par la liquidation des archaïsmes. Elle

²⁸³ Voir supra, pp. 3-4.

²⁸⁴ CORDEY, Pierre, « Le Conseil d'Etat et l'Administration cantonale », dans *Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud*, t. 5, Lausanne, 1974, pp. 95, 98 et 99.

est une date charnière entre deux mouvements, l'un révolu, l'autre qui doit encore s'affirmer et se consolider. Il vaut mieux parler de secousses successives que de fortes commotions, d'évolution saccadée que de révolution pour caractériser le développement de l'administration cantonale vaudoise, entre 1886 et 1970. C'est un canton de Vaud, solide et sûr de sa force qui s'affiche en 1970. Avec les élections du Conseil d'Etat de 1962, il a trouvé sa formule magique pour gouverner. Elle va s'imposer jusqu'en 1994. Sa puissance publique impressionne et ses autorités peuvent compter sur une présence continue d'un Vaudois au sein du Conseil fédéral, de Louis Ruchonnet (1881-1893) à Paul Chaudet (1955-1966). Mais, les premières remises en cause sont déjà apparues dans les années soixante sans que les autorités, encore engoncées dans leur légitimité, n'en prennent la mesure réelle. Elles agiront sur le cours de l'administration dans les décennies suivantes. Leur examen appartient à une autre histoire de l'administration cantonale vaudoise, qui reste à écrire.

Sources et bibliographie

Sources manuscrites

K : archives officielles dès 1803, versées avant 1985

K III 10 : Procès-verbaux du Conseil d'Etat, dès 1803

K VII b 19/41: Réélection des fonctionnaires du Département de justice et police, 1882-1913

K X A 1-589 : affaires générales du Département des finances

Enquêtes systématiques sur l'archivage dans l'administration cantonale et l'Ordre judiciaire vaudois, 1996-1998 : dossiers

Relations entre les Archives cantonales vaudoises et les secteurs de l'administration cantonale vaudoise : dossiers par département et par services

Sources imprimées

Seules les études en relation avec les services centraux de l'administration cantonale sont pris en compte ici.

- *Annuaire officiel du canton de Vaud* pour..., avec le tableau général des autorités, fonctionnaires, employés de l'Etat, du clergé, etc., dès 1817, Lausanne, 1818.
- *Annuaire de l'instruction publique du canton de Vaud*, Lausanne, 1879, 1883, 1886, 1887. Devient : *Annuaire de l'instruction primaire du canton de Vaud*, Lausanne, 1889-1996.
- *Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, 1829-1830, 1832*, Lausanne, 1829 et s.
- *Bulletin officiel du Département de l'Instruction publique et des cultes*, Lausanne, Département de l'Instruction publique et des cultes, Année 1 (1924)- Année 50 (1974).
- *Bulletin-Statistique du Logement et de la Construction dans le canton de Vaud/Office cantonal du Logement*, Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, No 1 (1954)-No 42 (1974).
- *Cahiers de l'aménagement régional/Service de l'aménagement du territoire*, Lausanne, 1963-1982.
- *Canton de Vaud. Grand Conseil et Conseil d'Etat 1803-1950*, Lausanne, Imprimerie vaudoise, 1950, 26 p.
- *Comptes/ Etat de Vaud* (a changé plusieurs de noms), 1886-1970
- *Compte rendu du Conseil d'Etat*, [Canton de Vaud], Lausanne, dès 1829.
- *Le Conseil d'Etat et ses départements. Organisations, attributions*, [S.l.], [S. n.] (1971, Lausanne, 72 p.
 - A paru d'abord sous la forme d'un *Supplément de la Feuille des avis officiels du canton de Vaud*, No 99, 11 décembre 1970, « Le Conseil d'Etat et ses départements. Organisation, attributions », 72 p.
 - Comprend des chapitres : « L'Administration cantonale vaudoise et la nouvelle organisation du Conseil d'Etat », Daniel HOFMANN, pp. 5-10 ; « La coordination administrative dans le canton de Vaud », François PAYOT, pp. 104-106 ; « Compétences des préfets vaudois », Jean-Jacques BOLENS, pp. 107-109 ; « Le service de justice et législation », André MARTIN, pp. 112-114 ; « Service de l'économat de l'administration cantonale », Georges CORTHESEY, pp. 122-124 ; « Le service de l'urbanisme et des bâtiments », Jean-Pierre VOUGA, pp. 125-127 ; « Office du personnel de l'Etat de Vaud », Edmond DECORVET, pp. 128-130 ; « 167 ans d'évolution constitutionnelle », anonyme, pp. 131-135.
- GRABER. Pierre, *Mémoires et réflexions*. [Introd. Jean LINIGER], Lausanne, 1992, 267 p.
- *Grand Conseil et Conseil d'Etat : 1803-1950*, [S.d.], [S.n.], 1950 (Lausanne, Impr. vaudoise, 26 p.
- GUIGAN, Louis, *La force d'une conviction simple*, Genève, 2001, 309 p.
- *Protocole vaudois/adopté par le Conseil d'Etat le 24 février 1967*, [S.d.], [S.n.], [1967], 15 p.

- *Recueil des lois, décrets, (arrêtés) et autres actes du gouvernement du canton de Vaud*, Lausanne, dès 1803.
- RUBATTEL, Lucien, *Souvenirs*, Vuibroye, 1974, 52 f.
- *Statistiques scolaires : résultats des recensements scolaires organisés dans les écoles publiques et les classes de l'enseignements spécialisé*/Département de la formation et de la jeunesse du canton de Vaud, Lausanne, Département de l'instruction publique et des cultes, Puis Département de la jeunesse et de la formation, Informatique et statistiques, 1968-2003.

Bibliographie

- ACACIO, Calisto, *Apprentissage : vers la formation en série de main d'œuvre qualifiée : politique de formation professionnelle dans le canton de Vaud 1896-1936*, Mémoire de licence de l'Université de Lausanne, Lausanne, 2001, 160 f.
- ALTERMATT, Urs, *Conseil fédéral : dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, 1993, 672 p. (Traduit de : *Die Schweizer Bundesräte*)
- ANSELMIER, Henri, *Les prisons vaudoises (1798-1871)*, Lausanne, 1983, 422 p. (Bibliothèque historique vaudoise, 77)
- ANSELMIER, Henri, *Les prisons vaudoises : 1872-1942*, Lausanne, Réalités sociales, 1993, 475 p.
- *Autorités vaudoises, 1803-1974 : pouvoirs exécutif et législatif, composition du Grand Conseil dès 1945, diète fédérale et représentation vaudoise à Berne, pouvoir judiciaire, lieutenants du Petit Conseil et préfets, élections et votations dès 1900*, ouvrage élaboré par Pierre GILLIAND, Lausanne, 1975, 482 p.
- AVANZINO, Pierre, *Histoires de l'éducation spécialisée (1827-1970). Les arcanes du placement institutionnel. De l'enfant abandonnée à l'enfant inadapté de l'Asile rural à la Maison d'éducation. Etude historique vue à travers un analyser : l'Ecole Pestalozzi à Echichens*, Lausanne, 1993, 229 p.
- BERCHER, André, *Evolution du cadastre vaudois entre 1954 et 1995*, Lausanne, 1995, 13 f.
- BERCHER, André « Le Service du cadastre et du registre foncier. L'évolution de la mensuration cadastrale vaudoise », dans *Mensuration, Photogrammétrie, Génie rural*, 5, 1992.
- BERGIER, Jacques, *Traces de Mémoire. Pédoopsychiatrie et protection de l'enfance dans le canton de Vaud au XXe siècle*, Lausanne, 2003, 124 p.
- BERNEY, Albert, *Assurance cantonale vaudoise contre l'incendie et autres dommages*, Lausanne, 1950, 179 p.
- BESSON, Charles, « 175 ans de cadastre vaudois », dans *Mensuration, Photogrammétrie, Génie rural*, juillet 1978.
- BOBER, Gérard, *L'histoire vaudoise de la formation des maîtres secondaires. De la création du Séminaire pédagogique de l'enseignement secondaire du canton de Vaud en 1960 aux premiers pas de la Haute Ecole pédagogique vaudoise en 2002*, Lausanne, 2002, 332 p.
- BOVARD, Pierre-André, *Le gouvernement vaudois de 1803 à 1962. Récits et portraits*, Morges, Editions de Peyrollaz, 1982, 293 p.
- BOVARD, Pierre-André, « Vingt portraits politiques », dans *Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud*, t. 12, Lausanne, 1987, pp. 124-133.
- BUOB, Romano, *Les mesures appliquées aux délinquants mineurs dans le canton de Vaud. De la préparation de la décision à son exécution*, Yverdon, 1977, 137 p.
- CANTINI, Claude, « La police vaudoise et les "subversifs" : 1890-1915 », dans *Cent ans de police politique en Suisse, 1889-1989*, Lausanne, 1992. pp. 81-102.
- COFOP : *Centre d'Orientation et de Formation Professionnelle*, Lausanne, 1995, 18 f.
- CHAUVIE, Albert, *Du « Comité de santé » au Service de la santé publique et de la planification sanitaire : historique de l'organisation sanitaire : historique de l'organisation sanitaire dans le canton de Vaud dans le canton de Vaud dès son indépendance*, Lausanne, 1990, 119 p.
- *Chefs de section militaire [canton de Vaud], 1876-1976*, [S.l.], [S.n.] (Lausanne, 1976), 44 p.
- *Chère gratuité... : 1891-1991 : 100 ans de l'Office cantonal vaudois de fournitures et éditions scolaires*, Lausanne, 1991, 62 p.
- CHRISTEN, Philippe, REGAMEY, Pierre, *Le sol, l'équiper, l'organiser : les améliorations foncières dans le canton de Vaud*, Lausanne, 1985, 56 p.

- La classe de développement vaudoise : 75 ans, Lausanne, Fournitures et éditions scolaires, 1986, 36 p. (Perspectives, N.S., 1986)*
- CORTHESY, Félix, *Le citoyen vaudois, ou notions d'instruction civique à l'usage des écoles du Canton de Vaud*, 9 éd., revue et mise à jour, par G. de Weiss, Lausanne, Payot, 1901, 87 p.
 - *Développement de la formation professionnelle dans le canton de Vaud de 1939 à 1963*, Lausanne, Service de la formation professionnelle, 1964, 28 p.
 - FISCHLIN, Jean-Mario, Service de l'identité judiciaire et des laboratoires. Cent ans d'histoire 1896-1966, [Lausanne], Police de sûreté vaudoise, [1996], 72 p.
 - *Formation dans le canton de Vaud : aspects de l'évolution des principaux acteurs : 1950-1976*, ouvrage élaboré par René GALLAND, Lausanne, 1978, 129 p.
 - GERMANN, Raimund E., *Les administrations cantonales : une vue comparative*/Raimund E. GERMANN, Katja WEIS ; avant-propos de Kurt NUSPLIGER, Berne, Stuttgart [etc.], P. Haupt, 1995, 165 p. (Publications de l'Institut de hautes études en administration publique)
 - HERBST, Josiane, GENOUD, Jean-Louis, *Fichiers, statistiques et liaisons dans l'administration cantonale*. Introduction de Pierre GILLIAND, avec la collaboration de Henri MULLER, Jacques PERIER, Lausanne, Office de statistique de l'Etat de Vaud, 1971, 11 p.
 - GRIN, Micha, *L'école vaudoise*, Yens-sur-Morges, 1990, 153 p.
 - GUEX, François, « Le canton de Vaud au point de vue scolaire : notice historique et état actuel », dans *Annuaire de l'instruction publique du canton de Vaud*, 1913, pp. 89-139.
 - *Guide pratique de gestion des Archives communales du canton de Vaud*. Publié par les Archives cantonales vaudoises et l'Association vaudoise des archivistes, sous les auspices de l'Union des communes vaudoises et du Service cantonal de l'intérieur et des cultes, avec le concours des Associations professionnelles en charge de l'administration, Lausanne-Chavannes-près-Renens, 1999, pp. 69-174 : Le Plan de classement type : législation et bibliographie.
 - HEGG, Louis, *Le cadastre vaudois*, Lausanne, 1947, 203 p.
 - *Les Institutions ou le Pouvoir chez les Vaudois*, par Pierre CORDEY (dir.), Lausanne, 1974, 269 p. (Encyclopédie illustrée du canton de Vaud, 5)
 - HELLER, Geneviève, FORNET, Marianne, *La cage dorée. De la chambre d'école au groupe scolaire. Deux siècles d'architecture vaudoise*, Chapelle-sur-Moudon, 1997, 198 p.
 - KUPFER, Emile, *Abrégé d'instruction civique à l'usage des écoles primaires et secondaires*, Lausanne, 1915, 103 p.
 - LASSERRE, André, *Finances publiques et développement, le Canton de Vaud 1831-1913*, Lausanne, 1981, 435 p. (Bibliothèque historique vaudoises, 68).
 - LEDERREY, Ernest, *La gendarmerie vaudoise de 1803 à 1953*. Bois de Henry MEYLAN, Lausanne, 1953, 123 p.
 - LINDER, Wolf, « L'évolution du droit cantonal à l'exemple du canton de Vaud », dans Wolf LINDER, Stefan SCHWAGER, Fabrizio COMANDINI, *Inflation législative ? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse*, Lausanne, 1985, pp. 29-44 (Recherches sur le secteur public suisse, 1)
 - *Le livre du citoyen. Manuel d'instruction civique*, Lausanne, 1886, 80 p.
 - MASSON, Claudine, *Naissance et première année de l'Eglise évangélique réformée du canton de Vaud ou la mise en place de la fusion (1964-1966)*. Mémoire de licence de la Faculté de la théologie de l'Université de Lausanne, 1990, 119 p.
 - MEYLAN, Louis, *L'école supérieure vaudoise au service du pays*, Lausanne, [1941], 94 p.
 - MEYLAN, Maurice, *Les préfets vaudois : acteurs de leur époque*, Yens-sur-Morges, 1994, 220 p. (Collection Archives vivantes)
 - MEYLAN, Maurice, « L'évolution du gouvernement dans les Constitutions vaudoises », dans *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, dirigé par Oliver MEUWLY, avec la collaboration de Bernard VOUTAT, Lausanne, 2003, pp. 41-53 (Bibliothèque historique vaudoise, 123)
 - MEDVECKY, Igor ; PFISTER, Richard, *Recettes et dépenses de l'Etat de Vaud, 1946-1974 : analyse descriptive et structurelle des finances publiques, comparaisons intercommunales, analyses factorielles, Vaud et ensemble des Cantons, situation financière des Cantons, séries statistiques*, Lausanne, 1976, 111 p.

- MOTTAZ, Eugène, *Dictionnaire historique, géographique et statistique du canton de Vaud*, 2 t. Lausanne, 1914 et 1921.
- NARINDAL, Jean-Philippe, « *Je le promets* ». *Depuis deux cents ans, les gendarmes vaudois prononcent cette phrase rituelle et s'engagent ainsi au service de notre pays et de ses citoyens*, Lausanne, 2004, 247 p.
- PAUNIER, Daniel et al., « L'enseignement secondaire supérieur vaudois : évolution historique et construction récente », dans *Espace-Lausanne*, No 112, 1991, pp. 2-43.
- *La police de sûreté vaudoise : 1877-1977 : un siècle au service du Pays*, Lausanne, Police de sûreté vaudoise, 1977, 146 p.
- PRODHOM, Arthur, *Centenaire des préfets vaudois : 1832-1932 : résumé historique dès l'institution du Préfet national, sous le régime de la République helvétique de 1798, et des lieutenant du Gouvernements, jusqu'en 1832*, [S.d.], [S.n.], 1935, Lausanne, Impr. F. Baumgartner, 24 p.
- *Quelques aspects de la formation professionnelle dans le canton de 1937 à 1968, sous la direction d'Edouard Debetaz, conseiller d'Etat*, Lausanne, Service de la formation professionnelle, 1969, 51 p.
- *Registre foncier vaudoise (historique, état des lieux, perspectives d'avenir)*, Lausanne, Société vaudoise des Conservateurs du Registre Foncier, Lausanne, 2006, 25 p.
- ROCHAT-MOREL, Anne, *La fusion des Eglises vaudoises Libre et Nationale (1940-1965)*. Mémoire de licence de la Faculté des lettres de l'Université de Lausanne. Section d'histoire, 1990, 135 p.
- ROMANG, Marie-Madeleine, DELEVAL, Paulette, *De l'enfance malheureuse à la protection de la jeunesse : étude de documents officiels traitant de la protection des mineurs dans le canton de Vaud de la première loi cantonale à nos jours*, Genève, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales, 1988, 132 f.
- ROUX, François, *L'introduction du registre foncier fédéral dans les cantons romands*, Tolochenaz, 1993, 334 p.
- RÜF, Florian, « Du système majoritaire à la proportionnelle. Quand le système électoral vaudois reflète le paysage politique », dans *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, dirigé par Oliver MEUWLY, avec la collaboration de Bernard VOUTAT, Lausanne, 2003, pp. 119-130 (Bibliothèque historique vaudoise, 123).
- SARDET, Frédéric, « Fiscalité et Constitutions vaudoises (1885-2003) », *Les Constitutions vaudoises 1803-2003. Miroir des idées politiques*, dirigé par Oliver MEUWLY, avec la collaboration de Bernard VOUTAT, Lausanne, 2003, pp. 215-246 (Bibliothèque historique vaudoise, 123)
- *Service vétérinaire cantonal et Institut Galli-Valerio. Plaquette 1950. Edité à l'occasion d e l'inauguration du bâtiment du Service vétérinaire cantonal et de l'Institut Galli-Valerio, à Lausanne*, Lausanne, 1950. 102 p.
 - Comprend en particulier un historique par André JACCOTTET et André BLANC Histoire du Service vétérinaire cantonal, pp. 11-30.
- *Société des magistrats, fonctionnaires et employés de l'Etat de Vaud. Plaquette du centième anniversaire de la Société des magistrats, fonctionnaire et employés de l'Etat de Vaud –SMF- : 1893-1993*, [Lausanne], 1993, 55 p.
- *Société vaudoise des maîtres secondaires* : Lausanne, 1870-1970, [S.], [S. n.], 1970, 59 p.
- *Statistiques des personnes employées par l'Etat de Vaud : 1907-1971*, ouvrage élaboré par Pierre GILLIAND, Marc JUNOD et al., 1972, 70 p. (Publications de l'Office de statistique de l'Etat de Vaud, 8)
- VEILLON, Armand, *Les origines des classes primaires supérieures vaudoises*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1978, 316 p. (Bibliothèque historique vaudoise, 61)
- VOLET, Simone, *L'école vaudoise ou que recourent les concepts d' « autonomie-communale » et de «partage des responsabilités canton-commune » en matière scolaire* dans le canton de Vaud, aux moments-clés de l'évolution de l'instruction publique vaudoise, Genève, [S.n.], 1985, 185 f.
- VOLET, Simone, *Ecole, communes, Canton : le cas du Pays de Vaud*, Genève, Université de Genève. Fac. De psychologie et des sciences de l'éducation, 1982, 197 p. (Cahiers de la Section des sciences de l'éducation. Pratiques et théorie, No 29. Série Mémoires de licence, No 3).
- WEIBEL, Ernest, *Institutions politiques romandes : les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura bernois*, avec le concours de François CONTINU et Philippe BOIS; [ont également coll. à cet ouvrage Jacques CUCHE, Patrick HÄNNI ... et al.], (Fribourg, 360 p.

Table des matières

<u>Introduction</u>	3-8
Approches croisées	3
Limites de l'étude	6
Périodisation	7
<u>Constantes de la périodes 1886 à 1970</u>	9-20
Terminologie	9
Naissance et développement des services	11
Cadre politique	15
Personnel politique et personnel de l'administration	16
Organisation des régions administratives	18
<u>Indicateurs de l'évolution</u>	21-35
La population	21
Fonctionnement interne	22
Densité législative	23
Densité administrative	24
Horaire de travail	25
Le téléphone	28
Les fournitures	30
La communication	31
Les méthodes de travail	31
Le parc des véhicules	34
La dispersion des services centraux	34
<u>Finances cantonales : explosion des budgets</u>	35-47
Le plan comptable	35
Tâches anciennes et nouvelles : les années 1886 à 1913	38
Les crises financières	40
Recettes et dépenses de 1946 à 1970	44
<u>L'organisation générale de l'administration</u>	47-71
Approche diachronique de l'organisation : les attributions des départements, 1886, [1892, 1904], 1913, 1920, 1938 et 1970	47
L'organisation de 1886 : une loi éphémère	47
De 1892 à 1913	51
La loi d'organisation de 1892 : la question des traitements	51
La loi d'organisation de 1904 : les effets de la crise financière	51
La loi d'organisation de 1913 : la confirmation d'une évolution	52
La loi d'organisation de 1920 : un contexte difficile	56
Les principales modifications de la loi d'organisation de 1920	57

L'organisation de 1948 : vers de nouveaux équilibres	60
Les années 1948 à 1963	63
La réforme du 11 février 1970 : la fin d'un processus, le début d'un autre	66
La réorganisation du Département de l'instruction publique et des cultes	66
L'irruption de la planification hospitalière	67
Les partis pris de la loi d'organisation de 1970	68
 <u>Les motions Baudat et Burki ou les enjeux de la refonte de l'administration</u>	 71-86
Considérations générales	71
La motion Baudat : l'obligation d'alléger les procédures et le fonctionnement	73
Les travaux	73
Les propositions	75
Le besoin de nouveaux départements	76
La question de la Chancellerie	77
Les conclusions sur l'organisation départementale	77
Le découpage administratif : le sujet resurgit	78
Comment améliorer le rendement de l'administration et ses finances ?	78
L'adoption du rapport du Conseil d'Etat	80
La motion Burki : l'administration doit rationaliser et améliorer son efficacité	80
Les travaux	80
Les constats et les conclusions des experts	81
Les constats et les conclusions de la Commission du Grand Conseil	82
Le rapport du Conseil d'Etat et son suivi	82
En marge des débats : la question de la présidence du Conseil d'Etat	83
 <u>Un « monument législatif » : la loi sur le statut général des fonctions publiques cantonales de 1947</u>	 87-101
La nécessité d'une loi	87
La situation avant 1947	88
Le rapport de la Commission extra-parlementaire	92
Le débat au Grand Conseil	92
Le texte définitif	94
Questions sur le statut de la fonction publique depuis son adoption	96
 <u>Conclusion</u>	 101-106
 <u>Sources et bibliographie</u>	 107-110
Sources manuscrites	107
Sources imprimées	107
Bibliographie	108
<u>Illustrations</u>	
Tableau (1) Evolution de la compétence de la santé publique, 1810-1970, 12-13.	
Organigrammes de l'administration cantonale (1) 1886 : 50 ; (2) 1913, 54 ; (3), 1920, 55 ; (4), 62 et (5), 65	
<u>Table des matières</u>	111-112

Liste des dossiers thématiques publiés en complément du Rapport d'activité des ACV

Ces dossiers sont consultables en ligne sur le site internet des ACV (www.archives-cantoniales.vd.ch).

- 1996 : *Profils des usagers et documents consultés : enseignements des données statistiques de 1996*, pp. 24-31 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Robert Pictet et Christian Gilliéron).
- 1997 : *La bibliothèque des Archives cantonales vaudoises ou la place de l'imprimé dans un dépôt d'archives*, pp. 29-47 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Michel Depoisier).
- 1998 : *Enquête systématique sur l'archivage dans l'administration cantonale vaudoise*, pp. 30-42 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration du personnel des ACV et des MAH).
- 1999 : *Conservation préventive et restauration aux Archives cantonales vaudoises : une chaîne de solidarités*, pp. 31-39 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration d'Anne Bellanger).
- 2000 : *Coups de projecteur sur le microfilmage aux Archives cantonales vaudoises*, pp. 29-42 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Christophe Moratal).
- 2001 : *Un patrimoine exceptionnel et complexe aux Archives cantonales vaudoises : les archives médiévales*, pp. 32-51 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Pierre-Yves Favez et Sandrine Fantys). Une version longue a paru sous le même titre, en tiré à part, 55 p.
- 2002 : *Une approche négligée de l'informatique : l'archivage des données et des documents numériques*, pp. 33-55 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration d'Olivier Conne).
- 2003 : *Quelles politiques pour quelles archives privées aux Archives cantonales vaudoises ?*, pp. 35-64 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Florence Dugrillon).
- 2004 : *Les Archives cantonales vaudoises, une valeur d'avenir ? Les enjeux d'un repositionnement administratif*, pp. 39-78 (Gilbert Coutaz, avec la collaboration de Jérôme Guisolan).