

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

(23_POS_77) Postulat Fabrice Moscheni et consorts - Une croissance de l'Etat maîtrisée pour le bien de tous les Vaudois

(23_POS_78) Postulat Cédric Weissert et consorts au nom du groupe UDC - L'Etat se doit d'être efficient

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le mardi 26 mars 2024 à Salle Romane, rue Cité-Devant 13, dans le bâtiment du Parlement cantonal à Lausanne. Présidée par Mme la députée C. Dubois, également rapporteuse, elle était composée de Mme la députée F. Bettschart-Narbel et S. Glauser Krug ainsi que de MM. les députés A. Démétriades, V. Keller, Y. Maury, F. Moscheni (postulant), C. Roten (remplace M. S. Kessler), N. Sutter, D. Vogel, C. Weissert (postulant).

Ont participé à cette séance Mme la Conseillère d'Etat N. Gorrité, cheffe du Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH), Mme C. Bähni, directrice générale de la Direction générale des ressources humaines (DGRH) et M. R. Felli, secrétaire général du Secrétariat général du DCIRH (SG-DCIRH). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance.

2. POSITION DES POSTULANTS

2.1. POSITION DE M. LE DÉPUTÉ MOSCHENI (23_POS_77)

Le postulant rappelle qu'un des axes du Programme de législation (PL) du Conseil d'Etat consiste en l'agilité de l'Etat. Dans le cadre des comptes et du budget, les équivalents temps plein (ETP) sont un point important de l'aspect financier de l'Etat, s'élevant à 3,5 mrds selon le budget 2023. Entre 2013 et 2022, le nombre d'ETP dans l'administration cantonale vaudoise (ACV) a augmenté d'environ 19% alors que la population a cru de 14% durant cette période. L'augmentation des ETP est en partie liée à la croissance démographique, mais ils ont tout de même grandi de 5% de plus par rapport à cette tendance. L'utilisation des technologies numériques devrait permettre de faire décroître le nombre d'ETP, malgré la trajectoire démographique actuelle. L'objectif du postulat est de contrôler la croissance des ETP au sein de l'ACV. Dans le Canton de Vaud, le pourcentage de fonctionnaires (hors Hautes Ecoles et domaine hospitalier) par habitant était de 2,35% en 2023, alors que, en 2022, dans le Canton de Zurich, cet indicateur se situait à 1,77% et 0,98% dans le Canton de Berne. Des mesures d'optimisation pourraient être mises en place pour que, sur une moyenne de 5 ans, la hausse des ETP ne dépasse pas la croissance de la population.

2.2. POSITION DE M. LE DÉPUTÉ WEISSERT (23_POS_78)

Le postulant explique que l'objet demande de réaliser un audit de l'efficacité des ETP au sein de l'Etat de Vaud, département par département ; de proposer des pistes afin de couvrir les missions de l'Etat sans passer par la systématique d'augmentation des ETP ; et de dresser un rapport comparatif avec des cantons présentant

des similitudes. L'objet ne demande pas de supprimer de postes, mais de faire un état général de la situation. Il s'agit d'étudier des pistes en amont, avant qu'une situation incontrôlable et des coupes n'adviennent. Le postulant ne souhaite pas diminuer les prestations de l'Etat. Le rapport pourra présenter des pistes pour améliorer la situation en cas de besoin.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat se positionne vis-à-vis des deux postulats de manière simultanée. Bien que leurs objectifs soient différents, ils connaissent une unité de matière dans la mesure où la croissance de postes à l'Etat est interrogée. Le postulat Moscheni aborde le sujet de manière quantitative, alors que le postulat Weissert étudie l'évolution qualitative sous le point de vue de l'efficacité. Pour le Conseil d'Etat, la croissance du nombre d'effectifs et l'efficacité seront intrinsèquement liées au moment où il procédera à une évaluation. Au vu du résultat des comptes de l'année 2023¹ et en lien avec le PL, la réflexion de l'Etat est orientée vers son agilité et son propre fonctionnement. Pour celles et ceux qui défendent les actions de l'Etat pour délivrer des prestations publiques à la population, il est important qu'il soit agile, performant et efficace. Ces facteurs passent par une réflexion sur la croissance et sur le périmètre des actions étatiques. Les comparaisons intercantoniales ne sont pas parlantes, car souvent les cantons sont peu comparables et parfois, à titre d'exemple, les enseignant·e·s ne sont pas directement engagé·e·s par l'Etat, ce qui peut représenter une différence significative. La réponse du Conseil d'Etat au postulat Moscheni se dirigerait vers une réflexion sur la maîtrise qualitative de l'augmentation des postes à l'ACV ; la croissance des ETP n'étant pas automatiquement liée qu'à l'évolution de la démographie. De nouvelles politiques publiques demandent que le périmètre d'action soit agrandi, comme pour l'école inclusive ou l'accueil des réfugié·e·s ukrainien·ne·s imposé par la Confédération. En ce qui concerne la hausse des charges, 48 des 84 millions d'augmentation de la masse salariale sont liés à des éléments conjoncturels tels que l'Organisation pour l'approvisionnement en électricité en cas de crise (OSTRAL) et l'Ukraine. Une croissance qui dépendrait de la démographie occulterait ces situations. Pour le budget 2025, le Conseil d'Etat travaillera pour trouver une méthodologie de croissance quantitative absorbable. Une fois ces critères fixés, il pourra répondre aux deux postulats.

4. DISCUSSIONS GÉNÉRALES

4.1. SUR LE POSTULAT MOSCHENI

En préambule du résumé de la discussion générale, il convient de préciser que plusieurs commissaires ont clairement déclaré leurs intérêts en tant qu'employés de l'Etat de Vaud. D'autre part, les arguments en faveur du classement de ces postulats seront exprimés dans les grandes lignes de ce rapport de majorité, dans la mesure où ils seront développés dans le rapport de minorité.

Dans toute organisation, le fonctionnement doit être revu régulièrement. En ce qui concerne l'Etat de Vaud, lors des débats du budget et des divers exposés des motifs et projets de décrets (EMPD), les discussions portent en général sur les nouveaux ETP, mais le personnel pérenne est peu questionné, quelle que soit la légitimité des prestations fournies. Plusieurs députés s'interrogent sur la manière dont l'organisation du personnel existant est revue et trouvent ce postulat légitime. Quoiqu'en pense un autre député, cette volonté ne met pas en opposition le secteur privé et le secteur public, ni ne demande des coupes de prestations. Le postulat traite de la maîtrise de la croissance des ETP et non de la décroissance de ses activités.

La question de l'internalisation des prestations préalablement externalisées a été également largement abordée lors de la discussion. Certes, en cas d'internalisation, le nombre d'ETP augmente, mais le transfert des charges de mandats externes à des postes internes n'a pas forcément d'incidence sur le budget. Plusieurs députés se demandent dans quelle mesure cet aspect a été pris en compte dans le postulat à partir du moment où son objectif est quantitatif et qu'il veut limiter la croissance du nombre d'employé·e·s de l'Etat. Le nombre d'employé·e·s est évoqué, mais la question de l'internalisation et de l'externalisation ainsi qu'une comparaison de leur coûts respectifs, n'est pas traitée.

Le postulant répond que ses préoccupations sont financières, car toute politique se base sur des ressources économiques. L'augmentation de personnel est souvent justifiée par la hausse de la population. Il estime que

¹ Le résultat de l'exercice 2023 est excédentaire de 51 millions, avant attribution extraordinaire, et est déficitaire de - 39 millions sous l'angle opérationnel.

L'État doit gérer cette croissance. Une comparaison avec les entreprises privées peut néanmoins être réalisée, car elles doivent mener des politiques d'optimisation financière elles aussi, malgré des contraintes différentes.

D'autres députés sont d'accord que la hausse de la démographie ne peut pas être directement liée au nombre d'ETP. Toutefois ils sont favorables à ouvrir une réflexion sur le sujet du postulat. Selon ces députés, il serait judicieux d'agir dans un cadre afin d'éviter une crise et des coupes ultérieures. Des gains de productivité et des optimisations sont possibles afin d'anticiper les ETP en surnombre. Ces députés soutiennent le renvoi de postulat.

Enfin, la question de la numérisation est aussi abordée lors de la discussion. Malgré une indiscutable valeur ajoutée, une agilité et une ouverture pour des possibilités de collaboration, lorsqu'un processus est numérisé les charges ne diminuent pas, mais elles sont déplacées. Il y a un transfert des charges indirectes sur le « backoffice ». C'est un critère qu'il ne faut pas négliger.

Mme la Conseillère d'Etat explique la méthodologie de l'État. Les demandes de postes de chaque département doivent être centralisées à la Direction générale des ressources humaines (DGRH) selon des catégories différentes. Les contraintes dans la création de postes sont très fortes et les services procèdent, à chaque renouvellement de poste (départ la retraite, démission, etc.), à un examen de la situation au cas par cas, avec l'appui de certains outils pour accompagner la réorganisation, cas échéant, comme l'unité de contrôle et d'appui (UCA). La réflexion commence toujours par une analyse du cahier des charges et du processus de délivrance des prestations concernées, puis une estimation si une simplification administrative informatique dématérialisée est possible ou pas. L'agilité de l'Etat passe par l'innovation, ce qui impose des réformes de procédure à l'interne, en tenant compte de la limitation de création de postes.

Les postes ne sont pas créés au cours de l'année. Un plan des postes est joint à la brochure du budget pour l'information du Grand Conseil. Si des postes doivent malgré tout l'être, ils sont déduits de la cible budgétaire du département en question. A noter que, contrairement au domaine privé, l'État ne peut pas couper ses prestations et des besoins, qui ne sont pas liés à la démographie, peuvent apparaître en cours d'exercice.

En ce qui concerne l'internalisation et l'externalisation, le projet Bedag² est parlant. La décision d'externaliser certains postes, et donc de privatiser le service informatique, a posé de grands problèmes financiers et technologiques. Par la suite, les postes ont été réinternalisés, ce qui a permis à l'État de faire des économies conséquentes, malgré l'augmentation des ETP. En outre, des financements externes existent pour certains postes. Par exemple, la Confédération finance des projets en lien avec l'Office fédéral des routes (OFROU) qui rémunère directement certains postes. Par conséquent, l'augmentation des ETP n'a pas forcément un impact sur le budget du canton.

En ce qui concerne la pérennisation, des postes sont créés par des EMPD qui peuvent être renouvelés jusqu'à trois fois, selon la Loi sur le personnel (LPers). Pour éviter la perte de compétence, des processus de pérennisations de certains postes ont lieu, mais ces ETP étant déjà existants, ils ne font pas augmenter les charges de l'État.

Pour conclure, l'État est agile et a l'intention d'être plus subtil, ainsi que de fixer des règles plus transparentes et de mettre en place des outils de monitorages meilleurs. Actuellement, la volonté du Conseil d'État est d'essayer d'avoir une meilleure maîtrise dans la création de postes pérennes. Il souhaite éviter des déficits structurels et doit, dans ce contexte, trouver l'équilibre entre, d'une part, la délivrance de prestations de qualité et, d'autre part, la maîtrise de la croissance de ses charges.

² Note du secrétariat : En 1999, le gouvernement vaudois et la société Bedag Informatik ont lancé un projet de collaboration -- Integris-- visant à confier l'exploitation des infrastructures informatiques centrales et décentralisées de l'Etat de Vaud à l'entreprise bernoise, propriété du canton de Berne. Ce projet n'a jamais répondu aux attentes et a fait l'objet en 2008 d'un rapport de la Cour des comptes relativement sévère sur l'efficacité de la démarche.

4.2. SUR LE POSTULAT WEISSERT

Concernant spécifiquement le périmètre de ce second postulat, plusieurs députés ne sont pas convaincus par l'idée d'un audit de l'efficacité des employé.e.s de l'Etat et s'interrogent sur le nombre d'ETP que nécessiterait cet audit, sa teneur et la manière de le financer.

Le postulant répond que le Conseil d'Etat peut déterminer de quelle manière il souhaite mener l'audit. Il n'est pas nécessaire de faire une analyse poste par poste. Chaque département a une vue d'ensemble sur ses effectifs. Il serait intéressant de connaître la situation actuelle et les options possibles. 20'000 ETP ne semblent pas tenables, d'où le besoin du postulat. L'agilité est un terme utilisé dans le PL et il serait intéressant d'avoir un retour à ce sujet. Il réfute le principe que toutes et tous les employé.e.s de l'Etat ont des missions claires et que, sur 20'000 ETP, il n'y a pas de solution d'optimisation. Si la situation économique du canton se complique, des coupes devront être réalisées et cette éventualité doit être anticipée.

Des comparaisons avec d'autres cantons pourraient être intéressantes, notamment savoir si des contrôles sont régulièrement faits dans les services cantonaux.

Un député pense que les tâches régaliennes ne peuvent pas être coupées, mais que cela justifie d'émettre des exigences sur la qualité du travail de l'Etat. Dans le cadre des EMPD notamment, ce député déplore que lorsqu'un.e employé.e en CDD arrive au bout de son contrat et doit être remplacé.e, il soit difficile de le/la laisser partir, produisant ainsi une « sclérose » qui empêche l'Etat de réaliser son objectif d'agilité. Ce postulat permettra de souligner ce qu'effectue l'Etat à ce sujet.

La Conseillère d'Etat explique que, contrairement au postulat Moscheni, la question de l'efficacité vise le coût des prestations. Conseil d'Etat travaille avec l'UCA qui réalise déjà des analyses sur sollicitation des services. Par exemple, lorsqu'un EMPD informatique est présenté et adopté, il peut nécessiter deux types de ressources : soit des spécialistes engagé.e.s en contrat à durée déterminée (CDD) pour des tâches spécifiques, ou bien des équipes, dites métiers, engagées par le département qui a parfois besoin de renforcer ses projets. Les projets ont un coût final et la méthode de Valeur ajoutée des projets (VAP) vise à identifier des gains d'efficacité en francs et en postes. Par exemple, la Direction générale de la fiscalité (DGF) s'est fortement numérisée et toutes les nouvelles dépenses ont été liées à des compensations financières qui ont été chiffrées dans les EMPD. Par conséquent, dans le sens du postulat Weissert, l'efficacité est déjà calculée quantitativement. Lorsque des services sont confrontés à une forte augmentation de tâches, ils demandent fréquemment un examen de processus auprès de l'UCA afin de l'optimiser. Dernièrement le service des tutelles et des curatelles professionnelles ou la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) a demandé son assistance pour améliorer ses prestations. L'efficacité passe par ces processus. Des comparaisons intercantionales ont déjà été effectuées par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), dont les rapports³ ne montrent aucune conclusion pertinente, car les facteurs d'influence sont trop différents. Des services s'appuient également sur des instituts externes pour savoir s'ils sont efficaces ou non. Le département souhaite créer plus de transparence sur l'utilisation de ressources en ETP et en francs au sein des services. Pour ce faire, un cockpit sera mis en place sur l'efficacité des services de l'Etat. Des données seront extraites et partagées pour modifier les processus décisionnels de l'Etat, notamment dans le cadre de la création de postes.

A la demande du coût d'un audit par département Mme Conseillère d'Etat répond que l'idée générale du postulat a été comprise par le département et que l'audit d'efficacité aurait lieu par groupe de prestations. Une analyse comparative avec des indicateurs de coûts pourra être menée, permettant de comparer l'efficacité et les gains de productivité. Il s'agit d'une analyse des processus pour trouver les inefficacités et pour aider les services. La délivrance des prestations serait intéressante également à étudier.

En conclusion, la majorité de la commission remercie Mme la Conseillère d'Etat pour la clarté de ses réponses. Cependant, contrairement à la minorité qui estime que ces réponses pourraient faire office de rapport aux 2 postulats, elle souhaite renvoyer ces 2 objets au CE pour un développement plus exhaustif. Elle se réjouit en outre de prendre connaissance des mesures de la méthodologie de croissance quantitative absorbable sur laquelle le CE va travailler, comme évoqué en préambule, pour le budget 2025.

³ https://www.pwc.ch/fr/publications/2021/monitoring_de_l%27efficacite.pdf

5. VOTE DE LA COMMISSION

5.1. VOTE SUR LE POSTULAT MOSCHENI

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 6 voix pour, 5 contre et 0 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

5.2. VOTE SUR LE POSTULAT WEISSERT

Prise en considération du postulat.

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 6 voix pour, 5 contre et 0 abstention et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé.

Lieu, date

L'Orient, le 25 avril 2024

*La rapporteuse :
(signé) Carole Dubois*