

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Exposé des motifs et projet de décret réglant les questions relatives à la publication de la Feuille
des avis officiels du Canton de Vaud (DFAO)**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le lundi 16 décembre 2024 à la salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes et MM. Yves Paccaud (président et rapporteur), Sergei Aschwanden, Cédric Echenard, Stéphane Jordan, Pierre-André Romanens, Graziella Schaller, Fabrice Tanner, Regula Zellweger, Pierre Zwahlen.

Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) a participé à la séance, accompagnée par M. Michel Staffoni, chancelier du Canton de Vaud et Mme Laurence Jobin, cheffe du Bureau d'information et de communication (BIC).

M. Yvan Cornu, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance et contribué à la rédaction de ce rapport, ce dont nous le remercions.

2. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le projet relatif à la publication sous forme électronique de la Feuille des avis officiels (FAO) a suscité énormément d'émotion ces derniers mois. Pour cette raison, le Conseil d'État a souhaité reprendre quelques éléments historiques, factuels et chiffrés qui figurent largement dans l'exposé des motifs, ceci afin de pouvoir ensuite tenir une discussion politique.

Quelques points importants

En décembre 2022, la Chancellerie a lancé un appel d'offres pour l'attribution d'une concession pour la période 2022-2027 relative à la publication tant en version papier qu'électronique de la FAO. En octobre 2023, suite au recours de l'actuel concessionnaire dont l'offre n'avait pas été retenue, la Cour de droit administratif et public (CDAP) a annulé la procédure d'adjudication.

Actuellement, la version papier de la FAO est disponible sur abonnement. (À noter qu'il existe une version électronique e-Paper, mais réservée aux personnes abonnées). Sur la base d'une analyse financière et d'une comparaison intercantonale, le Conseil d'État a opté pour une FAO numérique et gratuite qui sera mise en ligne sur la plateforme du Secrétariat à l'économie (SECO). Parallèlement, le Conseil d'État encouragera et accompagnera tout acteur privé intéressé par la publication en version papier des avis officiels, par exemple à travers une aide financière au démarrage.

Aujourd'hui, le coût net des annonces à la charge de l'Etat s'élève à près de 1 million par année. Le passage à une version électronique hébergée sur la plateforme du SECO permettrait au Canton de Vaud de réaliser une économie d'environ 750'000 fr. Il faut savoir qu'une annonce sur cette plateforme électronique coûte environ dix fois moins cher qu'une annonce éditée sur papier. Pour les communes, on parle aussi d'une économie de 500'000 fr.

Aujourd'hui, seuls Vaud et Appenzell Rhodes-Intérieures n'ont pas procédé à un basculement numérique de leur FAO. Il est précisé que les cantons qui n'ont pas choisi l'option du SECO ont chacun développé une solution spécifique plus ou moins pérenne, mais le développement d'une solution en ligne propre au Canton de Vaud serait plus coûteux.

Le Conseil d'Etat a pris acte que la transition au numérique était sensible et émotionnelle. Une étude de 2022 montrait que bien que la majorité des personnes abonnées préfèrent la version papier, les trois quarts seraient toutefois prêts à basculer sur un format 100% numérique. De plus, on constate, mois après mois, une diminution du nombre de personnes abonnées à la FAO sous forme papier.

Il convient de préciser que l'adjudication selon les règles des marchés publics ne garantira pas les emplois dans le Canton de Vaud. Il faut également savoir que le Centre d'Impression de Lausanne (CIL) situé à Bussigny, qui appartient à Tamedia et qui imprime la FAO, va fermer au printemps 2025.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EMPD

Soumissions déposées en 2023

En octobre 2023, la CDAP a annulé l'adjudication du marché à la société Impact-medias, membre du groupe ESH Médias (groupe Hersant). Qu'en est-il de la solution proposée en termes d'emplois, de développement d'une version numérique et papier, de commercialisation ou de mise en valeur du produit ?

La cheffe du BIC précise que, selon la CDAP, des lacunes dans l'appel d'offres ne permettaient pas de comparer et d'évaluer valablement la partie financière qui représentait plus de 30% des critères d'adjudication.

Impact-medias est une structure active en Suisse romande qui offre des compétences et des solutions complètes en matière publicitaire, de création et diffusion. ESH Médias édite notamment ArcInfo, Le Nouvelliste et La Côte et dispose d'une imprimerie à Monthey.

Coûts effectifs de la solution numérique

Au niveau des charges, un commissaire présume que du personnel qualifié devra tout de même effectuer un travail d'édition et de contrôle des annonces et avis officiels. Ces ressources ont un coût. Il suppose qu'il y a également un coût pour l'utilisation et la maintenance de la plateforme informatique du SECO, et probablement aussi un coût pour l'interfaçage avec l'informatique cantonale.

Une commissaire ajoute que les PCL (Print Conseil Logistique), qui sont actuellement sous contrat pour la publication de la FAO, effectuent un important travail de préparation, mise en page, édition et publication. On parle de 6 à 8 postes dédiés à ces différentes tâches. La commissaire estime que ce travail va se reporter sur du personnel au niveau des services du Canton et des communes.

En cas de changement de fournisseur, ces postes ne sont évidemment pas garantis. Le fait que le CIL à Bussigny va fermer précarise peut-être certains postes liés à l'impression. Le prestataire actuel réalise certains articles rédactionnels de la FAO, alors que les informations et actualités du Canton sont fournies par le Bureau d'information et de communication (BIC).

La Chancellerie confirme que les économies évaluées se montent à 750'000 fr. par année avec la solution numérique, conséquence principalement du coût des annonces et des avis environ dix fois moins élevé que la version papier actuelle. De plus, il s'agit d'une plateforme automatisée qui ne génère pas de coût d'édition du côté du SECO. Pour les services de l'État de Vaud, le travail ne changera pas, les avis seront envoyés directement sur la plateforme et automatiquement mis en ligne dans la bonne rubrique, sans travail de retraitement ou de mise en page. Les avis pourront être publiés tous les jours de la semaine, contre deux parutions actuellement les mardis et vendredis. Des extraits en format PDF seront également possibles en appliquant différents filtres (dates, types d'avis, etc.).

Selon le Conseil d'État, les cantons qui utilisent cette plateforme se déclarent satisfaits.

Un coût unique pour la mise en œuvre du projet (plateforme du SECO) est estimé entre 130'000 et 150'000 fr. qui sera imputé au budget de fonctionnement de la Chancellerie.

Facturation des avis

Au niveau du budget FAO, on constate que la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) est déjà bénéficiaire, car les annonces de cette direction sont facturées et encaissées. De leur côté, les communes refacturent en principe les mises à l'enquête publique aux personnes concernées. De ce fait, un commissaire se demande si l'économie effective pour les communes est vraiment de 500'000 fr.

Il y a tout de même une série d'avis officiels qui ne peuvent pas être refacturés : déneigement, fermetures de routes, abattages ou élagages d'arbres, destruction de nids de chenilles processionnaires, mises à l'enquête pour des rénovations ou constructions de bâtiments communaux, etc.

Un commissaire est surpris de lire que la pleine page est actuellement facturée 990 fr. à Fribourg contre 1'910 fr. par le prestataire vaudois. Il s'agit d'un constat, les coûts sont élevés, mais la Chancellerie n'a pas d'éléments pour les expliquer. Ces différences ne perdureront pas avec le passage au numérique.

Le fonctionnement de la plateforme est décrit au point 3 de l'exposé des motifs (page 5) et il paraît important de le reprendre dans le présent rapport : « *La plateforme du SECO fonctionne de la manière suivante : chaque annonce publiée est facturée à l'Etat par le SECO. Le tarif facturé comprend les prestations de support et l'exploitation de l'infrastructure, y compris les coûts de maintenance et de support de l'application (licences incluses). L'Etat fixera un prix par publication aux entités externes amenées à publier des annonces dans la FAO. Le tarif fixé par l'Etat doit couvrir les coûts à sa charge. A titre d'exemple, les prix des avis affichés sur le site du SECO par les cantons qui utilisent le portail varient entre 15 et 30 fr. ».*

Délai de mise en œuvre du projet

Un commissaire n'a pas de problème avec le projet de numérisation de la FAO, mais il se déclare sensible aux délais de mise en œuvre. Il faut tenir compte des gens qui apprécient et privilégient la lecture de la FAO sous forme papier. La FAO reste le journal le plus lu dans les restaurants du Canton de Vaud.

La solution proposée par le Conseil d'Etat a l'avantage d'assurer un libre accès et de présenter des coûts numériques nettement inférieurs. Le souci est évidemment par rapport à l'emploi des personnes qui travaillent sur cette FAO aujourd'hui. Il faut soigner cette transition, également pour les lectrices et lecteurs attachés à la version papier.

Edition indépendante de la version papier

Le Canton du Valais est passé à une version numérique gratuite de son Bulletin officiel. Un commissaire demande quel a été l'impact sur le nombre de lectrices et lecteurs de la version papier, aujourd'hui éditée par un prestataire externe.

Ce chiffre n'est pas connu de la cheffe du BIC. L'Etat du Valais a accordé une aide au démarrage à la publication indépendante et payante, en version papier, du « Bulletin Valais-Wallis ». L'éditeur récupère les annonces sur la plateforme du SECO. Le journal, qui paraît deux fois par semaine, est financé par la publicité et les abonnements ; et il semble que pour l'instant ce modèle soit rentable.

Dans son exposé des motifs (page 2 : Introduction), le Conseil d'Etat mentionne expressément qu'il encouragera et accompagnera tout acteur privé intéressé par la publication des avis officiels sous format papier, en parallèle d'un contenu éditorial et de publicité. On parle d'une aide unique de l'ordre de 140'000 fr., en tenant compte du fait que la limite pour une procédure de gré à gré est fixée à 150'000 fr.

Dans le présent EMPD, le Conseil d'Etat propose la transition numérique immédiate de la FAO sur la plateforme du SECO. Il ne propose rien concernant la publication d'une version papier, mais la conseillère d'Etat n'écarte pas l'idée d'une aide au démarrage à un éditeur privé, selon le modèle valaisan. Si ces deux projets se réalisent immédiatement, il n'y aurait pas besoin d'un lancer d'appel d'offres.

En revanche, si un délai ou un moratoire est prononcé sur quelques années avant de passer à la version numérique, le Conseil d'Etat devrait alors relancer un appel d'offres pour la publication de la FAO selon le modèle actuel. Aujourd'hui, il n'existe qu'un contrat transitoire avec le prestataire.

Période de transition

Un commissaire propose une période de transition, jusqu'à la fin 2025 par exemple, durant laquelle coexisterait la nouvelle version numérique sur la plateforme du SECO et la version papier publiée par les PCL selon le modèle actuel.

Le chancelier explique qu'il faudra entre six et neuf mois pour mettre en œuvre la plateforme du SECO et, pendant cette période, la version papier continuera à être éditée. En revanche, la conseillère d'Etat clarifie qu'il ne sera pas possible de maintenir, à plus long terme, en parallèle une version numérique que fera foi et une version papier qui serait payée par l'Etat.

Les enjeux relatifs à la publication de la FAO

À la suite de ces discussions, un commissaire résume que :

1. Il convient de fixer une période de transition avant la mise en œuvre de la version électronique. La motion Aschwanden (24_MOT_41) propose un moratoire jusqu'à fin 2030, mais un compromis pourrait être trouvé en tenant compte de la volonté du Conseil d'Etat de débiter rapidement son projet tout en considérant l'attachement de la population à la version papier de la FAO, la préservation des emplois, ainsi que le délai de mise en œuvre incompressible.

Si le délai est fixé à l'horizon 2029, il sera nécessaire de lancer un nouvel appel d'offres, dans le respect du droit sur les marchés publics, pour poursuivre la publication de la FAO.

2. Le Conseil d'Etat est prêt à octroyer une aide au démarrage si un privé souhaite continuer à publier une version papier des avis officiels, avec un contenu éditorial et un financement par la publicité et les abonnements.

Décision rapide du Grand Conseil

La conseillère d'Etat confirme que l'octroi d'un délai de deux ou trois ans, soit au-delà des six à neuf mois nécessaires à la mise en œuvre de la plateforme numérique du SECO, nécessiterait forcément de relancer un appel d'offres afin de régulariser le contrat actuel signé pour une période transitoire, suite à l'annulation de la procédure d'adjudication précédente.

Une procédure de marché public (préparation, configuration du marché et cahier des charges, publication, évaluation, adjudication et conclusion du contrat) dure entre de neuf et douze mois, sans compter les éventuels recours, et coûte au moins 50'000 fr. L'expérience précédente démontre l'obligation de la transparence et de la clarté dans tous les critères d'adjudication.

Dès lors, il est important que le Grand Conseil prenne rapidement une décision, afin que la Conseil d'Etat puisse savoir s'il passe immédiatement à la version numérique ou s'il relance un appel pour la publication papier de la FAO pendant quelques années.

4. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES SUR LE PROJET DE DÉCRET

COMMENTAIRES

La commission propose d'amender le projet de décret (DFAO), afin de :

- ☞ fixer la date d'entrée en vigueur de la forme électronique de la FAO, qui seule fera foi, au 1^{er} janvier 2029 ;
- ☞ permettre au Conseil d'Etat d'octroyer une aide au démarrage pour la publication imprimée indépendante des avis officiels.

Dans un premier temps, la commission a envisagé la possibilité d'indiquer la date du 1^{er} janvier 2029 aux art. 1 et 2 du projet décret, mais, dans un deuxième temps, les services juridiques ont vérifié le texte et proposé une modification de l'art. 4 relatif à la date d'entrée en vigueur et à l'exécution du nouveau décret DFAO.

Dès lors, il est proposé de supprimer l'art. 2 qui faisait référence à la date de début de la publication de la FAO sous forme électronique.

La possibilité d'octroyer une aide au démarrage est inscrite dans un nouvel art. 2.

AMENDEMENTS ET VOTES

Art. 1 :

Art. 1 : adopté à l'unanimité.

Art. 2 :

Suppression de l'article proposé par le Conseil d'Etat, la date d'entrée en vigueur sera mentionnée à l'art. 4 :

~~¹ Le Conseil d'Etat détermine la date à laquelle débutera la publication de la FAO sous forme électronique conformément à l'article 1. Jusqu'à cette date, la publication de la FAO demeure régie par les règles qui figuraient dans le décret du 17 mai 1920 réglant les questions relatives à la publication de la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud.~~

La suppression de l'art. 2 est adoptée à l'unanimité.

Art. 2 nouveau :

Proposition d'un article 2 nouveau ; aide au démarrage :

¹ Le Conseil d'Etat peut octroyer une aide au démarrage d'une publication imprimée indépendante reprenant, à titre informatif, des avis officiels du Canton de Vaud publiés sous forme électronique.

Art. 2 nouveau : adopté à l'unanimité.

Art. 3 :

Un commissaire craint que l'Etat ne dispose d'aucune base réglementaire de 2025 à 2028 pour la FAO imprimée. Il suggère d'ajouter à la fin de l'art. 3 « ...abrogé au 31 décembre 2028 ».

Le chancelier explique que comme le décret entre en vigueur le 1er janvier 2029 (art. 4), la base réglementaire actuelle – le décret du 17 mai 1920 – reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2028. Ce décret du 17 mai 1920 sera abrogé le 1er janvier 2029, date d'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 3 : adopté par 8 voix pour et 1 voix contre.

Art. 4 :

Un commissaire s'abstiendra, y compris au vote final, du fait que le délai de transition fixé au 1er janvier 2029 va retarder l'accès gratuit aux avis et annonces officielles, ce qui lui tient particulièrement à cœur. Il aurait souhaité un passage immédiat à la version numérique et un délai avant l'abandon de la version papier payante. Il regrette que cet amendement reporte de près de 4 ans le libre accès.

La conseillère d'Etat réaffirme que les deux solutions ne peuvent coexister du fait que la publication des avis serait payée à double à la charge de l'Etat, sans pouvoir être refacturée.

Amendement à l'al. 1 concernant la date d'entrée en vigueur et à l'al. 2 sur la formule d'exécution :

¹ Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2029.

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret, qui est sujet au référendum facultatif.

L'amendement est adopté par 8 voix pour et 1 abstention.

² Il en publiera le texte et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur. le mettra en vigueur, par voie d'arrêté, conformément à l'alinéa 1^{er}.

L'amendement est adopté par 8 voix pour et 1 abstention

Art. 4 amendé : adopté par 8 voix pour et 1 abstention.

Vote final :

Le projet de décret tel qu'amendé par la Commission est adopté par 8 voix pour et 1 abstention.

Vote d'entrée en matière :

À l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Lausanne, le 7 janvier 2025

Le rapporteur :
(Signé) Yves Paccaud