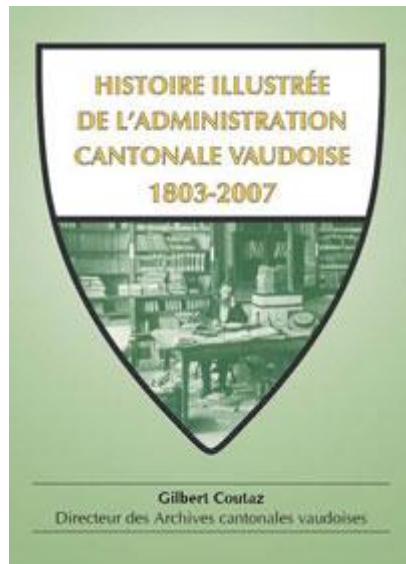


Compte-rendu

Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise 1803-2007



Gilbert Coutaz, Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise 1803-2007, Lausanne: Etat de Vaud 2010, 204 pages.

Recension par Christophe Koller in: Verwalten und Regieren | Administrer et Gouverner, Traverse (Zeitschrift für Geschichte – Revue d'histoire), Heft 2011/2. NB Reproduction avec la permission de Traverse.

« L'histoire de l'administration a été trop négligée ». C'est ainsi que Pascal Broulis, Président du Conseil d'Etat vaudois mais aussi de la Conférence des gouvernements cantonaux, ouvre la préface de l'« Histoire illustrée de l'administration cantonale vaudoise ». En Suisse, l'histoire des administrations publiques a été en effet un terrain peu pratiqué par les historiens et peu soutenu par les autorités, plus particulièrement au niveau cantonal, même si une prise de conscience commence à émerger. Ce retard est d'autant plus regrettable que le secteur public joue un rôle majeur dans la vie économique et sociale et que l'Etat, pris au sens strict ou au sens large, est depuis la Première Guerre mondiale le principal employeur dans pratiquement tous les cantons suisses (entre 5 et 12% des actifs, environ le double si on inclut les entreprises publiques marchandes actives). Nous pensons aussi que l'analyse historique des administrations suisses, par canton, permettrait une lecture comparative très intéressante et éclairante des réalités politico-administratives diverses du puzzle étatique helvétique. Si pratiquement tous les cantons possèdent leur histoire cantonale plus ou moins officielle, peu sont récentes et pratiquement aucune n'aborde la question étatique et administrative de manière centrale. L'angle est davantage orienté sur le rôle des autorités fédérales, l'analyse des parlements et des gouvernements cantonaux étant beaucoup plus rare et difficile.

Reconnaissons que ce désintérêt des historiens mais aussi des sciences administratives pour l'histoire de l'Etat et des administrations s'est aggravé en Suisse depuis les années 1980 et ceci malgré l'essor des sciences politiques. Une recherche à travers Helveticat nous confirme l'absence quasi totale

d'histoires récentes des administrations tant fédérale, cantonales que communales. L'approche sous l'angle des actions, des structures et du personnel de la fonction publique couvrant les 19^e et 20^e siècles est donc sous-développée alors même que les pays voisins (Allemagne, France et Italie) en ont précisément fait un des points forts de leurs analyses. En Suisse, les chercheurs se sont essentiellement intéressés aux élites, aux partis et aux droits politiques dans la lignée d'Erich Gruner à l'instar de deux petits ouvrages signés Olivier Meuwly: *La politique vaudoise au 20^e siècle* et *Les penseurs politiques au 19^e siècle*. On trouve bien des études sur les Conseillers fédéraux (p. ex. Urs Altermatt), sur le fonctionnement des institutions politiques surtout au niveau fédéral (p. ex. Raimund E. Germann, Paolo Urio, Hans-Peter Kriesi) et sur le profil et les tâches des autorités cantonales (p. ex. Paul Stadlin, Ernest Weibel, Adrian Vatter). La « *Geschichte der Zürcher Kantonsverwaltung von 1803 bis 1998* », publiée en 2008 par Martin Illi, constitue une des rares exceptions à la règle.

L'ouvrage de Gilbert Coutaz apparaît d'autant plus original qu'il décrit l'évolution et la transformation de l'Etat dans sa dimension organisationnelle et structurelle. Cet ouvrage est illustré par de nombreux organigrammes, photos d'époque, graphiques et tableaux statistiques. L'auteur propose une synthèse éclairante basée sur trois contributions publiées entre 2006 et 2008ⁱ. Mais que nous apprend cette étude, comment est-elle construite, quelles sont ses forces et ses faiblesses? Le directeur des Archives cantonales nous rappelle en guise d'introduction que faire l'histoire de l'administration vaudoise, « c'est faire inévitablement l'histoire du canton de Vaud ». Il organise sa démonstration en présentant d'abord le cadre général (la population, les forces politiques en présence, caractérisées par une longue domination radicale, ainsi que l'évolution du découpage territorial « longtemps immuable »). Il consacre ensuite un gros chapitre à décortiquer l'évolution de l'organisation administrative de 1803 à 2007 tout en soulignant les réformes constantes de l'Etat. Il s'en dégage quatre grandes périodes assez inégales, ponctuées d'innombrables réorganisations (1892, 1904, 1913, 1920, 1948, 1970, 1998, 2002): a) « une administration qui se cherche » (1803-1886), b) « un essor continu mais s'accéléralant » (1886-1970), c) une transition politico-administrative (1970-1998) avec la création d'un département de la Prévoyance sociale réclamé depuis les années 1940, un renforcement des prérogatives du Conseil d'Etat mais aussi le développement de la chancellerie qui devient un véritable organe d'Etat-major et d) Les années noires (1993-2005). Cette dernière période est marquée, comme dans d'autres cantons, par une série de scandales ayant éclaboussé le Gouvernement et certains services de l'Etat (fraudes dans la comptabilité, gouffre informatique, disfonctionnement du service des automobiles etc.). Elle est aussi marquée par la débâcle de la Banque cantonale qui révèle, comme dans d'autres cantons,

des disfonctionnements au niveau des autorités de contrôle.

Coutaz présente ensuite, en suivant une méthode impressionniste, la localisation des services de l'Etat, caractérisée par une multiplication des prestations ainsi qu'un étalement géographique. Le nombre des unités administratives passe de 39 en 1970 à 54 en 1996 alors que le nombre de départements s'est stabilisé à sept. Il présente ensuite quelques exemples de pratiques administratives au niveau de la communication et des méthodes de travail (dont l'usage du téléphone). Le chapitre suivant est consacré à l'évolution des droits mais aussi des devoirs des fonctionnaires ainsi qu'à l'évolution de leurs effectifs. Ceux-ci passent de 19 personnes en 1803 à 23'272 en 2006 ! La première phase d'essor intervient au début des années 1830 avec la mise en place de l'Etat libéral. La taille de l'Etat reste toutefois faible et stable sous le régime radical à un niveau d'environ 1000 personnes jusqu'à la nouvelle Constitution de 1885. Le coup d'accélérateur est sensible dès le début du 20^e siècle, avec un doublement du personnel s'expliquant par la multiplication des services liée d'abord aux activités régaliennes, puis aux activités de promotion économique, de contrôle des prix et de soutien aux chômeurs (1930-1945). Le personnel de la fonction publique vaudoise double entre 1949 et 1970 passant de 5300 à 10'972 salariés, puis 15'300 en 1980 pour dépasser la barre des 20'000 en l'an 2000. La croissance exponentielle de l'après-guerre (commune à tous les cantons) s'explique avant tout par le développement des prestations destinées aux ménages, de l'Etat social, activités rattachées tout d'abord au Département de l'Intérieur. Trois nouveaux services renforcent le département des finances en 1947: impôts, services financiers et cadastres. Tous les départements obtiennent un secrétariat général visant à décharger les Conseillers d'Etat et les hauts fonctionnaires. Leurs missions consistent à améliorer la coordination des tâches et la circulation de l'information entre les services au sein d'un département, entre départements mais aussi entre le canton et les communes et entre les cantons. Coutaz rappelle que l'évolution des réformes de l'Etat suit la transformation des forces politiques avec une ouverture progressive aux nouveaux partis et un partage plus large du pouvoir radical à partir de 1946 (entrée du premier socialiste au gouvernement), puis de l'UDC dès 1962 et enfin des verts dès 1994. Un chapitre est encore consacré aux finances cantonales avec des réflexions sur la constitution des budgets de l'Etat et des plans comptables. Le chapitre huit est réservé aux « vagues réformatrices », prises sous l'angle des modes de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité administrative. L'auteur distingue différentes vagues, dont les principales sont situées au milieu du 20^e siècle, faisant suite aux motions Baudat et Burki sur les enjeux d'une refonte de l'administration, laquelle débouchera en 1998 sur une réorganisation complète (DUPLO: Démarche Urgente pour l'Organisation de l'Etat). Les outils de gestion et de contrôle sont renforcés, tous les départe-

ments changent de nom, 17 services sont réaffectés à d'autres départements, parfois avec d'autres compétences tout en insistant davantage sur les synergies et les collaborations transversales plus en phase avec les derniers principes de la Nouvelle gestion publique.

Le travail exploratoire de Gilbert Coutaz est important car il ouvre la voie vers un renforcement des connaissances des administrations cantonales reconues comme corps vivant et central du fonctionnement institutionnel suisse. Nous regrettons toutefois que les aspects liés au partenariat entre le canton et les communes n'aient pas été davantage abordés, ce chapitre étant source d'interrogations importantes et de conflits récurrents dans le cas vaudois. Nous regrettons également l'absence d'une approche comparative qui aurait permis de situer le profil politico-administratif vaudois par rapport à d'autres cantons suisses possédant des caractéristiques similaires (AG, BE, GE, FR, SG, TI, VS). La participation vaudoise dans le réseau des organisations inter-cantonales, des conférences mais aussi des concordats, la résistance d'un certain modèle hérité du régime bernois favorisant la décentralisation, mériterait davantage d'investigations. Il est vrai que cet exercice n'est pas facile et qu'il demanderait des moyens considérables qui ne sont pas forcément dans les attributions ni les compétences des seules Archives cantonales vaudoises.

ⁱ Gilbert Coutaz, Histoire de l'administration cantonale vaudoise: pouvoir exécutif et administratif 1886-1970, Chavannes-près-Renens, 2006, 113 pages; ---, Histoire de l'administration cantonale vaudoise: pouvoir exécutif et administratif 1970-1998, Chavannes-près-Renens, Archives cantonales vaudoises, 2007, 135 pages; ----, Histoire de l'administration cantonale vaudoise : pouvoir exécutif et administratif, 1998-2007; suivi du, Bilan de deux cents ans d'histoire de l'administration cantonale vaudoise, 1803-2007, Chavannes-près-Renens : Archives cantonales vaudoises, 2008, 155 pages.