

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: 32 (1995)
Heft: 1218

Rubrik: Orchidée

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Domaine Public

DP

JAA
1002 Lausanne

22 juin 1995 - n° 1218
Hebdomadaire romand
Trente-deuxième année

L'arithmétique à Bonzon Consultant

Le comité de rédaction siégeait dans son local de Saint-Pierre, ce jeudi 15. A la même heure s'avancait en rang de dix, lent comme une procession, le cortège-manifestation des fonctionnaires vaudois et des employés des services parapublics. La veille, le Conseil d'Etat avait fait connaître le chiffre global, approximatif, des économies décidées: 230 millions. C'est la validation politique, un cran en dessous, des propositions techniques de Bossard Consultants.

De la fenêtre du troisième étage nous suivions cet étirement, lent, inépuisable, de dix à douze mille personnes. Le défilé était plus bon enfant qu'agressif. Quelques jeunes femmes pour concilier obligations de famille et devoir de manifestante marchaient précédées d'une poussette; ici ou là des handicapés en fauteuil accompagnaient des assistants sociaux. Les badauds peu nombreux n'endiguèrent pas le flot. Le cortège ne s'avancait pas comme

un spectacle, mais pour lui-même. Il attestait plus qu'une protestation: un désarroi et une incompréhension.

Les chiffres des comptes et des budgets sont pourtant alarmants. En 1994, le déficit cantonal a été de 419 millions. En tenant compte des investissements, l'insuffisance de financement est de 645 millions qui doivent être, en conséquence, empruntés. Le budget 1995 ne marque aucun redressement (que de temps perdu depuis 1991!). Mais impossible de laisser aller plus longtemps. Un jour, les prêteurs n'offriront plus aux cantons à ce point déficitaires des crédits au taux du marché, mais à un taux majoré... pour tenir compte des risques.

De la fenêtre de Saint-Pierre, l'on pouvait dans la masse chercher une tête connue, un visage familier. Et de ces tentatives de repérage amical se dégageait une certitude. Dans cette foule en marche, ils étaient nombreux,

●●●

A Singapour les grues marchent même le dimanche

Devant les journalistes venus nombreux à la conférence de presse du 14 juin dernier, un conseil d'Etat vaudois in corpore entourait le Président de l'exécutif, chargé d'annoncer les décisions d'économie et de restructuration dans l'administration (secteur informatique, transports publics, enseignement primaire, secondaire, professionnel, spécialisé - pour jeunes handicapés ou en difficulté -, universitaire, et santé). L'impressionnant train de mesures de rationalisation censées sauver l'Etat vaudois de la banqueroute a été présenté aux médias peu avant les députés du Grand Conseil, qui, vexés, siégeront à huis clos. Ambiance... Un couac de plus dans la gestion du problème, côté communication.

Claude Ruey a justifié les tailles dans le vif par un propos en forme de kit, facile à monter (et facile à démonter aussi).

Le monde change et le canton de

Vaud se porte mal. Déficit: 1/2 milliard; découvert: 3,5 milliards. «La mondialisation de l'économie, l'ouverture des marchés, la concurrence accrue, l'information quasi instantanée d'un bout à l'autre de la planète», voilà les coupables. En Asie, on produit pour des clopinettes, ici on dégraisse. «A Singapour, il y a des grues qui travaillent même le dimanche», a lancé Claude Ruey.

L'ère d'abondance se clôt dans les restructurations douloureuses et les convulsions sociales (toute la fonction publique dans la rue à Lausanne jeudi

●●●

Le plan d'économies et de restructuration en cours dans l'administration vaudoise, vu son importance et ses enjeux, fait l'objet de plusieurs articles dans ce numéro de DP, dont vous trouverez les noms dans l'impressum, p. 8.

L'arithmétique à Bonzon Consultant

●●●

non seulement attachés à leur fonction, souvent avec un infini dévouement, mais assez avertis pour comprendre l'impérieuse nécessité d'un redressement financier. Ils manifestaient pourtant.

L'échec d'une politique, c'est d'avoir fait descendre dans la rue et les gros bataillons et les «troupes d'élite» qui, payant de leur personne, assurent la qualité remarquable du service public. A ceux qui le constatent, on répond: «Il y a eu un déficit de communication.» L'excuse est courte. Il vaut la peine, car l'enjeu est de taille, de reprendre quelques thèmes critiques.

De la communication politique

Plus la situation est difficile, plus le choix politique devrait être perceptible. Or c'est le contraire qui est observable. Jadis, l'image de l'homme politique correspondait au schéma suivant: il fait préparer un dossier par ses services ou ses experts, il consulte et prend des avis, il choisit, il convainc ses pairs et le législatif, puis à travers les relais traditionnels (partis, médias) il entraîne l'opi-

nion. Aujourd'hui se substitue un autre schéma; des consultants professionnels élaborent des propositions, l'homme politique choisit, puis des communicateurs eux aussi professionnels sont chargés de vendre au mieux la proposition retenue. C'est ainsi qu'on a pu entendre dire successivement: le Conseil d'Etat a «validé» les 5/6 des propositions de Bossard Consultant, mais il doit regretter néanmoins un défaut de communication.

Pour l'instant, des enveloppes d'économie ont été décidées. Soit. Mais l'application et le choix des méthodes rendent souhaitable une restitution du rôle politique. Aucune raison de rester prisonnier des calculs à la fois arithmétiques et abstraits de Bossard Consultant.

De la participation

C'est une vérité incontestée: on ne peut pas réussir une réforme contre la volonté de ceux qui auront à l'appliquer. Orchidée II avait été présenté comme une méthode de participation active, invitant les services et chaque travailleur à une sorte d'auto-analyse de sa fonction. Or le train principal d'économie (254 millions) qui répond à la méthode dite transversale a été décidé sans

●●●

A Singapour...

●●●

15 juin). Il va falloir «s'habituer à un certain inconfort». Bref, c'est à un «changement de culture» qu'on exhorte les citoyens, forcé-ment responsabilisés, sinon responsables. L'argumentaire ne serait pas complet sans le recours à la solidarité, thème porteur, en ces temps de crise. Nous devons «redécouvrir d'autres valeurs». Notre société individualiste évolue vers «une surcharge des pouvoirs publics (...) et davantage de cas sociaux», a observé pour sa part le chef du Département de la prévoyance sociale et des assurances (DPSA), Charles Favre. On relèvera illico la contradiction entre ce constat et l'objectif de suppression de postes dans le secteur concerné.

Mais est-ce le peuple qui a voulu des infrastructures coûteuses, des bâtiments institutionnels de grand prestige (le dernier en date, l'école de chimie, à Lausanne, a coûté 97 millions, pour quelques centaines d'étudiants, et sans planification romande). Et pourquoi s'aperçoit-on aujourd'hui seulement que 40% des personnes résidant en EMS (établissements médico-sociaux pour personnes âgées) n'ont pas besoin de plus

d'une heure et quart de soins par jour? Et pourquoi fallait-il attendre aujourd'hui pour se mettre à «débusquer», selon le mot du chef du DPSA, les journées «inappropriées» d'hospitalisation? Et ainsi de suite. A aucun moment l'exécutif n'a mis en cause la gestion de l'Etat, ses choix, sa politique fiscale pendant les années d'abondance, les pannes du système. Pour masquer la mauvaise conscience, qui surgit sous le «pas d'état d'âme» de Claude Ruey, le gouvernement s'abrite derrière la séparation fictive entre le «technique» (le diagnostic Bossard) et le politique.

L'embaras transparaît dans les lapsus: s'adressant aux journalistes, le chef des finances, Pierre-François Veillon, lâche un incongru «Mmes et MM. les députés». Claude Ruey, chef du Département de l'Intérieur et de la santé publique, fait allusion à l'accord de non licenciement passé avec le Syndicat fédérateur des fonctionnaires: il rappelle qu'une économie «sera retardée», il se reprend: «n'aura pas lieu» si la personne ne peut être recasée. Difficile de ne pas se tromper quand on marche sur des oeufs. Enfin, l'effort (maladroit) de légitimation d'Orchidée entraîne l'exécutif à faire son propre éloge: «Le lancement d'une opération de l'ampleur d'Orchidée II est un acte de courage politique» (dossier de presse). Des fois qu'on en douterait... ■

●●● information et sans participation. Dans le tableau récapitulatif remis à la presse, on a placé à côté du chiffre total un astérisque qui renvoie à des petites lettres, disant simplement «auquel il faut ajouter 80 millions de francs de la démarche participative».

Non seulement les montants essentiels n'ont fait l'objet d'aucune discussion, mais après publication, ils sont passablement opaques. Ils sont regroupés selon une systématique

différente: la formation professionnelle est englobée avec l'enseignement, la santé avec le social. Mais surtout, la participation d'autres collectivités aux dépenses peut fausser la lecture des chiffres.

Une économie réelle pour l'Etat de 3 millions (enseignement primaire) exige une économie globale de 6 millions, part de l'Etat et des communes. Tan-

tôt on présente l'un, tantôt l'autre. Remarquons à cette occasion que s'observe, en négatif, l'effet des subventions fédérales. Quand la Confédération paie la moitié, la dépense est allégée d'autant, donc encouragée. Mais inversement pour économiser 50, il faut supprimer 100. Ainsi, selon Orchidée II, 53 millions d'économies nettes pour l'Etat dans le social et la santé exigeront 118 millions d'économies totales.

A défaut de participation dans le choix de l'objectif, il faudrait déjà expliciter les données. Le désarroi des manifestants traduisait l'incompréhension de chiffres globaux, assommants, perçus comme remettant en cause leur travail et leur dignité.

De la négociation

Le Conseil d'Etat ne peut pas renoncer à l'objectif d'un assainissement des finances cantonales. Mais l'approche d'Orchidée II a été purement arithmétique. Les consultants n'avaient pas la compétence de proposer des réformes législatives.

Le Conseil d'Etat qui avait d'abord annoncé qu'il accompagnerait, au niveau politique, leur démarche, s'est abstenu de proposer des modifications légales. Bossard Consultants a donc fait avant tout des règles de trois à partir du statu quo. Exemple qui n'est même pas caricatural; si 100 élèves sont répartis en 5 classes de 20, ils pourront ne constituer que 4 classes s'ils sont regroupés par 25. C'est évident, mais très cher payé. On trouve sur le marché des machines à

calculer à meilleur compte que les «experts» de Bossard. Reste la projection sur le terrain; elle pose des problèmes aigus d'aménagement scolaire du territoire. Tout un champ de négociation doit donc être ouvert sur l'applicabilité des mesures. L'inconvénient immédiat ou à moyen terme peut l'emporter sur l'avantage financier. Cette appréciation doit rester ouverte à la négociation et à la participation et prendre en compte le temps, celui de l'expérimentation, du contrôle, de l'ajustement. Différencier le définitif, l'irréversible du temporaire et du conjoncturel.

Sur un plan plus général l'Etat a réglé pour trois ans la question des salaires, en modulant la compensation du renchérissement. D'autres collectivités ont appliqué des formules qui tentent de combiner économies et prise en considération, partielle, de l'emploi. Là aussi le champ de discussion devrait rester ouvert. Aucune négociation n'évitera l'incontournable; trouver deux cents millions. Mais elle devrait, par secteur et globalement, injecter une dose de réalisme dans l'arithmétique de Bossard.

Vaud et les standards helvétiques

Dans son dossier de presse, le Conseil d'Etat, ou plutôt son communicateur, explique sentencieusement que le monde a changé (voir p. 1 de ce n°) et de citer la concurrence de la Corée, de la Chine et de l'Inde. Il serait simple de s'interroger sur les comparaisons helvétiques. Pourquoi et comment d'autres cantons, où l'on vit aussi bien que dans le canton de Vaud (ou qu'à Genève), s'en tirent-ils mieux, malgré les Coréens, les Chinois et les Indiens?

La caractéristique du canton de Vaud est une offre de services (notamment en santé et en enseignement) très diversifiée et très décentralisée.

Maintenir l'égalité

Sans correctif législatif, les solutions arithmétiques ne font que révéler la densité insuffisante de l'arrière-pays. Pour maintenir l'égalité entre tous les Vaudois, il est nécessaire de renoncer à l'excessive diversification décentralisée. Il va de soi que Vaud peut vouloir affirmer sa différence par rapport aux standards helvétiques. Mais il faut alors qu'il affiche le prix de «ce luxe» et qu'il en assure le financement.

Un exemple non administratif. Vaud est le canton où la fourchette de l'imposition communale est la plus grande; il est un des rares à ne pas connaître de péréquation directe. Il y a des communes au taux-oasis. Elles ne sont pas situées en Corée.

Bref, après et à la place de l'arithmétique de Bossard sont souhaités des choix et des propositions politiques. ■

Démarches	Décisions prises par le Conseil d'Etat (mios)	
	Economies globales	Economies nettes pour l'Etat
Enseignement	87.4	68
Informatique	31.5	31.5
Santé/social	118.6	53.6
Transports	16.5	3.5
Organisation territoriale	Non définie	Non définie
Total	254.1	156.6*

*Auquel il faut ajouter 80 millions de francs de la démarche participative.

TÂTONNEMENTS

Vendre Orchidée

L'observation de la stratégie (?) d'information d'Orchidée montre la différence qu'il peut y avoir entre une action politique accompagnée d'une information visant le dialogue (ce qui suppose plusieurs interlocuteurs) et la publicité, qui suppose un message unidirectionnel allant de ceux qui savent ou vendent vers ceux qui doivent consommer.

Bref retour en arrière: Dès l'étude de faisabilité d'Orchidée II, la question de l'information aux salariés de l'Etat de Vaud s'est posée. La question de «l'acceptabilité» de la démarche Orchidée par les fonctionnaires faisait même partie des critères de faisabilité. Ce dialogue avec les employé(e)s n'a pas véritablement eu lieu car manifestement le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne savaient pas exactement, outre l'objectif des 11% d'économies fixé, ce qu'était la méthode de Bossard Consultants. Sinon comment expliquer les tâtonnements perpétuels et le manque d'unité dans la démarche. Ensuite au sein des unités d'analyse, l'information était distillée au moment où des options étaient choisies mais pas avant ces choix. De ce fait, les employés (et les syndicats), n'ayant pas la maîtrise du temps et de l'information ne pouvaient pas mettre en place de stratégie en prévision de ce qui allait arriver.

Au coup par coup

Bossard a toujours eu un temps d'avance sur le personnel et semble-t-il sur le Conseil d'Etat, fait déjà plus paradoxal qui expliquerait que le gouvernement n'ait pas pu mettre en place une stratégie d'information mais réagisse au coup par coup. Deux exemples: à la suite de la publication du pastiche de la feuille officielle *La serre aux Orchidées* (sic), le Conseil d'Etat réunit une cellule de crise pour répondre à ce brûlot pirate. Le fruit de ce mouvement de panique sera une lettre vague, envoyée au personnel sans aucune information supplémentaire.

Cependant, il ne faut pas se leurrer sur la portée de l'information, bien ou mal orchestrée. Le fait de mettre en cause violemment une administration publique et de vouloir économiser plus du 10% des coûts ne peut se passer sans heurts. Le Conseil d'Etat fait donc preuve de naïveté politique en croyant que ce n'est que l'information qui a pêché dans la démarche Orchidée. La foule des manifestants du 15 juin montre qu'une attaque de front de la fonction publique telle qu'elle ressort du diagnostic de Bossard ne peut pas passer comme une fleur. Le gouvernement vaudois devra bien commencer à communiquer véritablement avec son administration et fixer des choix politiques, et pas se contenter de faire la publicité pour la méthode coûteuse et contestée d'un consultant privé. ■

NOUVEAU ET INTÉRESSANT

Comment on vous informe

Le lendemain de la conférence de presse où siégeait le conseil d'Etat in corpore a eu lieu une seconde conférence de presse restreinte, sur les effets d'Orchidée dans le secteur santé/social, à laquelle la rédaction de DP, n'ayant pas été informée, n'a pu se rendre et où un document d'une trentaine de pages a été distribué.

Deux poids, deux mesures

Nous en étonnant, nous nous sommes entendus répondre par la chargée de communication du Département de l'Intérieur et de la santé publique que seuls une douzaine de médias avaient été invités à cette réunion, tenue dans le but d'informer plus précisément sur les modalités concrètes de la mise sur pied des mesures de restructuration dans les deux secteurs mentionnés. Explication de la chargée de l'information, jointe au téléphone: il est difficile de bien informer lorsque «deux masses» sont en présence (réd. le Conseil d'Etat et les journalistes; allusion à la conférence de presse du jour précédent). Mais encore: «on a pris les gros parce qu'ils ont de la place». Ce qui fait que seuls la radio, la télévision, les grands quotidiens (*Edipresse*) et *L'Hebdo* (Ringier) ainsi que *La Nouvelle Revue Hebdo*, qui n'est pas un grand média, mais a l'avantage d'être radical, ont été conviés. *Gauche Hebdo* a été volontairement exclu. Pour *L'Est vaudois*, là il s'agit d'un «oubli».

A ces rédactions, seul un fax «digest» d'une page a été envoyé, après la conférence du 14 juin, résumant comment l'on ciblerait les économies dans les secteurs social et santé. Un texte, présenté d'ailleurs comme un complément d'information, si bien qu'on pouvait se demander si la présentation faite lors de la conférence de presse du 14 comportait une erreur ou un vice quelconque (le texte visait à rassurer quant à la qualité des soins et au maintien du libre choix du médecin).

De quoi nourrir quelques réflexions sur l'information en démocratie. Si celle-ci suppose toujours une presse pluraliste (ou ce qu'il en reste), on est en droit de s'étonner. Reste à savoir aussi pourquoi il n'a pas été fait mention des renseignements plus exhaustifs lors de la conférence de presse «élargie». Pour ne pas la court-circuiter, sans doute. En effet, l'information approfondie concernant les restructurations dans la santé et le social était prête depuis quelque temps déjà. Mais alors pourquoi ne pas avoir attendu que les autres départements, touchés eux aussi par les mesures de rationalisation, puissent à leur tour dévoiler concrètement les modalités du processus? ■

DEDANS OU DEHORS?

Question de méthode

Le gouvernement vaudois a eu recours à un consultant étranger, l'entreprise française Bossard, pour conduire Orchidée II. Pourquoi pas une entreprise suisse, avec l'avantage de connaître le contexte local?

Le Conseil d'Etat répond qu'il fallait un œil neuf, sans préjugés, qui puisse considérer l'administration vaudoise avec le même détachement, en somme, que Lévi-Strauss étudiant les Nombikwara de l'Amazonie. L'argument est recevable. D'ailleurs, en bons ethnologues, les experts de Bossard ont su se fondre dans les habitudes locales; ils en ont presque rajouté dans les septante et dans les trois décis. Ils n'ont pas eu l'attitude du Parisien hautain et ignorant des institutions locales que certains redoutaient ou peut-être espéraient secrètement pour mieux les déconsidérer... Nous nous sommes même laissé dire que certains collaborateurs de Bossard qui, précisément, s'adaptaient mal au contexte vaudois, furent renvoyés dare dare à leur clientèle française.

Donc, des gens jeunes, compétents, plutôt sympathiques, de bons ethnologues; justement c'est là que le bât commence à blesser. L'Etat de Vaud a un déficit financier à réduire, ce n'est pas un objet d'études abstrait et les fonctionnaires, ainsi que tous ceux qui émargent peu ou prou au budget de l'Etat, ont un besoin tout simple, assez universellement répandu: ils veulent être considérés.

Différence de culture

Problème de méthode. Prenons un exemple. Une partie du budget de l'Etat est distribué au secteur subventionné, les hôpitaux régionaux, les établissements pour personnes âgées. Il aurait pu sembler logique de faire le tour de ces institutions qui tirent souvent l'essentiel de leur budget des apports de l'Etat. Les gens de Bossard ne l'ont pas fait. Ils ont travaillé avec des petits groupes composés souvent des représentants des organismes faitiers. Ils ont regardé les chiffres globaux, estimé les évolutions et en ont déduit des mesures d'économie, en prenant souvent comme base de comparaison des expériences étrangères.

Ce n'est pas totalement absurde. Il n'y a pas de raison de récuser a priori un exemple étranger sous prétexte que chez nous c'est différent... Mais nos ethnologues n'ont pas perçu deux caractéristiques helvétiques. Nous ne sommes pas, contrairement aux apparences, un pays de hiérarchies. Une décision, surtout lorsqu'elle est douloureuse, n'a de chance d'être appliquée correctement que si tous les échelons, du haut en bas, sont convaincus de son utilité. Les meilleures solutions sont souvent celles qui sont le plus négociées. Cette dimension-là fut inexistante.

Autre exemple, celui des hôpitaux régionaux. En automne 94, Bossard propose un

projet d'économies se situant dans une échelle entre 40 et 80 millions de francs. Aucune indication n'est donnée sur la manière dont les chiffres ont été obtenus. Une seule et unique discussion a eu lieu auparavant avec les responsables du groupement des hôpitaux régionaux...

Ceux-ci firent ensuite appel à un autre consultant, qui effectua des travaux approfondis dans tous les établissements. En cours de route, les estimations d'économies proposées par Bossard furent brusquement augmentées de 40 à une estimation de 80 millions. Enfin le GHRV (groupement des hôpitaux régionaux vaudois) ayant proposé 37,5 millions d'économies après une analyse très fouillée, ce chiffre fut porté à 44 millions par le Conseil d'Etat, sur proposition de son autre consultant. Si l'on insiste, les explications finissent par être données et il est alors possible d'argumenter. Mais beaucoup de hauts fonctionnaires, de représentants d'organisations n'ont pas osé discuter... Le raisonnement à la française, ce mélange d'aisance verbale, de sens du raccourci et de la synthèse n'est guère familier pour nos responsables. Souvent ils ont été intimidés; bien sûr, ils ne l'avoueront pas.

Pour les institutions dont s'est occupé directement Bossard, comme pour les EMS et établissements relevant du secteur social, très peu de visites ont été effectuées sur le terrain. La connaissance du tissu social manque, les cadres et les directeurs n'ont pas été sollicités. Ils ont eu le sentiment d'être tenus pour quantité négligeable.

Vaud: un canton-nation?

Et puis, on peut s'étonner d'une autre erreur qui nous semble particulièrement grave. Bossard a traité le canton de Vaud comme une espèce de nation indépendante, sans la moindre référence aux autres cantons suisses. Or, si des comparaisons devaient être faites, si des normes devaient être établies, c'est bien sûr en référence à la situation existant ailleurs en Suisse. Dans le domaine de la santé, pour en rester à ce secteur, on sait que Vaud se compare volontiers à Berne et à Zurich, autres cantons disposant d'une faculté de médecine, peuplés et décentralisés. Quelle est leur situation, quelles solutions ont-ils adoptés?

Nous n'en savons pas plus que s'il s'agissait de la Nouvelle-Zélande. De deux choses l'une: soit Bossard n'y a pas pensé et c'est une erreur professionnelle, soit le Conseil d'Etat ne l'a pas voulu et ce serait le signe d'une inquiétante frilosité politique. ■