

## RAPPORT SUR LA SECONDE ETAPE DE LA REFORME TERRITORIALE DE L'ETAT CIVIL DU CANTON DE VAUD

### 1. Historique

#### 1.1 Rappel du contexte : 1<sup>ère</sup> étape de regroupement et mise en œuvre de la démarche Infostar

Le 25 juin 2003, conformément à ses compétences en la matière, le Conseil d'Etat adoptait la réorganisation territoriale de l'état civil - passage de 57 à 15 arrondissements basés sur les limites de districts - en raison des conséquences de modifications importantes du Code civil suisse qui introduisaient notamment l'informatisation des registres de l'état civil et un degré d'occupation minimum de 40 % pour les officiers de l'état civil. Cette évolution du cadre légal a conduit le canton de Vaud, à l'instar de ce qui a été fait dans les autres cantons suisses, à diminuer drastiquement le nombre d'arrondissements de l'état civil dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et à professionnaliser les officiers, engagés en tant que collaborateurs de l'Etat dès le 1<sup>er</sup> avril 2004.

L'ensemble de la réforme a fait l'objet d'un EMPL modifiant la loi du 25 novembre 1987 sur l'état civil et d'un EMPD accordant trois crédits d'un montant global de 5,2 millions pour financer les coûts d'aménagement des nouveaux offices, les investissements informatiques ainsi que les frais dits de migration, au premier rang desquels figuraient les dépenses liées au transfert des données des registres des familles dans la base de données fédérale Infostar (30'000 heures de travail). Le Grand Conseil s'est prononcé favorablement le 20 janvier 2004. Le document **en annexe I** présente le bilan financier au 31 octobre 2005 de l'EMPD susmentionné. Il faut relever que si le crédit informatique a été complètement consommé, le crédit non informatique laisse en revanche apparaître un solde de plus de 800'000 francs, résultat d'une gestion très économique des dépenses d'aménagement compte tenu de la perspective d'une seconde étape de réorganisation territoriale. Quant au budget de migration, obtenu via un crédit de fonctionnement, il montre un solde de près de 1 million de francs. Une partie de ce montant permettra en 2006 de poursuivre notamment les opérations de ressaisie (voir point 2.7).

Le choix de créer 15 nouveaux arrondissements de l'état civil, alors qu'on présentait déjà que ce nombre était trop important puisqu'il ne permettait pas de constituer plus de 3 à 4 offices disposant véritablement de la « taille critique », avait été dicté par la préoccupation d'opérer une transition en douceur dès lors que le canton de Vaud comprenait encore 84 offices en 1993 et 57 offices en 2003, d'une part, et de la volonté de ne pas anticiper sur le nombre de futurs districts, donc de futurs arrondissements de l'état civil, fixés entre 8 et 12 par la Constitution, d'autre part.

## **1.2 Constats et perspectives : nécessité d'une seconde étape de réforme territoriale de l'état civil**

Dès l'été 2004, il a été constaté que, compte tenu de la trop petite taille des offices (11 sur 15 comptent moins de 3 ETP et même 8 sur 15 ont moins de 1,5 ETP), il subsistait des problèmes importants dans le fonctionnement des offices : heures d'ouverture limitées en raison d'effectifs très modestes de personnel, difficultés de remplacement lors des vacances ou en cas d'absence, personnel réduit à sa plus simple expression dans l'office lors des jours de célébration des mariages, maintien d'un certain isolement d'officiers qui ne pouvaient pas assez profiter d'échanges d'expériences que des équipes plus importantes auraient favorisés, etc.

Dans le courant de l'année 2005, alors que les premiers effets de l'informatisation des activités se faisaient sentir positivement, qu'un certain nombre de mesures organisationnelles permettaient d'ores et déjà de sensibles gains de productivité et qu'il est apparu que cette tendance pouvait se renforcer, la taille déjà insuffisante des offices s'est révélée encore plus criante. Les données figurant dans les tableaux de bord d'activités 2005 - **voir annexes II et III** - illustrent cet état de fait, notamment lorsque l'on constate la part extrêmement faible d'un grand nombre de prestations, dans plus de la moitié des offices, par rapport aux activités globales de l'état civil vaudois. Par ailleurs, l'annonce régulière du départ en retraite de tel ou tel officier de l'état civil a mis en lumière que seule la diminution sensible du nombre d'offices donnerait la possibilité de ne pas remplacer systématiquement les collaborateurs partant à la retraite.

Dès lors, la conviction qu'il fallait impérativement passer à une seconde étape de réorganisation territoriale de l'état civil - option qui avait en fait été envisagée dès l'origine du projet Infostar - s'est définitivement imposée. Il s'agit par conséquent pour le Conseil d'Etat de se prononcer sur cette seconde étape de regroupement des offices, dont le principe a été accepté dans le cadre de la mesure DEF1 306.1.

## **2. Présentation de la solution proposée**

### **2.1 La configuration de la nouvelle carte de l'état civil vaudois**

La solution proposée consiste à **créer 4 arrondissements ou offices régionaux de l'état civil** - selon la carte **en annexe IV** - respectant dans un premier temps les limites des districts actuels et dès 2007 les limites qui seront issues du nouveau découpage des districts, de même **qu'à instaurer un bureau spécialisé** en déléguant à celui-ci l'ensemble des tâches à caractère essentiellement administratif de l'état civil vaudois. Ainsi, les offices régionaux délivreront les prestations nécessitant les compétences d'officiers de l'état civil, à savoir principalement les enregistrements des événements, ainsi que la préparation et les célébrations des mariages. Le bureau spécialisé, mis en place conformément à un accord de l'Office fédéral de l'état civil suite à une inspection effectuée à Lausanne le 8 décembre 2005 et à une décision de la Commission fédérale pour les questions de l'état civil, sera en principe situé à Moudon - cité choisie en fonction de critères sociopolitiques - et sera en particulier chargé de l'émission des dizaines de milliers d'extraits d'actes informatisés, cela avec un personnel à dominante administrative. En outre, il abritera un central téléphonique unique pour l'état civil vaudois.

### 2.1.1 Les inconvénients de 4 offices sans centralisation administrative

L'option de constituer 4 offices totalement autonomes, avec par conséquent la mixité des activités « métier » et administratives a été examinée, mais elle a été écartée en particulier pour des raisons organisationnelles et économiques. En effet, cette option aurait impliqué de nombreux et coûteux déménagements puisque aucun office n'aurait été en mesure de conserver ses locaux actuels. Par ailleurs, cette option aurait ancré la coexistence dans un même office, et souvent pour les mêmes tâches, d'officiers et de collaborateurs au bénéfice de classifications salariales très différentes.

### 2.1.2 Les avantages de 4 offices avec centralisation administrative

En revanche, la création de 4 offices régionaux et l'instauration d'un bureau spécialisé, disposant par ailleurs de nouveaux locaux, permettent de regrouper les activités « métiers » dans les bureaux actuels de Lausanne, d'Yverdon-les-Bains, de Vevey et de Morges en procédant à un minimum d'aménagements. Le bureau spécialisé sera situé à Moudon, de manière à notamment limiter les coûts de loyer. Le tableau **en annexe V** présente de manière plus détaillée les nombreux avantages et les quelques mineurs inconvénients de la solution proposée « 4 + 1 ». Enfin, la direction de l'état civil, aujourd'hui située à la rue César-Roux à Lausanne, rejoindra les locaux de l'office de Lausanne à la rue Caroline et libérera une surface de 247 m<sup>2</sup>. Cette dernière intéresse vivement le SIL pour satisfaire les besoins d'Urgence Santé, en particulier du groupe sanitaire.

## 2.2 Pourquoi le nombre de 4 arrondissements ?

Le choix de constituer 4 arrondissements de l'état civil, en lieu et place des 15 actuels, est motivé par l'impérative nécessité de disposer de la « taille critique », à savoir des équipes comprenant **au moins 3,5 ETP**, seules à même de dispenser un service de qualité et de fonctionner rationnellement. Les tableaux de détail **en annexes VI, VII, VIII et IX**, en quelque sorte les « cartes de visite » de ces nouveaux arrondissements, de même que les tableaux récapitulatifs **en annexes X et XI**, démontrent que le volume des activités consolidées reste maîtrisable et qu'il sera largement mieux réparti qu'aujourd'hui sur le territoire. Ce volume d'activités permettra au personnel des offices de travailler plus efficacement et de maintenir un meilleur niveau de connaissances car « on ne fait bien que ce que l'on fait souvent ».

## 2.3 Une nouvelle définition de la notion de proximité

La constitution de 4 offices **n'a pas de conséquences significatives en matière de proximité**. En effet, cette notion doit être relativisée lorsque l'on sait qu'un citoyen ne se rend en moyenne que deux fois dans une vie à l'état civil - essentiellement pour les formalités de mariage - et que le développement des technologies de l'Internet le conduira de plus en plus à consommer des prestations à distance. Le domaine de l'état civil en est un bon exemple, puisque sera offerte dès le début de l'année 2006 la possibilité de commander et de payer tous les actes de l'état civil par Internet, avec délivrance de l'acte en 1 à 2 jours, évidemment en plus des possibilités habituelles - téléphone, fax, courrier - de commander un acte. Il s'agit là de la première expérience de ce type dans l'administration vaudoise. Dans les districts qui ne disposeront pas d'un office de l'état civil, les administrés pourront commander et payer un acte à la Préfecture, cette dernière utilisant l'application Internet de l'état civil pour concrétiser la commande. Cette possibilité permettra d'aider les personnes qui n'ont pas encore un accès direct à Internet et maintenir ainsi un service de

proximité en ce qui concerne l'une des prestations fréquentes de l'état civil. Dans le même esprit, la proximité trouvera encore tout son sens en matière de célébration de mariage puisque le nombre de salles de mariage ne sera que très faiblement diminué et passera de 44 à 33. En fait, seules les salles aujourd'hui non utilisées seront supprimées, ne causant ainsi aucun préjudice à la population

#### **2.4 Pourquoi cette seconde étape de la réforme territoriale de l'état civil peut et doit être conduite avant la mise sur pied du nouveau découpage des districts ?**

Le fait d'anticiper sur le nouveau découpage des districts ne représente pas un inconvénient majeur, d'une part en raison du fait que les sièges des nouveaux offices regroupés seront dans tous les cas de figure situés dans des villes qui sont et resteront des chefs-lieux de district, d'autre part compte tenu du fait que les territoires de ces nouveaux arrondissements seront sensiblement les mêmes sur la base des districts actuels regroupés que sur la base des districts de demain également regroupés. Le cas échéant, il s'agira simplement de « basculer » d'un arrondissement à l'autre les communes sises en limite de district. La carte **en annexe XII** présente la superposition des 4 arrondissements de l'état civil sur la base des districts actuels et sur la base des districts nouveaux (variante 10). On constate que les impacts seront faibles puisque seulement 9,9 % de la population vaudoise devront « basculer » d'un arrondissement à l'autre au printemps 2007. Cette opération n'entraînera aucune autre conséquence qu'une information à la population concernée et un ajustement de quelques dixièmes de postes, respectivement à la hausse et à la baisse entre les différents arrondissements. Ces aspects marginaux ne constituent pas une raison de reporter d'une année la seconde étape de la réforme territoriale de l'état civil vaudois en regard des problèmes urgents que cette opération a l'ambition de régler.

#### **2.5 Liens avec d'autres démarches de restructuration du SPOP**

Il est important de préciser que cette seconde étape de la réorganisation territoriale de l'état civil devrait être la première pierre d'une réorganisation structurelle plus large du SPOP au cours des années à venir.

#### **2.6 Problématique des ressources humaines : vers une rationalisation accrue**

Il est rappelé que les officiers de l'état civil, anciennement miliciens semi-indépendants rétribués à l'émolument, ont intégré l'administration cantonale dès le 1<sup>er</sup> avril 2004 en étant mis au bénéfice de la classification 20-23, les chefs des 4 plus grands offices étant colloqués en classes 22-25, respectivement en 28-32 pour deux d'entre eux (ad personam et droits acquis). La décision d'organisation du SPOP comprend ainsi, pour les 15 offices, 3,2 ETP de chefs d'office, 20,6 ETP d'officiers de l'état civil, mais également 12,4 ETP de collaborateurs, soit un total de 36,2 ETP. Le rapport entre le nombre de personnes bénéficiant de classifications supérieures (66 %) et le nombre de personnes classées à des niveaux inférieurs (34 %) est anormal et ne correspond pas aux standards de l'administration. Il résulte du fait que l'Etat de Vaud a dû reprendre, au moment de la réforme Infostar, les anciens officiers qui ne partaient pas à la retraite ou qui quittaient leur domaine antérieur d'activité. Le nombre relativement élevé d'officiers s'explique aussi par le nombre important d'offices, puisqu'il fallait, avant la restructuration proposée aujourd'hui, au minimum deux officiers par arrondissement.

La proposition de ne constituer plus que 4 offices « métiers » et d'instaurer un bureau spécialisé aura **plusieurs avantages sur le plan des ressources humaines**. Avec des entités régionales plus grandes et le regroupement des tâches essentiellement administratives en un seul lieu, outre les améliorations en terme de qualité de service déjà évoquées plus haut, il sera progressivement possible d'inverser la « pyramide » du personnel en disposant à terme de moins d'officiers et de plus de collaborateurs, par conséquent d'enregistrer un gain financier non négligeable. Il est proposé au Conseil d'Etat de faire débiter cette opération dès 2006 en faisant appel à l'art. 42 du Règlement d'application de la Lpers pour procéder à l'abaissement du niveau de poste de 4,8 ETP d'officiers de l'état civil, actuellement classés en 20-23, abaissement induit par une modification du cahier des charges qui doit être adapté à la réalité des activités, des responsabilités et des compétences requises. De manière à ne pas pénaliser trop lourdement les officiers concernés par cet abaissement du niveau de leur poste, il conviendrait de les faire bénéficier des droits acquis, soit le maintien de leur salaire nominal au niveau actuel. Enfin, la diminution du nombre d'offices permet également de ne pas remplacer systématiquement des personnes qui partent à la retraite, les regroupements offrant des possibilités importantes de rationalisation et donc de recours à moins de main-d'œuvre. Ainsi, considérant les gains de productivité dus à la spécialisation et à l'informatisation à ce moment-là aboutie des activités, d'autres ressources pourront être dégagées. Le tableau **en annexe XIII** présente l'évolution des effectifs de 2005 à 2008. C'est donc une diminution de 6,4 postes que l'on pourra enregistrer en 3 ans, par le non remplacement des personnes qui partent à la retraite et sans licenciement.

## 2.7 Aspects de coût et de financement

Le tableau **en annexe XIV** présente les coûts d'investissement de la seconde étape de la réorganisation territoriale de l'état civil, leur mode de financement, ainsi que les impacts sur les budgets de fonctionnement de l'état civil jusqu'en 2008. En synthèse, ces coûts d'investissement seront modestes dans la mesure où les 4 offices qui subsisteront pourront rester dans leurs locaux actuels. L'essentiel de l'investissement de **50'000 francs** concernera l'aménagement du bureau spécialisé ; il sera très largement couvert, via une TCA en 2006, par le solde de 800'000 francs du crédit d'investissement obtenu via l'EMPD de janvier 2004. S'agissant de l'opération de numérisation des registres et des pièces justificatives - **voir annexe XV** - qui est prévue afin permettre un accès à toutes les données, en tout temps et de la part de tous les officiers de l'état civil, de même qu'un accès facilité pour les recherches généalogiques, ainsi qu'un moindre coût de loyers en raison des surfaces économisées, elle est estimée à **384'000 francs**. Ce montant est lui aussi largement couvert par le solde du crédit de fonctionnement « migration » de près de 1 million de francs. Ce solde sera aussi sollicité pour financer les **50'000 francs** de frais de déménagement induits par la réforme territoriale. Par conséquent, c'est **un montant total de 434'000 francs** qui sera prélevé sur le solde du crédit de fonctionnement « migration » et **il faut relever que cette somme est inscrite au budget 2006 du SPOP adopté par le GC**. Enfin, l'opération de numérisation susmentionnée impliquera l'acquisition d'équipements informatiques pour un montant de **75'000 francs**, somme prélevée sur le solde du crédit d'investissement informatique lui aussi obtenu via l'EMPD de janvier 2004. En ce qui concerne les coûts de fonctionnement de l'état civil vaudois, **ils devraient diminuer progressivement de 615'000 francs entre 2005 et 2008** en raison notamment des suppressions de postes. Quant aux loyers des locaux de l'état civil - voir tableau **en annexe XVI** - ils seront provisoirement en hausse dans le budget du SPOP en raison du fait que les locaux libérés ne pourront pas tous être reloués par le SIL avant l'échéance des baux. En

revanche, la possibilité pour le SIL de placer une entité de l'administration, par exemple dans les locaux libérés de la direction de l'état civil à César-Roux 29, au lieu de louer des surfaces commerciales, engendrera un gain indirect de 54'000 francs par année.

### 3. Conclusion

La seconde étape de la réforme territoriale de l'état civil, outre le fait qu'elle peut être largement financée par les moyens accordés pour l'opération initiale conduite en 2004 et 2005 et qu'elle induira de sensibles économies de fonctionnement, représente une démarche très importante de modernisation de l'administration. Ancré jusqu'en 2003 dans ses traditions ancestrales, l'état civil vaudois aura « fait sa révolution » en 3 ans en empruntant résolument le chemin du professionnalisme, de l'informatique et finalement de l'efficience.

Tous les efforts entrepris et ceux qui restent à faire n'ont qu'un seul but : améliorer la qualité et la rapidité du service à la population. A une population dont les besoins et les attentes ont considérablement évolué depuis quelques décennies et qui, tout en appréciant probablement les traditions du monde de l'état civil, exige avant tout des prestations de plus en plus professionnelles.

#### Liste des annexes

- No I - Suivi budgétaire du projet Infostar au 31 décembre 2005
- No II - Tableau de bord des activités 2005 des 15 offices actuels (en chiffres absolus)
- No III - Tableau de bord des activités 2005 des 15 offices actuels (en %)
- No IV - Carte des 4 nouveaux arrondissements selon limites actuelles des districts
- No V - Inventaire des avantages et inconvénients de la solution « 4 + 1 »
- No VI - Carte de visite du nouvel arrondissement de Lausanne
- No VII - Carte de visite du nouvel arrondissement Centre - Nord
- No VIII - Carte de visite du nouvel arrondissement de l'Est
- No IX - Carte de visite du nouvel arrondissement de l'Ouest
- No X - Tableau de bord des activités 2005 des 4 nouveaux offices (en chiffres absolus)
- No XI - Tableau de bord des activités 2005 des 4 nouveaux offices (en %)
- No XII - Carte des 4 nouveaux arrondissements selon limites des futurs districts (version 10)
- No XIII - Tableau de l'évolution des effectifs RH de 2005 à 2008
- No XIV - Tableau des coûts d'investissement 2006 et des coûts d'exploitation 2006 – 2008
- No XV - Argumentaire et tableau des coûts de l'opération de numérisation
- No XVI - Conséquences de la nouvelle organisation sur les coûts des loyers de l'état civil