



**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'Interpellation Albert Chapalay et Consorts
demandant au Conseil d'Etat des informations sur les
décisions prématurées concernant la gestion et la planification des
Offices d'Etat civil du canton de Vaud**

Rappel de l'interpellation

« Il y a quelques années la Confédération a décidé la mise en place progressive du système informatique INFOSTAR dans le but de rationaliser la saisie et de rendre plus performant la gestion de l'état civil au niveau national.

La Confédération exploitera pour les cantons une banque de données centrale, cependant, la saisie des données s'effectuera comme par le passé de manière décentralisée dans le cadre des cantons.

Les bases légales à la tenue informatisée des registres ont été approuvées par le parlement fédéral en date du 5 octobre 2001. Il s'agit d'une modification du Code civil (art. 39 ss. CC).

*Cette procédure étant en cours il est donc pour le moins étonnant d'apprendre par des " bruits de couloir " que le Conseil d'Etat ait autorisé une planification **centralisatrice** qui provoque la consternation.*

Ainsi après une première vague centralisatrice au niveau des Tribunaux d'arrondissement, puis celle des Justices de Paix avec un résultat médiocre et coûteux, voilà une nouvelle idée qui conduirait, semble-t-il, à un découpage en 4 ou 5 arrondissements d'Etat civil ?

Alors que le découpage des districts n'est pas encore effectif il est grand temps de réfléchir à des mesures qui affecteront, une fois encore, les régions périphériques et à quel prix ? »

Réponse

1. PREAMBULE

a) Rappel du contexte : 1ère étape de regroupement et mise en œuvre de la démarche Infostar

Le 25 juin 2003, le Conseil d'Etat a adopté la réorganisation territoriale de l'état civil, laquelle a impliqué la réduction de 57 à 15 arrondissements basés sur les limites de districts. Cette démarche s'est imposée en raison des modifications importantes du Code civil suisse, telles que mentionnées par l'auteur de l'interpellation, 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. A l'instar de ce qui a été fait dans les autres cantons suisses, cette évolution du cadre légal a donc conduit le canton de Vaud à diminuer drastiquement le nombre d'arrondissements de l'état civil dès le 1er janvier 2004 et à professionnaliser les officiers, engagés en tant que collaborateurs de l'Etat dès le 1er avril 2004.

L'ensemble de la réforme a fait l'objet d'un exposé des motifs et projet de loi (EMPL) modifiant la loi du 25 novembre 1987 sur l'état civil ainsi que d'un exposé des motifs et projet de décret (EMPD) accordant trois crédits d'un montant global de 5,2 millions pour financer les coûts d'aménagement des nouveaux offices, les investissements informatiques de même 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.

A propos du bilan financier au 31 décembre 2005 de l'EMPD susmentionné, il faut relever que le solde du crédit informatique est de l'ordre de 160'000 francs, alors le crédit non informatique laisse 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.

Le choix de créer 15 nouveaux arrondissements de l'état civil - alors que l'on pressentait 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. En effet, le canton de Vaud comprenait encore 84 offices en 1993 et

57 offices en 2003. Par ailleurs, il avait été jugé préférable de ne pas anticiper par trop sur le nombre et les contours de futurs districts, donc de futurs arrondissements de l'état civil, fixés entre 8 et 12 par la Constitution.

b) 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 bureaux sur 15 comptent moins de 3 emplois à temps plein (ETP) et même 8 sur 15 ont moins de 1,5 ETP), il subsistait des problèmes importants dans le fonctionnement des offices et non compatibles avec les objectifs de la restructuration : 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 allait se poursuivre, la taille déjà insuffisante des offices s'est révélée encore plus flagrante. En effet, les tableaux de bord d'activités 2005 ont notamment permis de constater 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. C'est ainsi que 6 offices délivrent chacun entre 1 et 3% de ces prestations et 6 autres entre 4 et 8%, tandis que seuls 3 offices atteignent une proportion située entre 12 et 33 % (**cf. annexe I**). Par ailleurs, les annonces successives de départ en retraite de tel ou tel officier de l'état civil ont fait apparaître 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 au Conseil d'Etat ; celui-ci, qui en a déjà admis le principe dans le cadre de la démarche DEFI, a considéré qu'il s'agissait là d'une mesure de simplification des structures et des processus et a finalement décidé de l'entreprendre en une seule et dernière étape.

2. REPONSES AUX QUESTIONS

Dans la mesure où l'interpellant s'interroge sur les raisons d'une planification qu'il qualifie de centralisatrice, ainsi que sur la définition du nombre d'arrondissements de l'état civil en relation avec le futur découpage des districts, le Conseil d'Etat saisit l'occasion de cette réponse pour exposer plus amplement les mesures qu'il a adoptées concernant la nouvelle structure et le futur fonctionnement de l'état civil dans le canton. Il estime, d'une part, que celles-ci entraînent une concentration des activités dans un nombre réduit d'offices, laquelle permettra d'améliorer l'efficacité de l'administration, sans pour autant constituer une centralisation néfaste pour les régions périphériques comme semble le craindre l'interpellant. D'autre part, une centralisation aura certes lieu pour ce qui est de certaines prestations délivrées aux administrés par l'intermédiaire d'un bureau spécialisé mais, là encore, sans que cela n'affecte la qualité du service public puisque des mesures d'accompagnement permettront de simplifier et d'accélérer les processus de délivrance de ces prestations.

a) La nouvelle configuration de l'état civil vaudois : quatre arrondissements et un office centralisé élargi

Le Conseil d'Etat a décidé de créer quatre arrondissements ou offices régionaux de l'état civil respectant, dans un premier temps, les limites des districts actuels (**cf. annexe II**) et, dès 2007, les limites qui seront issues du futur découpage des districts (**cf. annexe III**).

Le gouvernement a également choisi d'instaurer un bureau spécialisé de l'Etat civil cantonal, auquel sera confié l'ensemble des tâches à caractère essentiellement administratif de l'état civil vaudois. Ainsi, les offices régionaux ne délivreront que des prestations « métier » nécessitant les compétences d'officiers de l'état civil, à savoir principalement les enregistrements des événements (naissances, décès, etc.), ainsi que la préparation et les célébrations des mariages.

Le bureau spécialisé, en accord avec l'Office fédéral de l'état civil et selon une décision de la Commission fédérale pour les questions de l'état civil, sera en particulier chargé de l'émission des dizaines de milliers d'extraits d'actes informatisés et sera doté, à cet effet, d'un personnel à dominante administrative. En outre, il abritera un central téléphonique unique pour l'état civil vaudois.

aa) Les inconvénients de quatre offices sans centralisation administrative

L'option de constituer quatre offices totalement autonomes, avec par conséquent la mixité des activités « métier » et administratives a été examinée ; elle a cependant été écartée, en particulier pour des raisons organisationnelles et

économiques. En effet, cette solution aurait impliqué de nombreux et coûteux déménagements dès lors qu'aucun office n'aurait été en mesure de conserver ses locaux actuels. Par ailleurs, cette variante aurait ancré la coexistence, dans un même bureau, d'officiers et de collaborateurs administratifs qui effectueraient en grande partie les mêmes tâches mais en étant au bénéfice de classifications salariales très différentes.

bb) Les avantages de quatre offices avec centralisation administrative

La création de quatre offices régionaux et l'instauration d'un bureau spécialisé 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 en principe situé à Moudon, de manière notamment à limiter les coûts de loyer. Enfin, la direction cantonale 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 m², qui pourront être réaffectés par l'administration cantonale en réponse à d'autres besoins.

b) Quatre arrondissements : les raisons de ce choix

Le choix de constituer quatre arrondissements de l'état civil, en lieu et place de quinze actuels, est motivé par l'impérative nécessité de disposer de la « taille critique », à savoir des équipes comprenant au moins 3,5 ETP et seules à même de dispenser un service de qualité et de fonctionner rationnellement. Les tableaux de bord actuels permettent de démontrer que le volume des activités consolidées des futurs arrondissements reste maîtrisable et qu'il sera largement mieux réparti qu'aujourd'hui sur le territoire (**cf. annexe IV**). Ce volume d'activités permettra en particulier au personnel des offices de travailler plus efficacement et de maintenir un meilleur niveau de connaissances, conformément au dicton « on ne fait bien que ce que l'on fait souvent ».

c) Notion de proximité : une nouvelle définition sans conséquence négative significative

Dans ce secteur d'activités, la notion de proximité 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 à l'occasion de formalités de mariage. De plus, le développement des technologies de l'information - en particulier 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 dès le début de l'année 2006 les administrés auront 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 ; ils conserveront

évidemment les possibilités habituelles - téléphone, fax, courrier - de passer de telles commandes. 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 et afin de rendre cette prestation au plus grand nombre sur l'ensemble du territoire, 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 de 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 diminuera que très faiblement pour passer de 44 à 33. En fait, seules les salles aujourd'hui jamais utilisées seront supprimées, ce qui ne causera donc aucun préjudice à la population dans la délivrance d'une prestation considérée comme sensible.

d) 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. En effet, 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. En outre, les territoires de ces nouveaux arrondissements seront sensiblement les mêmes, qu'on les base sur les districts actuels regroupés ou sur les futurs districts regroupés. Ainsi, il s'agira simplement, le moment venu, de « basculer » d'un arrondissement à l'autre les communes sises en limite de district (cf. annexe 4) ; les impacts seront faibles puisque seulement 9,9 % de la population vaudoise sera transféré d'un arrondissement à l'autre au printemps 2007. Cette opération n'entraînera aucune conséquence autre qu'une information à la population concernée et un ajustement de quelques dixièmes de postes, à la hausse ou à la baisse, entre les différents arrondissements. Ces aspects marginaux ne constituaient dès lors pas une raison de reporter d'une année la seconde étape de la réforme territoriale de l'état civil vaudois en regard des avantages immédiats que cette opération permet d'obtenir.

e) Coûts et financement

Les coûts d'investissement sont modestes dans la mesure où les quatre offices qui subsistent peuvent rester dans leurs locaux actuels. Se montant à 50'000 francs, l'essentiel de l'investissement concernera l'aménagement de l'office spécialisé ; il sera très largement couvert par le solde de 800'000 francs du crédit d'investissement accordé par l'EMPD de janvier 2004.

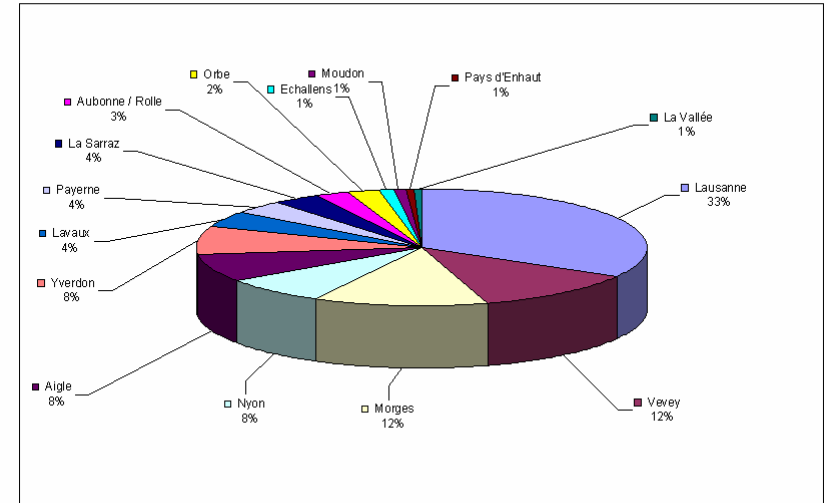
S'agissant de l'opération de numérisation des registres et des pièces justificatives qui est également prévue à cette occasion afin permettre un accès à toutes les données, en tout temps et de la part de tous les officiers de l'état civil, de même qu'un accès facilité pour les recherches généalogiques, ainsi qu'un moindre coût de loyers en raison des surfaces économisées, son coût est estimé 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 » ; il faut relever que cette somme est inscrite au budget 2006 du SPOP adopté par le Grand Conseil. Enfin, le solde du crédit d'investissement informatique permettra de financer l'acquisition d'équipements informatiques pour 75'000 francs.

Cette manière de réaffecter les montants des crédits accordés au début 2004 pour la restructuration et l'informatisation de l'état civil respecte les règles budgétaires, dès lors que l'EMPD avait explicitement été adopté sous réserve d'autres décisions que pourrait prendre le Conseil d'Etat. Le gouvernement cantonal a ainsi disposé d'une marge de manœuvre pour atteindre le principal objectif recherché par cette démarche, soit la professionnalisation de l'état civil au moyen d'une optimisation organisationnelle.

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, ils seront provisoirement en hausse par le fait que les locaux libérés ne pourront pas tous - mais tout de même probablement une partie - être reloués avant l'échéance des baux. En revanche, la possibilité pour l'administration cantonale de placer une autre de ses entités de l'administration dans les locaux libérés, par exemple dans ceux 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.

En fin de compte, les crédits alloués pour l'informatisation, la restructuration et les deux étapes de la réorganisation territoriale de l'état civil d'un montant total d'environ 5,2 millions de francs ne seront pas entièrement consommés. Tout en réalisant une économie de plus de un million de francs, deux étapes de réforme territoriale auront pu être conduites, démarches permettant par ailleurs de réduire sensiblement les coûts de fonctionnement et d'améliorer la célérité et la qualité globale du service public dans le domaine de l'état civil.

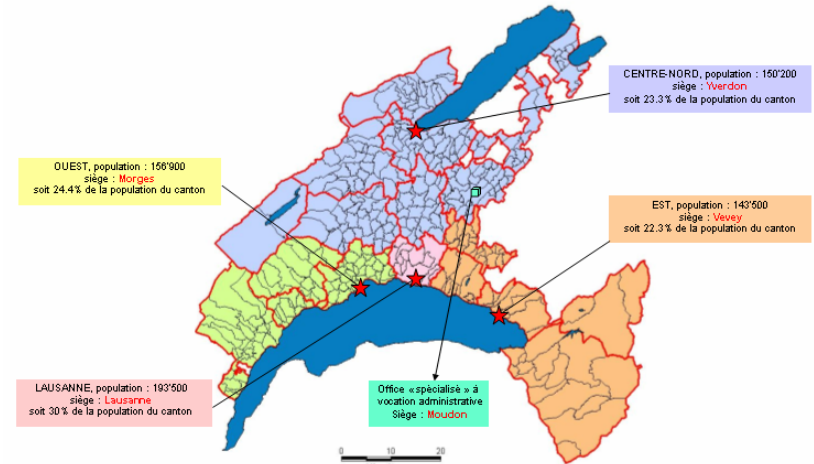
Tableau de bord récapitulatif des "activités métiers" 2005 des 15 offices actuels de l'état civil
(répartition en % dans les 15 offices par rapport à la totalité des activités du canton)



16 janvier 2006

Annexe I

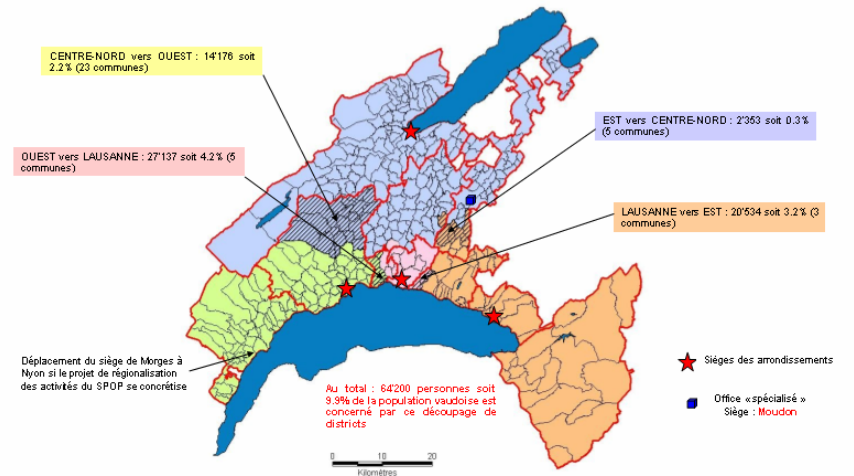
Réorganisation territoriale de l'état civil vaudois
Création de 4 arrondissements sur la base des limites des districts actuels et d'un office « spécialisé »
(des printemps 2006 jusqu'en 2007 avant le nouveau découpage des districts)



16 janvier 2006

Annexe II

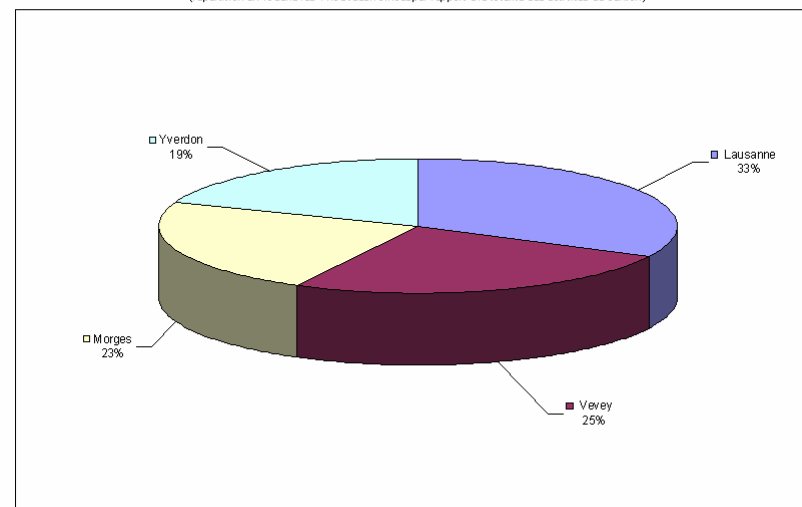
Réorganisation territoriale de l'état civil vaudois
Aménagement des 4 nouveaux arrondissements avec les nouveaux districts (version 10)
Nombre d'habitants concernés par un changement d'arrondissement



16 janvier 2006

Annexe III

Tableau de bord récapitulatif des "activités métiers" 2005 des 4 nouveaux offices de l'état civil
(répartition en % dans les 4 nouveaux offices par rapport à la totalité des activités du canton)



16 janvier 2006

Annexe IV