

1. OFFICE D'ORGANISATION

En tant que responsable du programme, les travaux de l'OORG durant l'année écoulée ont été marqués en grande partie par le programme de réformes de l'Etat. Le programme de réformes de l'Etat a pris de l'ampleur et gagné en stabilité ces derniers mois. Après une première phase qui se concentrait essentiellement sur le volet redressement des finances et sur des changements dans l'organisation et la direction du programme, le Conseil d'Etat a décidé début 2014 d'accélérer la mise en œuvre, la concrétisation et la visibilité du programme de réformes. Il a créé un comité de pilotage (COFIL) en son sein et il a accru les moyens destinés à la conduite des réformes. Depuis le début de l'année 2014, le COFIL accompagne systématiquement les travaux et l'ensemble du Conseil d'Etat est régulièrement informé de l'avancement des projets. Les commissions de gestion et des finances ont également été informées durant le premier semestre 2014. Les efforts se concentrent désormais sur les volets liés à l'organisation de l'administration et du gouvernement ainsi que sur la gouvernance des partenariats. La phase de conception du premier volet se termine et un rapport d'information a été établi pour informer le parlement de l'avancement des travaux. En parallèle, le projet de la gouvernance des partenariats avance de son côté. La réalisation se fait par étapes afin de réduire la complexité du programme et d'obtenir rapidement des résultats concrets. A ce stade, les éléments suivants ont été validés par le Conseil d'Etat:

- Un système de référence global qui permet d'orienter les projets vers la concrétisation d'une vision commune et d'en assurer la cohérence;
- Des principes d'organisation sur la base d'une analyse externe;
- La conception du système de conduite de l'Etat ConduiteNE;
- La conception du système de gestion des services GEM;
- La conception du système technique d'information et de gestion SIGE.

En parallèle, le volet "réforme de l'administration et du gouvernement" est progressivement vécu plus concrètement par les employés de l'Etat. Parmi les résultats tangibles pour les collaboratrices et collaborateurs, on trouve notamment:

- un site intranet qui renseigne les collaboratrices et collaborateurs sur le programme;
- la nouvelle loi sur les finances, son règlement (LFinEC et RFinEC) et leurs directives d'application;
- le programme de législature et le plan financier et des tâches comme premiers éléments du nouveau système de conduite;
- le projet pilote "GEM-light" qui permet d'introduire le nouveau système de gestion des services avec des mandats conclus entre le département et le service;
- la fixation des objectifs des collaboratrices et collaborateurs en fonction des mandats conclus entre le département et le service dans le cadre de GEM-light;
- le développement continu de prestations dans le guichet unique;
- des groupes d'échange d'expériences autour des nouveaux outils introduits (p.ex. le nouveau système de gestion des services);
- un guide du collaborateur qui explique les conditions de travail au sein de l'administration cantonale;
- une formation "gestion des ressources humaines" pour les cadres;
- le recrutement en ligne;
- le dossier électronique des collaboratrices et collaborateurs;
- l'optimisation de la gestion des stocks et des achats;

- la centralisation progressive de la gestion des bâtiments et locaux de l'administration (contrats, travaux, exploitation, etc.).

Ces résultats concrets et tangibles s'inscrivent dans des conceptions plus globales adoptées par le Conseil d'Etat concernant le système de conduite, la gestion des services ainsi que sur le système d'information et de gestion.

Principes d'organisation

Le programme de réformes de l'administration et du gouvernement a pour objectif de faire de l'administration une seule et grande entreprise livrant des prestations de haut niveau, dont les services métiers seront libérés de la plupart des tâches transversales confiées aux services centraux. Ces derniers seront eux aussi appelés à accroître leur expertise et leur efficacité. Dans ce sens, le Conseil d'Etat a approuvé les principes fondamentaux d'organisation et de gestion suivants:

- Concentration sur le cœur de métier et transfert des tâches de support (standards et de masse) aux services centraux¹;
- Les prestations standards des services centraux sont couplées en chaînes logiques²;
- Les processus de support sont coordonnés, standardisés, automatisés et dématérialisés³;
- L'avancement du traitement des dossiers par les services centraux est transparent / visible pour le service métier⁴;
- Un portail de prestations, commun à tous les services centraux (ainsi qu'aux services métiers concernés), donne accès aux informations et prestations standards de manière transversale et standardisée (refonte de l'intranet)⁵;
- La «variante recommandée» dans le rapport Centrics sert de cadre de référence pour les travaux du programme de réformes de l'Etat⁶.

Système de référence global

¹ Exemple: à l'avenir saisie et contrôle des factures à un endroit centralisé, validation par clic de souris par le service métier concerné;

² Exemple: lors de l'engagement d'un nouveau collaborateur, les services centraux se coordonnent entre eux pour la configuration automatisée des accès et applications, la mise à disposition d'un bureau, ordinateur et d'un téléphone, etc. sans que le service métier n'ait plus à s'adresser lui-même à ces différents services pour organiser, coordonner et obtenir ces différents outils et accès;

³ Exemple: le collaborateur saisit sa note de frais dans un formulaire électronique qui est transmis de manière électronique au supérieur hiérarchique. Ce dernier valide la note de frais par un clic de souris ce qui lance le traitement automatisé dans SAP;

⁴ Exemple: lors d'une commande de matériel, le service pourra suivre le statut de sa commande (par exemple "en vérification", "en traitement chez le fournisseur", "livré", "payé", etc.) alors qu'à ce jour il doit se renseigner auprès du ou des services concernés pour avoir ponctuellement l'information.

⁵ Exemple: aujourd'hui, lorsque le service métier cherche une information, il doit comprendre et suivre les différentes logiques des services centraux (présentation des informations par "silo"). Avec le portail des prestations, l'accès aux informations et prestations des services centraux se fera par thèmes et de manière transversale, ce qui simplifiera grandement la recherche d'informations.

⁶ Les prestations standards et de masse seront en principe centralisées auprès des services centraux; la présence de spécialistes dans les services métiers ou par des cellules spécialisées sera en revanche privilégiée lorsqu'une expertise spécifique est nécessaire. Ainsi et par exemple, tandis que le paiement des salaires des policiers pourra être centralisé et donc réalisé par le service des ressources humaines, la gestion des temps de travail devrait se faire à la police au regard de la spécificité et de l'expertise nécessaire pour cette activité.

Afin d'orienter les projets qui s'inscrivent dans le programme de réformes et d'assurer leur cohérence, un système de référence global contribue désormais à fédérer les projets.

Ce système de référence distingue trois dimensions d'organisation pour la gestion de l'Etat: le cadre d'orientation, les processus et l'accès aux prestations.

Le **cadre d'orientation** forme la base du système de référence global. Ses éléments constitutifs (bases juridiques, stratégie, principes, structure et culture) sont repris et concrétisés dans les différents projets de réforme.

La **dimension des processus** constitue le cœur du système de référence. Les processus guident le fonctionnement de l'Etat au quotidien à trois niveaux: 1. conduite de l'Etat, 2. délivrance de prestations, 3. soutien des services centraux.

L'**accès aux prestations** doit évoluer en tenant compte des nouvelles formes de communication. L'accueil aux usagers doit être adapté en fonction de l'évolution de la société. Le guichet unique met à disposition une infrastructure performante qui doit être développée de manière conséquente et doit être mieux intégrée dans le quotidien des services.

Le système de référence global propose un cadre simple, logique et pragmatique pour une meilleure gestion de l'Etat et permet l'établissement d'une **vision commune de la gestion de l'Etat** à réaliser par les projets de réforme.

ConduiteNE

Le nouveau système de conduite ConduiteNE prévoit d'augmenter la cohérence dans la conduite de l'Etat et d'orienter davantage le système vers les prestations en liant la consommation des ressources aux tâches (similaire à ce qui se fait dans différents cantons, p.ex. Valais, Soleure). Ainsi, le Grand Conseil se prononcera à l'avenir sur une planification financière et des tâches qui, avec le programme de législature, sera à la source de la définition des mandats de prestations avec les services au sein de l'administration cantonale. Les indicateurs et objectifs fixés dans le cadre de ces mandats serviront de base pour les rapports de gestion dont la lecture sera ainsi grandement facilitée.

Gestion par enveloppe et mandat de prestations (GEM)

Le système de gestion par enveloppe et mandat de prestations (GEM) sera élargi et généralisé. Sur la base des résultats positifs du projet pilote GEM-light, du bon accueil et des expériences faites par 16 services, GEM sera assorti d'une composante pluriannuelle. Ce mode de gestion permet aux services de bénéficier de plus de flexibilité et d'autonomie dans l'objectif de pouvoir encore mieux répondre aux exigences des usagers. Néanmoins, ce gain en autonomie ne peut être accordé que lorsque le service atteste d'une certaine maturité dans l'application des principes de gestion retenus. Le Conseil d'Etat considère que les orientations engagées avec le projet-pilote peuvent être prolongées, quand bien même des adaptations seront encore nécessaires au gré des expériences accumulées.

Concrètement, les premiers résultats concernant GEM-light dans 16 services montrent que la majorité des objectifs sont atteints:

- Les prestations du service concerné ont été redéfinies. Ceci a permis une classification des prestations et a parfois conduit à une adaptation de l'organisation;
- La définition et la conclusion d'un mandat entre le département et le service a permis de clarifier les attentes et d'instaurer un dialogue structuré et fructueux. La clarification des objectifs apporte une implication et une motivation plus grandes des collaboratrices et collaborateurs;
- La description standardisée des processus dans une interface commune permet de créer une "base de connaissance" à disposition de toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs. Ainsi, la documentation des processus devient un outil de travail quotidien qui contribue au traitement équitable des usagers, qui facilite le remplacement de collaborateurs et leur formation, et qui enfin permet d'identifier les risques et les contrôles;

- Les enquêtes de satisfactions internes et externes permettent d'avoir un retour et de définir des mesures d'amélioration;
- L'introduction d'un système de saisie des heures par prestation permet de valoriser le travail des collaboratrices et collaborateurs et de les sensibiliser aux notions d'efficience;
- Finalement, la revue annuelle de direction permet de faire le point sur la marche du service en tirant un bilan global et en analysant toutes les dimensions importantes. Cette revue permet de définir des mesures d'amélioration continue et de fixer des objectifs pour l'année suivante.

Malgré ce bilan positif, certains points méritent encore de l'attention et peuvent être améliorés. Compte tenu des expériences réalisées, ils ont d'ores et déjà été pris en compte:

- Application nuancée des standards aux services en fonction de leur métier et de leur taille, parfois très différents;
- Introduction des nouveaux systèmes par paliers, avec un accompagnement, afin que les collaboratrices et collaborateurs comprennent leur fonctionnement;
- Structures analytiques et valorisation des prestations opérationnelles possibles qu'avec l'introduction de SIGE (cf. ci-après);
- Critères d'autonomie financière à affiner;
- Equilibre à viser entre la charge de travail liée à l'activité de conduite et de gestion et celle liée à la délivrance des prestations.

Avant de disposer des outils du système GEM, les services doivent introduire les éléments de QualitéNE en tant que système de gestion (notamment : structuration des prestations, fixation d'objectifs, risques, processus, contrôles internes, satisfaction internes et externes, amélioration continue). Dans le cadre de QualitéNE, l'office de l'organisation (OORG) soutient le service dans sa gestion de même que les collaboratrices et collaborateurs dans l'exécution de leurs tâches. QualitéNE contribue ainsi à délivrer des prestations en adéquation avec les attentes des usagers et des organes de conduite stratégique.

Système d'information et de gestion

Le système d'information et de gestion (SIGE) remplacera le système SAP actuel, vieux de 20 ans. SIGE permettra progressivement de gérer et de traiter toutes les informations centrales de gestion (données financières, données sur les ressources humaines, achats, etc.). Ainsi à terme, il ne sera plus nécessaire de saisir et de gérer manuellement des données de base (p. ex. nom, prénom, etc.) dans les différents systèmes informatiques associés (p. ex. les annuaires). Ces systèmes seront configurés automatiquement sur la base des informations saisies dans le système central. De plus, en collaboration avec la refonte de l'intranet, on intégrera une multitude d'améliorations dans la gestion des factures, des notes de frais, des temps d'activités, etc., ceci dans le but de décharger les services métiers des tâches administratives afin qu'ils puissent se concentrer sur leur cœur de métier consistant à délivrer des prestations de qualité aux usagers. Les informations gérées dans SIGE pourront être remontées dans des tableaux de bords pour contribuer à une conduite cohérente et pertinente.

Pour réduire la complexité, la réalisation de SIGE se fera par étapes. Après la phase de réalisation, il sera nécessaire d'optimiser régulièrement ce système afin de pouvoir bénéficier du potentiel de réduction de la charge de travail. Les travaux continueront dans la direction choisie: différents projets de centralisation de tâches de support sont déjà lancés, le développement des instruments de conduite va se poursuivre tout comme la généralisation du système de gestion par enveloppe et mandat de prestations (GEM) et le développement de prestations dans le guichet unique. Les premiers éléments du système d'information et de gestion seront réalisés d'ici le printemps 2016 pour planifier le budget 2017 dans le nouveau système selon le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2).

Ces prochaines étapes nécessiteront un accompagnement encore plus pointu des collaboratrices et des collaborateurs. A cette fin, des modules de formation seront développés et l'échange d'informations et d'expériences renforcé.

Gouvernance des partenariats

Dans le cadre du volet «gouvernance des partenariats», le Conseil d'Etat a validé les premiers principes sur la temporalité et le renouvellement des organes et des partenariats. Des projets pilotes sont en cours qui permettent de gagner en expérience et de développer des outils pratiques pour les services. Les outils seront à disposition des services au premier semestre 2015.

Il s'avère que la clarification des prestations ainsi que des besoins de l'Etat mais aussi la définition des objectifs et indicateurs représentent souvent des changements fondamentaux non seulement pour les partenaires mais aussi pour les services concernés de l'administration cantonale. Le développement de nouveaux outils tel qu'une planification étatique du besoin ou l'introduction d'une comptabilité analytique auprès des partenaires peuvent s'avérer nécessaires.

Un résultat concret à signaler: l'inventaire des partenariats a été réalisé et il est régulièrement actualisé. Ce portefeuille permet par exemple de faire des analyses telles que l'identification des partenaires qui disposent de plusieurs contrats avec l'Etat, souvent par différents départements. Il est donc une base indispensable pour l'amélioration de la gestion des partenariats. L'harmonisation des partenariats fait régulièrement l'objet de réunions d'échanges d'expériences. Un premier inventaire des questions de gouvernance devrait être adopté au cours du premier semestre 2015.

Exploitation de l'office d'organisation

Dans le cadre des tâches courantes, l'office d'organisation a continué de soutenir et conseiller les services dans sa fonction de centre de compétences dans les domaines "gestion de projets", "systèmes de gestion", "contrats de prestations", "processus" et "mobilité".