



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
en réponse

au postulat des groupes radical  
et libéral-PPN 99.128, du 21 juin 1999,  
« Réformes de structures,  
recentrage des activités de l'Etat,  
autres mesures d'économies »

(Du 5 octobre 2000)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

## I. INTRODUCTION

En date du 17 août 1999, le Grand Conseil a accepté le postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.128 ad 99.021, dont la teneur est la suivante :

99.128

21 juin 1999

Postulat des groupes radical et libéral-PPN

Réformes de structures, recentrage des activités de l'Etat,  
autres mesures d'économies

*La mise en œuvre de la planification financière 1999-2002 n'apporte que peu d'économies générées par d'éventuelles réformes de structures ainsi que sur d'autres mesures d'économies.*

*Peu d'objectifs et peu de pistes sont exprimés en la matière. Toutefois, l'équilibre des finances publiques, si l'on ne veut plus recourir à l'avenir à une augmentation de la pression fiscale, passera obligatoirement par un recentrage des activités de l'Etat. Dès lors, le report d'analyses et la recherche de solutions à une prochaine planification financière ne sont pas acceptables!*

*Nous prions le Conseil d'Etat de poursuivre ses investigations dans la réforme des structures et de les élargir à d'autres solutions envisageables pour réduire le volume des charges de fonctionnement. Un rapport d'information sur l'avancement de ces études et la formulation de propositions est adressé au Grand Conseil dans le délai d'une année à compter dès l'acceptation de ce postulat.*

*Signataires: R. Debély, I. Opan-Du Pasquier, P. Hainard, P. Meystre, G. Pavillon, D. G. Rossier, J.-B. Wältli et F. Rutti.*

## II. CONSTAT

Le sentiment exprimé par le postulat est le manque d'objectifs fixés dans la planification financière 1999-2002 pour réduire les charges de fonctionnement.

Ce sentiment n'est pas partagé par le Conseil d'Etat. En effet, depuis 1992 et dans les limites des prérogatives que lui fixe la loi, le Conseil d'Etat a présenté douze rapports au Grand Conseil notamment à l'appui de mesures d'économies touchant à la fois la fiscalité et les autres recettes, les subventions, la fonction publique et la réforme des structures de l'Etat.

Il n'est non plus inutile de rappeler que, lorsque le Conseil d'Etat propose des mesures visant à recentrer les activités de l'Etat (tribunaux, offices des poursuites et des faillites, écoles, planification sanitaire, etc.), de vives oppositions se lèvent contre ces propositions. Ainsi, le Conseil d'Etat se trouve actuellement face à une situation ambiguë. Il lui est à la fois demandé de réduire les recettes et de maintenir le niveau de prestations actuel. Se pose alors la question de savoir si le peuple neuchâtelois et ses élus souhaitent une réduction des prestations de l'Etat pour réaliser des économies ou un maintien du niveau des prestations actuelles mais au meilleur coût possible. Dans cette dernière hypothèse, force est de constater que d'une manière générale, les divers audits externes et internes opérés récemment (Système intégré des personnes physiques – SIPP), service des contributions, progiciel de gestion SAP, établissements d'exécution des peines, etc.) ont montré que l'Etat de Neuchâtel travaille avec des effectifs très restreints et que les coûts d'exécution des prestations sont relativement bas. De même, la plupart des députés membres des sous-commissions de gestion et des finances ont fait état de ce manque chronique de personnel au sein de services qui ont de la peine à assurer l'application des prestations légales.

Cette situation génère des risques importants en termes de sécurité, de gestion et de qualité de prestations. Elle peut aussi être source de problème de santé pour les collaborateurs.

Par ailleurs, il faut souligner que l'exécution de nouvelles prestations sont exigées de la fonction publique alors que ses effectifs sont restés relativement stables au cours des dix dernières années. Ces nouvelles prestations nécessaires répondent souvent à des impératifs légaux provenant d'entités extérieures au canton de Neuchâtel. Ainsi, la maîtrise des charges de fonctionnement est encore rendue plus difficile.

Dans ce contexte, l'Etat se doit de maîtriser la situation et non pas de la subir. C'est pour cela que des décisions sont prises et des actions conduites.

En dehors des douze rapports susmentionnés, l'inventaire des améliorations structurelles opérées depuis 1999 ou en cours que nous vous communiquons ci-après, confirme cette politique.

Dans l'optique de la motion, outre le type d'approche classique visant à des économies, nous considérons qu'il est possible de faire davantage et de recentrer les activités de l'Etat en validant les prestations existantes et les prestations nouvelles avec l'aide d'outils plus systématiques.

Ces outils doivent permettre de répondre à la question suivante: « Dans quel cas l'Etat doit faire, faire faire ou laisser faire des prestations ? »

Le présent rapport vise à vous informer sur une nouvelle manière d'opérer des choix stratégiques qui facilite le recentrage des activités de l'Etat. Cette approche nouvelle s'inscrit dans la même perspective que le projet GESPA avec en arrière-plan la nouvelle gestion publique et la nouvelle loi sur les subventions.

### III. ÉTAT DE SITUATION DES AMÉLIORATIONS STRUCTURELLES ENTREPRISES DANS LE CADRE DE LA PLANIFICATION FINANCIÈRE 1999-2002

Nous vous indiquons ci-après les améliorations structurelles intervenues depuis 1999, étant entendu que de nombreuses autres restructurations ont déjà été réalisées auparavant, comme le relevait notre rapport sur la planification financière.

#### Inventaire par département

Nous donnons en **annexe 1** une information synthétique sur l'état d'avancement des mesures mentionnées dans les rapports 98.036 et 99.021.

De plus, nous vous communiquons un certain nombre de commentaires sur les mesures entreprises ou à entreprendre.

#### Département de la justice, de la santé et de la sécurité

##### ***1. Réorganisation du service des poursuites et des faillites (rapport du Conseil d'Etat 00.003)***

La réorganisation du service des poursuites et des faillites vise à une amélioration des performances dudit service. Cette réorganisation préconise la création de centres de compétences en matière de poursuites et la création d'un centre cantonal de compétences, s'agissant des faillites.

Cette réforme structurelle vise une amélioration des prestations, le renforcement du système de contrôle des risques, une spécialisation et une professionnalisation concomitante.

Les effets de restructuration attendus s'expriment en termes de sécurité du droit et de productivité.

## **2. Informatisation du service du registre foncier (rapport du Conseil d'Etat 94.006)**

L'étude d'efficience de 1989 avait déjà démontré l'opportunité d'informatiser le service du registre foncier. L'objectif principal est de faciliter la communication d'informations entre les partenaires cantonaux (Etat, communes, services publics, partenaires externes, etc.).

Les gains de productivité attendus de cette opération étaient estimés à quelque 650.000 francs par année.

L'informatisation des offices des registres fonciers est actuellement encore en cours. Elle a déjà permis de supprimer 2,2 postes.

## **3. Restructuration du service du registre foncier**

Ainsi qu'annoncé dans la planification financière, le regroupement de certains offices du registre foncier est actuellement en cours d'analyse. Il s'agit du regroupement à terme des offices de Neuchâtel et de Boudry à Neuchâtel, et du Locle, de La Chaux-de-Fonds et du Val-de-Ruz au Locle. Les regroupements seront étroitement liés à l'informatisation des registres qui permettent un accès par Internet aux professionnels de la branche.

Cette réorganisation est de la compétence du Conseil d'Etat.

## **4. Création du service de probation**

Créé en septembre 1999, le service de probation est né de la fusion de la Société neuchâteloise de patronage et de différentes unités d'entités administratives cantonales. Ce nouveau service recense, au niveau des prestations offertes, l'ensemble de la prise en charge pénale et postpénale dans le canton de Neuchâtel. Par ailleurs, antérieurement financé par des subventions cantonales, le développement de cette activité dorénavant étatique pourra être mieux maîtrisé.

## **5. Création du service pénitentiaire**

Concrétisée par arrêté du Conseil d'Etat, en mai 2000, il est attendu de la création du service pénitentiaire concentrant l'exécution des peines (antérieurement rattaché au service de la justice) et les établissements de détention, de meilleures synergies au niveau de la gestion administrative et financière, notamment.

## **6. Santé publique**

### **6.1. Office de facturation, d'encaissement et de répartition (OFER-H)**

La reprise des fonctionnalités de la Centrale d'encaissement des hôpitaux neuchâtelois, antérieurement rattachée au DJSS est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000. La responsabilité de l'office de facturation, d'encaissement et de répartition (OFER), nouvel organe, a été confiée à l'Association neuchâteloise des établissements pour malades (ANEM).

## *6.2. Planification sanitaire (rapport du Conseil d'Etat 99.036)*

Le Conseil d'Etat a fixé le cadre suivant lors du lancement des travaux de planification en 1997 :

- suppression des importantes surcapacités en lits de soins aigus. Des taux d'occupation moyens trop faibles en témoignent ;
- réduction des coûts pour atteindre le coût moyen suisse pour les cantons non universitaires, les coûts hospitaliers neuchâtelois étant parmi les plus élevés de Suisse ;
- maintien, puis amélioration de la qualité ;
- création d'un réseau sanitaire cohérent ;
- concentration des missions pour atteindre des seuils critiques, devant aboutir :
  - a) à une réduction des coûts par adaptation/réduction des structures, et par économie d'échelle,
  - b) au maintien, puis à une amélioration de la qualité par des investissements ciblés pour les nouvelles techniques médicales, et par masse critique de cas pour les services.

Le Grand Conseil a pris en considération le rapport d'information relatif à la planification sanitaire cantonale, réforme majeure pour notre canton, lors de sa séance du 29 septembre 1999.

Nous rappelons que sur la base des réductions de postes prévues pour la fermeture des deux maternités lors du rapport planification, l'économie globale prévue était de 1,2 million de francs.

Dans les faits, la baisse de charges au Locle a été plus importante que prévue en 1999 déjà. Si on intègre les renforts accordés à La Chaux-de-Fonds (4 EPT) ainsi que les dépenses liées à la Convention Emplois-Santé, l'économie 1999 est proche d'un million de francs.

Ce montant est supérieur à la prévision faite. Néanmoins, il s'agit de rester prudent. Il faut prendre en compte le fait qu'une fermeture de service doit faire l'objet d'une évaluation financière complexe: non seulement des charges sont allégées par des suppressions de postes dans l'hôpital dont le service ferme, mais des recettes disparaissent également, par exemple la rétrocession d'honoraires des médecins. Par ailleurs, l'activité se déplace vers d'autres hôpitaux – pour Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Couvet surtout. Ces hôpitaux peuvent avoir besoin de renforts – ce qui a été le cas pour l'équipe de La Chaux-de-Fonds. Des recettes accompagnent également le transfert de patients. Le facteur principal déterminant l'économie réalisée est donc l'économie d'échelle réalisée.

Les réductions d'effectifs liées à la fermeture en fin d'année 2000 du service de chirurgie de l'Hôpital du Locle ont partiellement déjà eu lieu. Les

économies supplémentaires attendues sur l'exercice 2001 seront donc peut-être plus modestes car plus étalées que prévu.

## **7. Division de la sécurité**

A la faveur de la réorganisation des départements en 1993, la majorité des services impliqués dans les questions de sécurité militaire et civile ont été regroupés au sein du DJSS. Ce regroupement est source de nombreuses synergies entre les services concernés.

### **7.1. Affaires militaires**

#### **7.1.1. Réorganisation du service**

Le départ en retraite de l'ancien chef de service a induit une réorganisation de la direction du service des affaires militaires. La fonction de chef de service s'est vue attribuer les responsabilités de conduite du service, ainsi que les tâches relatives à l'office de la défense, au commandant d'arrondissement et à la présidence du bureau permanent de l'organisation catastrophe.

#### **7.1.2. Sections militaires et chefs de section**

Placée dans la perspective de l'assainissement des finances cantonales, l'étude de réorganisation de la structure des chefs de section militaire a été conduite avec le comité de la Société neuchâteloise des chefs de section.

Une structure regroupant plusieurs communes sous la responsabilité d'un seul chef de section a été d'ores et déjà acceptée. La concentration induite se déroulera progressivement dans le temps. Le nombre de sections militaires a d'ores et déjà été réduit de 58 à 52, par des regroupements. A la faveur des départs en retraite et des démissions naturelles, les regroupements se poursuivront jusqu'en 2002, date à laquelle le nombre de sections militaires devrait s'établir à 47.

### **7.2. Etablissements et installations militaires de Colombier**

#### **7.2.1. « Armée 95 » et PROGRESS**

En prévision de la mise en place des nouveaux degrés de préparation du matériel à l'engagement (DPME) et du nouveau concept « matériel d'engagement et matériel d'instruction », les établissements et installations militaires de Colombier ont poursuivi la réorganisation structurelle amorcée dès 1998. Depuis cette date, ce sont 9,3 postes qui ont été supprimés.

#### **7.2.2. Arsenal**

La réduction des stocks et du personnel a permis le regroupement de l'atelier mécanique, de l'atelier transmission et du garage. Les locaux ainsi libérés, de même que la suppression de l'atelier de coupe d'effets d'habillement auront permis d'aménager des surfaces pour le centre d'instruction et l'Ecole d'aspirants de la police cantonale dès 1999.

### *7.3. Police cantonale*

#### *7.3.1. Aspirants de la police cantonale*

Dès 1999, les aspirants de la police cantonale sont indemnisés forfaitairement et non plus rémunérés par analogie aux titulaires de la gendarmerie. Cette mesure permet de mettre en adéquation la rémunération et le fait que lors de la formation, les aspirants ne constituent pas un effectif policier actif.

#### *7.3.2. Ecole (voir sous Etablissements et installations militaires de Colombier)*

### *7.4. Service de la protection civile et du feu*

#### *7.4.1. Régionalisation des organisations de la protection civile*

Par arrêté du Conseil d'Etat, du 14 décembre 1998, le dispositif de regroupement des communes et des formations d'intervention en cas d'urgence a été adopté. Ce dispositif s'articule autour de sept régions comprenant chacune une formation d'intervention en cas d'urgence. Le canton est désormais composé de 23 OPC (auparavant 62 communes) auxquels sont rattachés 39 communes intégrées. Chaque OPC comporte un groupe d'intervention en cas d'urgence.

#### *7.4.2. Projet fédéral « Protection de la population »*

Les travaux de mise en place du projet « Protection de la population 200x » se dérouleront jusqu'à la fin 2001 et seront coordonnés avec ceux du projet « Armée XXI ». Ces projets doivent donner naissance à un système global de protection de la population qui ne se limitera pas à l'actuelle protection civile mais englobera les services de sauvetage et la lutte contre le feu, l'approvisionnement économique du pays, les services sanitaires, les premiers secours, etc.

Les mesures prises au niveau fédéral, en vue d'optimiser la protection civile, ont notamment permis pour le canton de diminuer les effectifs réglementaires de 3562 personnes. Ceci permettra une instruction plus ciblée et plus systématique des membres de la protection civile, particulièrement s'agissant des formations d'intervention en cas d'urgence.

Il est vraisemblable que ce projet induira une accentuation de la régionalisation.

Département des finances et des affaires sociales

### **1. Téléphonie**

L'ensemble de la téléphonie (anciennement à la chancellerie) et l'informatique ont été regroupés au service du traitement de l'information (STI). Cette réorganisation devrait permettre au STI de négocier de manière plus globale, et par conséquent à meilleur prix, les locations de lignes nécessaires à la téléphonie et à l'informatique.

## **2. Gérance des immeubles**

Conformément à la planification financière 1999-2002, l'indemnité pour prestations de service versée par la Caisse de pensions au service de la gérance des immeubles a été revue. Par arrêté du Conseil d'Etat, du 8 décembre 1999, elle est fixée à 820.000 francs dès l'an 2000.

## **3. Maisons des jeunes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds**

Le Grand Conseil a avalisé les propositions du Conseil d'Etat. Il y a une nouvelle affectation des bâtiments des Maisons des jeunes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

L'économie de 500.000 francs sera réalisée par la fermeture de celle de Neuchâtel. En ce qui concerne celle de La Chaux-de-Fonds, la diversification est en cours de route et devrait aboutir à une meilleure répartition du déficit de cette institution entre tous les partenaires concernés.

## **4. Office de recouvrement et d'avances des contributions d'entretien (ORACE)**

La loi sur l'ORACE a été modifiée dans le sens qu'une suppression des avances a été réintroduite après deux ans sans aucune récupération. Les comptes 1999 en témoignent puisqu'ils bouclent avec une dépense de 783.000 francs en chiffre rond au lieu des 850.000 francs prévus. Il est cependant vraisemblable qu'une partie importante de la différence non chiffrable se retrouve en dépenses supplémentaires dans les comptes du service de l'action sociale.

Le maintien de l'ORACE dans l'administration ou son retrait a été l'objet d'une analyse approfondie par un groupe de travail. Les résultats de l'étude multicritères ont conclu au maintien de l'ORACE dans l'administration.

## **5. Office des établissements spécialisés (OES)**

L'harmonisation des conditions de travail et de rémunération de l'ensemble des collaborateurs des établissements spécialisés ne pourra intervenir qu'après la fin du processus de description et d'évaluation des fonctions dont la responsabilité a été confiée à l'Association neuchâteloise des Maisons pour enfants, adolescents et adultes (ANMEA), avec la collaboration du service des ressources humaines. Ces travaux ont débuté à la fin du printemps 2000.

Tout comme l'ORACE, le positionnement de l'OES au sein de l'administration ou en dehors de celle-ci a été l'objet d'une analyse approfondie par un groupe de travail. Les résultats de l'étude multicritères ont conduit à localiser l'OES dans un autre service. Cette mesure devrait pouvoir conduire à terme à quelques économies de fonctionnement de par le développement de synergies au niveau des postes administratifs et de spécialistes.



## **6. Service des mineurs et des tutelles (SMT)**

Les analyses conduites pour repositionner l'ORACE et l'OES au sein de l'administration ont pour effet de retirer ces offices du service des mineurs et des tutelles et de les transférer au service de l'action sociale. Ainsi, le SMT est redimensionné à ses missions en lien avec les mineurs et tutelles. La lisibilité de l'offre sociale est améliorée.

## **7. Introduction du progiciel de gestion SAP**

La poursuite de l'introduction du nouveau progiciel de gestion SAP dans les services a permis l'amélioration de l'organisation comptable, des procédures de saisie et de contrôle et de la gestion de la trésorerie.

Actuellement, tous les départements de l'administration cantonale sont intégrés à SAP, sauf quelques services posant des problèmes particuliers (économat, ponts et chaussées notamment). En ce qui concerne les éléments du progiciel, les modules introduits sont : la comptabilité financière et budgétaire, la gestion immobilière, la gestion des prêts (Etat et Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel – CPEN); les modules concernant la facturation et la comptabilité analytique sont en préparation. La gestion des salaires est également opérationnelle depuis 1999.

L'introduction du nouveau progiciel a une influence significative sur l'ensemble de la gestion financière et des ressources humaines. Une évaluation en termes d'économies financières immédiates n'est pas possible.

## **8. Projet GESPA**

Le projet GESPA a pour but d'introduire un concept de contrôle de gestion qui doit contribuer à la poursuite des principaux objectifs suivants :

- permettre au Conseil d'Etat de faire des choix plus précis sur les prestations offertes, en fonction des priorités accordées aux différents domaines d'activité de l'Etat et des possibilités financières ;
- prendre davantage en considération les besoins des usagers internes et externes de l'administration ;
- responsabiliser et motiver davantage les services et leurs collaborateurs dans la recherche de l'efficacité et de l'efficacé.

Au vu de l'importance du projet et de ses implications, le Conseil d'Etat a décidé de procéder à une expérience et a désigné un service pilote par département. D'autres services se sont joints à l'exercice. Il y a au total sept services pilotes : le service des automobiles et de la navigation, le service des mensurations cadastrales, le service cantonal de la protection de l'environnement, la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle, le service des ressources humaines et le laboratoire cantonal.

La démarche générale consiste à analyser à partir de la mission des services, les prestations fournies en les décomposant par activité. L'association des activités à des centres de coûts permet au gestionnaire d'avoir une visibilité supplémentaire.

Des indicateurs de performance sont définis, objectivés et introduits dans des tableaux de bord.

Même si le projet n'est pas terminé, il est déjà possible de constater que la démarche GESPA procure :

- la possibilité de déterminer dans quel secteur agir afin d'être plus efficace grâce à la visibilité offerte par le découpage en activités qui permet d'identifier les activités « lourdes » ;
- la possibilité d'expliquer les enjeux économiques des décisions politiques en montrant les coûts par prestation ;
- la possibilité d'être proactif (d'anticiper) et non pas réactif en suivant l'évolution des indicateurs de performance.

Le projet GESPA est bien avancé, mais il reste un important travail à faire en l'an 2000 pour valider les concepts analytiques et les outils. L'implantation d'une comptabilité analytique sur le progiciel de gestion financière de l'Etat ne devrait intervenir qu'en l'an 2001.

### ***9. Offices de perception***

Les offices rattachés au service financier ont fait l'objet d'une restructuration en 1996.

Les offices de perception ont été regroupés : intégration de l'office de perception de l'impôt fédéral direct (IFD) à l'office de perception, transfert à l'office de perception des tâches assumées dans ce domaine par la comptabilité, les services administratifs de La Chaux-de-Fonds et le service des contributions.

Parallèlement, de nouvelles applications informatiques ont été développées pour la gestion de la taxe d'exemption de l'obligation de servir, la perception du bordereau unique des personnes physiques et les amendes d'ordre.

Ces mesures ont permis de réduire de deux postes l'effectif du personnel du service financier.

Une seconde restructuration de l'office de perception est intervenue en 1998-1999 : redéfinition des responsabilités des cadres, redistribution des tâches entre les collaboratrices et collaborateurs (création d'un « front office » et d'un « back office »). L'estimation annoncée dans la planification en ce qui concerne les répercussions financières demeure réaliste.

Une rationalisation plus poussée sera possible après le développement ou le renouvellement des applications informatiques (bordereau unique, IFD, taxe militaire, etc.).

---

## **10. Service des contributions**

La saisie et l'évaluation des bases de taxation de l'impôt direct ont été facilitées et les services disposent maintenant de meilleures informations fiscales pour l'octroi de subventions aux particuliers. L'office de l'estimation cadastrale a été supprimé.

## **11. Gestion des ressources humaines**

Le paiement des vacances aux collaborateurs prenant leur retraite ou quittant le service de l'Etat a été supprimé. Ceux-ci ont l'obligation, dans la mesure du possible, de prendre leurs vacances avant la cessation de leurs fonctions.

Département de la gestion du territoire

### **1. Office des transports**

Les cantons de Neuchâtel et du Jura, poursuivant leur politique de collaboration et de rapprochement en matière de transports, ont engagé conjointement (60% NE, 40% JU) un responsable de projets dès avril 1999. Son activité est centrée sur la gestion du trafic régional dans les deux cantons. Après une année, il est déjà possible de conclure à l'efficacité de cette forme de collaboration intercantonale. La création de ce poste permet aux deux cantons d'assumer de manière plus satisfaisante l'ensemble de leurs tâches dans le domaine des transports publics, en forte augmentation depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les chemins de fer, en 1996.

### **2. Service des ponts et chaussées**

Le service des ponts et chaussées est en phase de réorganisation. Une nouvelle structure organisationnelle va être mise en place et un certain nombre d'actions vont être entreprises pour :

- améliorer le processus décisionnel ;
- diminuer le cloisonnement, favoriser la mobilité et améliorer le partage des connaissances ;
- être plus indépendant de certains collaborateurs ;
- augmenter la motivation de l'ensemble ;
- améliorer l'efficacité (meilleure utilisation des moyens à disposition).

### **3. Service de la protection de l'environnement**

Le service s'attache depuis quelques années à développer la collaboration intercantonale dans divers domaines d'activités. Des collaborations, approuvées au niveau des Conseils d'Etat, ont été instituées :

- d'une part avec le canton de Vaud qui analyse tous les prélèvements d'eau relatifs au contrôle du fonctionnement des stations d'épuration

(STEP) du canton de Neuchâtel, le service neuchâtelois analysant les pesticides dans des échantillons de cours d'eau vaudois ;

- d'autre part avec le canton du Jura dans lequel, contre paiement, le contrôle des grandes installations de chauffage est exécuté par l'inspecteur neuchâtelois des chauffages, au moyen de l'équipement de mesure appartenant au canton de Neuchâtel.

Des travaux en commun sont également menés au niveau de l'Espace Mittelland dans le domaine des programmes de surveillance des eaux. A ce titre, on peut citer l'adoption d'un programme commun de surveillance des lacs et l'examen des possibilités de collaborer au niveau des laboratoires.

#### ***4. Service des mensurations cadastrales***

Une réflexion est actuellement en cours pour examiner les synergies possibles entre le service des mensurations cadastrales et l'office des améliorations foncières, tous deux logés dans le même bâtiment.

Département de l'économie publique

#### ***1. Office des vins et des produits du terroir (OVPT)***

L'OVPT a quitté Tourisme neuchâtelois (instance paraétatique) pour être intégré au secrétariat général du DEP.

#### ***2. Service des étrangers***

En fin d'année 1996, la répartition entre départements des services actifs dans le domaine des étrangers a fait l'objet d'une réflexion. Il a été ainsi décidé de scinder le service de la police administrative, des étrangers et de l'état civil. Les activités liées à ce dernier domaine ont été maintenues au DJSS. Par contre, les instances compétentes en matière d'étrangers ont été regroupées et rattachées au DEP. Le service des étrangers a dès lors été créé. Il comprenait la section de la main-d'œuvre étrangère (SEMO), la section séjour et établissement (SETA) et, jusqu'à l'automne 1999, la section asile (SASIL). Les économies ont été réalisées par le biais d'intégration de tâches et de fonctions au sein d'un seul organe. Ce regroupement vise à optimiser les procédures d'octroi des permis de travail.

#### ***3. Service de l'asile et des réfugiés***

Ce service a été créé en vue d'améliorer la collaboration et la coordination des différentes instances chargées des questions liées aux réfugiés. Il permet également une gestion optimale des prestations. Le service regroupe l'office de la procédure d'asile (OPRA, anciennement SASIL), qui faisait partie du service des étrangers, ainsi que l'office d'accueil des requérants d'asile (OARA) et l'office administratif de l'asile et des réfugiés (OFAR). Ces deux derniers organismes étaient anciennement rattachés au DFAS.

---

Enfin, au vu de la diminution du nombre d'arrivées et des nombreux départs de Kosovars, le Centre d'accueil de Fontainemelon a été fermé le 30 juin 2000. D'autres mesures de restructuration, visant notamment les centres de premier accueil ainsi que l'ensemble de l'effectif du service suivront.

#### ***4. Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP)***

Suite à la fermeture du Centre cantonal de formation professionnelle du Val-de-Travers (CPVT), dictée par des contraintes financières d'un regroupement cantonal des filières de formation, les structures d'intégration professionnelle du CNIP, placées sous l'égide du DIPAC jusqu'à fin juin 1998 ont fait l'objet d'une réorganisation orientée vers la formation industrielle dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Le CNIP a été rattaché au secrétariat général du DEP et localisé sur le site de l'ancienne usine Dubied. Cette intégration doit faciliter l'articulation de ce centre avec les milieux économiques, les offices régionaux de placement, l'office assurance-invalidité (AI) et la politique de l'asile.

#### ***5. Service vétérinaire***

Suite aux modifications de la loi sur les épizooties, entrée en vigueur en 1999, le nombre d'inspecteurs du bétail (activité à temps partiel) a diminué de 62 à 5. Leurs zones d'activités et de compétences ont été élargies des territoires communaux aux régions.

#### ***6. Service de la viticulture***

Dès 1999, une collaboration avec le canton de Fribourg a été instaurée dans le domaine de la vulgarisation viticole.

#### ***7. Laboratoire cantonal***

Plusieurs mesures sont en voie de réalisation en vue d'une réduction des coûts:

- intensification de la collaboration intercantonale entre les laboratoires de Suisse romande;
- renforcement de l'inspection par une présence des inspecteurs et contrôleurs plus soutenue dans les commerces et les entreprises. Cette mesure permet d'éviter les coûts plus élevés liés aux contrôles analytiques des marchandises pour corriger les défauts.

#### ***8. Office des améliorations foncières***

Une réflexion est actuellement en cours pour examiner les synergies entre les améliorations foncières et le service des mensurations cadastrales.

#### ***9. Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC)***

La structure organisationnelle de la Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage (CCNAC) a été adaptée à celle des offices régionaux

de placement (ORP). Une localisation rapprochée, voire le partage des infrastructures (Val-de-Travers), permettent d'améliorer les synergies entre les principales entités responsables du chômage. Compte tenu de l'amélioration conjoncturelle, les effectifs de la CCNAC ont été diminués de la manière suivante:

1996 : 35,8 postes à plein temps ;

1997 : 34,9 postes à plein temps ;

1998 : 27,8 postes à plein temps ;

1999 : 21,4 postes à plein temps.

A la fin de l'année 2000 courante, ce chiffre ne devrait pas dépasser quinze personnes à plein temps.

### ***10. Evolution des activités du service de l'emploi, des ORP et du BET***

La baisse continue du chômage depuis 1998 se traduit par une modification de l'activité du service de l'emploi, des ORP et du bureau des emplois temporaires (BET). Une réduction d'une quinzaine de postes de travail (environ 25 %) d'ici la fin de l'exercice 2000 sera entreprise de manière à tenir compte de la nouvelle situation du marché de l'emploi. Les activités des entités administratives précitées seront adaptées à cette nouvelle situation. Les mesures de réinsertion développées pendant les années 1990 devront également être adaptées.

Les situations rencontrées dans les ORP deviennent en effet plus lourdes et plus complexes et rendent de plus en plus nécessaire le travail interdisciplinaire. Par ailleurs, le service de l'emploi s'attachera dans les années à venir à renforcer, en collaboration avec le CNIP, les mesures favorisant la formation continue et le perfectionnement des adultes actifs faiblement qualifiés. L'introduction des accords bilatéraux et des mesures d'accompagnement, ainsi que le renforcement de la lutte contre le travail illicite occuperont également le service de l'emploi à l'avenir.

### ***11. Office du chômage***

Comme nous l'avons décrit ci-devant pour la CCNAC et le service de l'emploi, compte tenu de l'amélioration de la conjoncture économique et par voie de conséquence de la diminution du volume du chômage sous toutes ses formes, l'effectif de l'office du chômage sera adapté à son volume de travail de sorte que nous supprimerons 1,5 poste de travail au cours des années 2000-2001.

Département de l'instruction publique et des affaires culturelles

#### ***1. Office des bourses***

Le développement de l'informatisation de l'office et la rationalisation des procédures de travail ont permis de réduire l'effectif du personnel qui a passé de 3 à 2,4 postes dès octobre 1999.

---

En outre, la cantonalisation des bourses prévue dans le cadre du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes permettra de simplifier encore davantage les procédures administratives actuelles.

## **2. Office du matériel scolaire (OMS)**

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'office du matériel scolaire est rattaché à la chancellerie et forme un tout avec l'économat. Avant ce transfert, le DIPAC avait rationalisé et concentré à l'office du matériel scolaire le secteur « impression » qui existait à l'office de documentation et de ressources pédagogiques (ODRP), ce qui avait permis l'économie d'un poste de travail et demi. La fusion OMS-économat a, elle aussi, conduit à alléger les charges de personnel (diminution d'un poste).

## **3. Scolarité obligatoire**

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'école neuchâteloise doit répondre à cinq défis majeurs qui d'ailleurs ont tous déjà fait l'objet d'interpellations, motions et postulats au Grand Conseil.

### *Défi de la prise en charge de la petite enfance*

L'évolution de la famille et l'évolution économique qui amènent toujours plus de parents à devoir ou à vouloir travailler conduisent à une extension certainement inévitable de la prise en charge de la petite enfance : seconde année d'école enfantine (année – 2) déjà instaurée dans la large majorité des cantons et institution de la prise en charge des garderies.

### *Défi de l'affaiblissement des valeurs éducatives*

L'évolution de la famille et plus particulièrement la désagrégation d'un certain nombre de familles contraignent l'école à renforcer sa mission éducative. Ce devoir de pallier des carences familiales entraîne des coûts nouveaux : écoles médiatrices, formation du personnel enseignant, mesures d'appui aux maîtres et de prévention.

### *Défi de multiculturalité*

Avec un taux constant de l'ordre de 25% d'élèves allophones et des élèves provenant de quelque cent nationalités, l'école – qui exerce un rôle important d'intégration des étrangers – ne peut plus revenir à des effectifs élevés dans les classes sans risque d'altérer la qualité de l'enseignement.

### *Défi des langues*

La société de demain exige des élèves une meilleure maîtrise des langues. L'école va vers un abaissement du degré à partir duquel on enseigne l'allemand (aujourd'hui, 4<sup>e</sup> année primaire), demain école enfantine. Il en va de même pour l'enseignement de l'anglais (aujourd'hui, 8<sup>e</sup> année, section

préprofessionnelle exclue), dès 2001, 7<sup>e</sup> année, et plus tard, probablement dès l'école primaire comme cela est déjà prévu dans le canton de Zurich.

#### *Défi des nouvelles technologies*

A l'instar des langues, la société exige aussi la maîtrise des Nouvelles technologies de l'information (NTIC). L'école neuchâteloise est appelée à prendre les mesures utiles pour éviter que les élèves deviennent des « analphabètes » des NTIC.

Ces cinq défis montrent à l'envi, qu'à court et moyen terme, les écoles ne vont pas vers des réformes qui conduiront à réduire les charges de fonctionnement.

S'il le fallait vraiment, il faudrait alors que le législateur lui donne mandat de ne pas répondre à l'un ou l'autre de ces défis.

#### **4. Secteur du secondaire 2**

- a) L'introduction de la nouvelle maturité, dont le système à options engendre des coûts supplémentaires, s'est faite en limitant sérieusement l'augmentation par une restructuration des six écoles de maturité en trois lycées cantonaux. Lorsque le rythme de croisière aura été atteint (août 2002), on peut espérer qu'une évaluation de la situation et un ensemble d'ajustements et de corrections permettront de maîtriser parfaitement ce domaine.
- b) *Conséquence induite*: la restructuration a permis de « sauver » le Gymnase du Val-de-Travers et d'éviter peut-être des coûts sociaux, une perte d'attractivité (économique également) de cette région, etc. La présence de lycéens à Fleurier est en elle-même un facteur positif pour la région (produit de la revente du bâtiment JeanRichard, apport de la location pour le syndicat, maintien de postes de travail, etc.).
- c) Parallèlement, la mise en réseau et la coordination des lycées du Bas permettent des opérations de clearing des petits effectifs. Peu visible (grec) la première année en raison de la structure des études (disciplines fondamentales et options spécifiques dévolues aux établissements), cette collaboration sera très fructueuse dans la création des groupes d'options complémentaires. On peut estimer là une économie d'environ six classes d'options complémentaires (OC) (12 à 15 heures) entre le Lycée Jean-Piaget et le Lycée Denis-de-Rougemont.
- d) Les directions des écoles gèrent au plus près les effectifs, notamment en créant des cours à niveaux permettant de ne pas attribuer le pensum complet dû chaque année à certaines disciplines. Une telle pratique est également envisageable pour les OC des niveaux 11 et 12. Des cours facultatifs ont été limités, voire supprimés purement et simplement (russe, grec, suisse allemand, sports).



- e) Sans surcharger les classes, la fluctuation sectorielle des effectifs permet d'absorber relativement bien les coûts induits par l'arrivée du travail de maturité (par exemple au Lycée Denis-de-Rougemont selon son budget 2001). Les « décharges » accordées sont limitées, dans ce secteur comme dans les autres disciplines proprement dites.
- f) Au plan des personnels administratifs et techniques des écoles, les effectifs stagnent alors que le milieu est de plus en plus complexe à gérer.
- g) La gestion informatique se fait en collaboration entre le STI et le CEG. Des locaux comme les médiathèques peuvent/pourront être mis en commun entre les lycées. Le Centre sportif de Couvet accueillera quelques heures du Lycée Denis-de-Rougemont.
- h) Il convient de finir la mise en place de la nouvelle maturité et de procéder à une évaluation de la nouvelle structure institutionnelle. Il n'est pas exclu d'en arriver à spécifier l'offre de manière à mieux répartir les effectifs (l'ensemble des possibilités n'est pas nécessairement offert dans tous les lycées).

### **5. Formation des enseignants**

La création de la Haute école pédagogique commune aux cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel est un exemple de restructuration fondamentale dans un but d'amélioration de la qualité de la formation. Un tel objectif ne s'atteint pas gratuitement. Il faut dès lors remarquer que cette réforme n'a cependant que peu d'impact financier grâce justement aux restructurations prévues.

### **6. Lycée Blaise-Cendrars**

L'introduction de la nouvelle maturité gymnasiale a conduit le canton à restructurer les six écoles qui dispensaient l'ancienne maturité et à constituer trois lycées.

Le Lycée Blaise-Cendrars est le résultat de la mise en commun du Gymnase cantonal de La Chaux-de-Fonds et de la section de maturité de l'Ecole supérieure de commerce (ESCOM). Cette restructuration devrait, une fois l'introduction de la nouvelle maturité achevée (soit en 2002), conduire à des économies d'échelle.

Dans un premier temps, le regroupement du lycée sur un seul site (décision du Grand Conseil en juin 2000) permettra l'économie du loyer et de l'entretien du bâtiment de Beauregard (891.000 francs au budget 2000).

Tous les équipements du bâtiment du Bois-Noir seront alors utilisés au maximum de leur capacité (laboratoires, bibliothèque, médiathèque, salles d'informatique, salles d'histoire ou de géographie, ateliers d'art, etc.). Leur entretien et leur développement concerneront davantage d'élèves pour un coût qui n'augmentera pas en proportion. Par exemple, entre l'ESTER et le lycée, il y aura deux bibliothèques-médiathèques là où il y en avait quatre auparavant (Gymnase, ESCOM, EPPS et EPC).

Dans un tout autre domaine, au départ à la retraite du technicien, le studio du Bois-Noir ne sera vraisemblablement pas rééquipé en technologie numérique comme un développement normal l'exigerait (l'équipement actuel aura quinze ans et sera obsolète), la production de documents vidéo ou/et son sera abandonnée et la réalisation des « Archives pour demain » sera confiée à un studio privé.

### **7. Formation professionnelle**

Nous rappelons que les réformes de structure sont permanentes en matière de formation professionnelle.

En principe, pour les années à venir, on assistera à la concentration des professions de l'automobile au Locle, avec suppression probable de la formation à plein temps, ainsi qu'à toute une série de réformes touchant les établissements de formation aux professions de la santé voire du social. Un rapport atteindra le Conseil d'Etat dans le courant 2001. D'autres dossiers sont à l'étude dans la même optique, notamment les formations de technicien.

### **8. Service de la protection des monuments et des sites (SPMS)**

Les activités du service de la protection des monuments et des sites sont définies par la loi cantonale sur la protection des biens culturels. Depuis quelques années, la réorganisation du service a permis de mieux utiliser les moyens à disposition pour répondre aux besoins des usagers, particuliers, professionnels et administrations communales, cantonales et fédérales. C'est ainsi que le SPMS cherche à remplir, avec des moyens restés presque identiques, les nouvelles tâches qui lui ont été attribuées par la loi susmentionnée ainsi que par les législations cantonales et fédérales liées à l'aménagement du territoire (principalement augmentation du nombre des préavis de permis de construire et actualisation ou achèvement des inventaires architecturaux).

C'est donc par l'optimisation des moyens à disposition que le SPMS tente de répondre aux demandes de réformes, plutôt que par la suppression de tâches.

## **IV. RECENTRAGE DES ACTIVITÉS DE L'ÉTAT: OUTIL COMPLÉMENTAIRE**

### **1. Préambule**

Dans le prolongement du projet GESPA basé sur les prestations et en réponse à la motion 99.128, le Conseil d'Etat souhaite mettre en place un nouvel outil complémentaire visant à faciliter le recentrage des activités de l'Etat.

Comme cela a été dit plus haut, cet outil a pour but d'évaluer si l'Etat doit faire, faire faire ou laisser faire certaines prestations (groupes de prestations). Laisser faire signifie que la prestation n'est pas du ressort de l'Etat et que c'est le marché qui doit l'offrir si nécessaire.

Il convient d'avoir un moyen de faire des choix entre ces trois options en s'appuyant sur une logique compréhensible, partagée et communiquée.

Selon les spécialistes de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) cette approche méthodique n'a pas son équivalent en Suisse.

De nombreuses situations justifient l'utilisation d'un tel outil :

- L'Etat peut être tenté de s'occuper de nouvelles prestations qui ne devraient pas être de son ressort pour de multiples raisons ;
- certains services offerts, depuis des années, par l'administration peuvent ne plus correspondre à des besoins réels ;
- les impératifs légaux peuvent aussi avoir changé ;
- de plus, l'administration peut ne plus être compétitive sur le plan des coûts au niveau de certaines prestations.

Pour utiliser au mieux ses ressources, il est nécessaire que l'Etat procède ponctuellement ou régulièrement, selon les cas, à une (ré)analyse de la validité de ses prestations.

Les prestations visées sont en premier lieu celles qui recouvrent des tâches de nature technique. L'outil sera moins utile pour la remise en cause de tâches fondamentales où l'élément politique est prépondérant.

Le nouvel outil s'inscrit dans la même perspective que la récente loi sur les subventions que votre autorité a approuvée. Les principes qui y sont évoqués se retrouvent dans la nouvelle démarche. Celle-ci est en fait complémentaire. Dans certains cas, le subventionnement est assimilable à de la sous-traitance.

## 2. Principes de la démarche

La démarche consiste à mesurer l'intérêt pour l'Etat de réaliser lui-même («faire») un groupe de prestations (voire une prestation) au travers d'un certain nombre de critères. C'est une approche multicritères. Selon la notation de ces critères, il peut être plus logique de « laisser faire » ou de « faire faire » (sous-traiter).

Les cas de figure qui se présentent sont de différents types (voir **annexe 2**) :

1. L'Etat est contraint par la loi d'assurer la prestation à l'utilisateur. Il peut réaliser la prestation lui-même ou la sous-traiter.
2. L'Etat peut faire une prestation pour l'utilisateur en s'appuyant sur une base légale générale lui laissant une marge de manœuvre importante dans l'exécution, donc sans impératif. Il a le choix (faire, faire faire ou laisser faire). Laisser faire signifie une privatisation ou un abandon de la prestation.
3. L'Etat produit des prestations pour son propre usage. Il peut les faire lui-même ou les sous-traiter.

L'approche multicritères d'évaluation des prestations est faite systématiquement à l'occasion de création de nouveaux groupes de prestations et si possible, de réorganisations. L'outil est aussi utilisé pour contrôler ponctuellement la validité de prestations existantes.

A long terme, si l'intérêt de la méthode est confirmé, il est envisageable de faire passer dans ce filtre une grande partie des prestations de l'Etat.

Pour procéder à une opération d'analyse des prestations, un groupe de travail est constitué. Il rassemble des membres de l'administration appartenant à des services qui sont directement concernés et d'autres qui ne le sont pas. Dans certains cas, il peut être fait appel à des compétences externes. La composition du groupe de travail est un élément clé de la démarche.

Le tableau multicritères d'appréciation du bien-fondé de faire les prestations est rempli avec l'aide du chef de l'office d'organisation. Ce dernier assure que la méthode utilisée est appliquée de manière uniforme et veille à éviter certains comportements tactiques qui pourraient être développés dans le cadre de la notation des critères.

Si le résultat de l'analyse nécessite une ou des décisions stratégiques, le tableau est communiqué au chef du département concerné. Après examen et validation par celui-ci, l'analyse d'appréciation des prestations peut être soumise au Conseil d'Etat pour décision de faire, faire faire ou d'abandonner un groupe de prestations. Le passage au Conseil d'Etat dépend de la nature et de l'importance du groupe de prestations considéré.

Les usagers du groupe de prestations sont identifiés avant l'évaluation.

La manière d'évaluer est toujours précisée. Les choix sont documentés.

Pour certaines prestations, il peut y avoir des critères qui ne sont pas adaptés. Si c'est logique, ils peuvent être neutralisés par le jeu des pondérations.

Vous trouverez en **annexe 3** la méthodologie d'analyse utilisée.

## V. PRIVATISATION – SOUS-TRAITANCE

Privatiser les prestations, cela signifie que l'Etat ne s'occupe pas du tout de celles-ci. L'offre de services ou de produits est totalement prise en main par le secteur privé dans une perspective de profit. Par contre, dans le cas de la sous-traitance, la situation est différente. L'Etat garde le contrôle de la prestation, il en délègue la réalisation à une entreprise du secteur privé voire à une entreprise publique dépendant d'une autre collectivité.

Comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, le choix de privatiser ou non ne doit pas être dogmatique. La privatisation n'est pas un gage de succès ou d'efficacité. La problématique se situe surtout au niveau de l'existence ou non de la concurrence. L'Etat peut être tout à fait compétitif par rapport au secteur privé. La privatisation peut être privilégiée si l'Etat souhaite se concentrer sur ses principales responsabilités.

---

Si l'Etat privatise, il est préférable qu'il y ait concurrence pour garantir à l'usager une prestation adaptée à ses besoins à un niveau de prix acceptable.

## VI. CONCLUSIONS

Comme ce rapport le démontre, de nombreuses actions d'améliorations structurelles se sont déroulées depuis l'année passée ou sont en cours. Les premières priorités de la planification financière (loi sur les subventions, taxes causales, péréquation, désenchevêtrement, loi fiscale, etc.) ayant été adoptées par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat va pouvoir maintenant se concentrer sur les réformes de structures ainsi que les autres mesures annoncées dans la planification financière 1999-2002. Lorsque ces réformes de structure ont un impact sur le personnel, des mesures d'accompagnement sont prises si nécessaire. Tout est réalisé afin d'être plus efficace, mais pas forcément moins coûteux. C'est pourquoi, nous confirmons notre intention de nous engager résolument dans la voie de la mise en place de nouveaux instruments de gestion qui permettront à l'Etat de déterminer plus précisément le coût, la performance et l'utilité des prestations de l'administration. Seule la renonciation à des prestations permettrait d'améliorer le budget. C'est un travail d'examen de longue haleine qui portera progressivement ses fruits. Il permettra aussi de dégager des ressources pour renforcer les secteurs stratégiques qui sont affaiblis de manière critique par la limitation de celles-ci.

Au vu de ce qui précède, nous vous proposons de ne pas classer le postulat. D'autres rapports d'information vous seront présentés.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 octobre 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*

*Th. BÉGUIN*

*Le chancelier,*

*J.-M. REBER*

Réformes de structures - Planification financière 1999-2002

Rapports 98.036 et 99.021

Etat d'avancement (juin 2000)

Rapport	Départ	Mesures maintenues	Non traité En suspens	En cours d'analyse	En cours de réalisation	Partiel
98.036	DIP AC	Privatisation des prestations infirmières de l'OMP				
98.036	DUSS	Règlement de l'organisation judiciaire en vue de réduire le nombre de tribunaux				
98.036	DGT	Régorg. des entreprises de transports publics régional en relation avec la nouvelle loi fédérale sur les chemins de fer				
98.036	DUSS	Regroupement des officiers de poursuites et baillies				
98.036	DUSS	Dans le cadre de la planification sanitaire, diminution des lits aigus, suppression des doublons et réajustement des missions et des tâches				
98.036	DF AS	Poursuite de l'introduction du projet de gestion financière (SAP), amélioration de l'organisation comptable, des procédures de saisie et de contrôle ainsi que de la gestion de la trésorerie				
98.036	DF AS	Poursuite du projet GESP A, mise en œuvre d'un système de contrôle et amélioration de la gestion des services et des prestations offertes				
98.036	DIP AC	Amélioration du processus de facturation de l'OMP et de son suivi par un renforcement éventuel de son efficacité				
98.036	DUSS	Création de l'OPER (fonction chargée de la facturation, de l'encaissement et de recouvrement pour les hôpitaux) en remplacement de la centrale d'encaissement des hôpitaux				
98.036	DUSS	Regroupement régional des officiers des registres fonciers				
98.036	DUSS	Réorganisation de la structure administrative des services actifs dans le domaine pénitentiaire				
98.036	DUSS	Réduction du nombre de chefs de section dans le domaine militaire				
98.036	DUSS	Etude concernant la suppression éventuelle du secteur administratif du service des automobiles de LA				
98.036	DUSS	Chaux-de-Fonds				
98.036	DUSS	Amélioration du traitement administratif des cas d'hospitalisation hors canton par une augmentation d'effectif				
98.036	DUSS	Création d'un post de pharmacien travaillant surtout sur des médicaments à meilleur compte, y compris pour le domaine ESPA				
98.036	DUSS	Amélioration du fonctionnement du service des mineurs et des tuberculeux et harmonisation des conditions de travail et de fonctionnement de l'ensemble des établissements spécialisés				
98.036	DEP	Création d'un nouveau service des étrangers regroupant les activités liées à l'asile, aux permis de séjour et d'établissement et à la main-d'œuvre étrangère				
98.036	DEP / DGT	Collaboration intercantonale dans le domaine des laboratoires				
99.021	DF AS	Création d'une structure englobant l'ensemble des institutions liées au traitement des dépendances				
99.021	DF AS	Transformation du service médico-social en fondation				
99.021	DIP AC	Transformation du sédat de l'office médico-psychiatrique				



## MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE

### 1. Méthode de calcul

La méthode de calcul consiste à noter chaque critère selon un facteur d'appréciation allant de 1 à 5. Il y a plusieurs familles de critères rassemblant un à plusieurs critères. Les critères sont pondérés entre eux au sein d'une famille. Les familles de critères sont pondérées entre elles. La somme des notes pondérées de chaque critère aboutit à une note harmonisée (ramenée à l'échelle des facteurs d'appréciation) par famille. La note de chaque famille est pondérée et la somme de celle-ci est harmonisée. C'est le résultat final de l'analyse d'appréciation qui enrichit le processus décisionnel.

Toutes les évaluations sont faites en partant de l'hypothèse que l'Etat fait lui-même la prestation.

### 2. Familles de critères

Six familles de critères sont répertoriées: impact, financier, performance, droit, risque, adaptation au changement.

Pour l'ensemble des critères, il s'agit de définir si c'est un avantage que l'Etat fasse lui-même les prestations par rapport à la situation où il ne les réalise pas.

#### **A. Impact**

##### *Intérêt général*

L'intérêt général est ce qui satisfait la collectivité dans son ensemble. La chose est faite pour le bien public sans la prise en compte de choix politiques particuliers. La question à se poser est « quel est le niveau de l'intérêt général à ce que l'Etat fasse lui-même les prestations » ?

##### *Impact politique*

Ce critère permet d'appréhender si pour des raisons politiques il est important ou non que l'Etat soit lui-même le prestataire.

##### *Impact social/santé*

Avec ce critère, on évalue l'impact de l'Etat prestataire sur le plan social et/ou sur le plan de la santé.

##### *Concurrence (impact sur le secteur privé)*

Avec ce critère, on mesure la perception qu'aura le secteur privé du fait que l'Etat soit prestataire.



---

### *Retombées indirectes*

Par ce critère, il est possible d'identifier des retombées indirectes que peut générer le fait de faire la prestation. Ces retombées peuvent être positives ou négatives. A titre d'exemple, dans l'enseignement, le fait de réaliser soi-même certaines prestations comme le multimédia peut être source d'enrichissement durant les cours.

## **B. Financier**

### *Economie*

La réalisation de la prestation par l'Etat peut générer des économies. Par économies, on entend la différence entre le prix d'achat à l'extérieur et le prix de réalisation en interne. Idéalement, il faut raisonner en coût complet, c'est-à-dire intégrer dans le coût de la prestation l'ensemble des charges fixes et variables. Dans les cas où c'est possible, il faut obtenir des prix du secteur privé pour les comparer à ceux du secteur public.

La contribution aux frais fixes est aussi une source d'économies.

### *Besoins d'investissements (capacité financière)*

Certaines prestations nécessitent, pour leur mise en place, de faire des investissements. Ceux-ci peuvent avoir un impact non négligeable sur la capacité financière de l'Etat.

## **C. Performance**

### *Efficiency*

L'efficacité est la capacité à avoir des résultats en optimisant les moyens employés pour les obtenir.

### *Efficacité*

L'efficacité est la capacité à atteindre les objectifs fixés.

### *Maîtrise des coûts*

Les coûts peuvent être sujets à fluctuation. Une bonne maîtrise de ceux-ci permet une meilleure gestion.

### *Compétences*

L'Etat peut dans certaines circonstances avoir des compétences ou un ensemble de compétences difficiles à trouver dans le secteur privé.

### *Qualité des prestations*

La qualité des prestations (adéquation entre le besoin de l'utilisateur et le niveau de prestation fourni) peut varier en fonction du prestataire.

### *Disponibilité de l'offre (délai)*

Le temps nécessaire pour obtenir une prestation peut être dans certaines circonstances rédhibitoire.

### *Limitation de l'offre (localisation)*

Pour certaines prestations, l'effet de proximité est important.

## **D. Droit**

### *Aspect légal*

Même si l'aspect légal est une composante importante de la mission de la plupart des services de l'Etat, il existe des prestations qui ne s'appuient que sur une base légale générale laissant une grande marge de manœuvre. Ce sont surtout des prestations pour des usagers internes à l'administration.

## **E. Risques**

### *Garanties*

La prise de risques est différente selon le prestataire et la prestation. Le risque est par exemple de voir le prestataire arrêter brusquement son activité. Dans certains cas, un arrêt de la fourniture de la prestation pendant quelques jours peut créer des dommages importants au niveau des usagers.

## **F. Adaptation au changement**

### *Evolutivité/flexibilité*

Face à un environnement qui change de plus en plus rapidement, l'Etat doit être capable d'adapter ses prestations. Cette capacité de réagir au changement est plus sensible dans certains domaines que dans d'autres.

## 3. Facteurs d'appréciation

Il y a cinq facteurs d'appréciation. Le chiffre le plus bas signifie que selon le critère il faut éviter que l'Etat réalise lui-même le groupe de prestations. A l'inverse, le chiffre le plus élevé signifie que, selon ce critère, l'Etat doit absolument réaliser la prestation dans le cadre de l'administration.

Les facteurs d'appréciation sont les suivants :

1. A éviter / mauvais ;
2. Déconseillé / moins bien ;
3. Indifférent / aussi bien ;
4. Recommandé / meilleur ;
5. Indispensable / excellent.

Il y a deux libellés par facteur d'appréciation pour faciliter le choix.

---

#### 4. Pondération

La pondération est là pour donner la possibilité aux décideurs de mettre l'accent sur une ou des familles de critères, sur un ou des critères. Le système correspond ainsi à une sorte de boîte à outils. On peut aussi décider de geler pendant une certaine période une pondération. L'important c'est que ceux qui participent à l'analyse essaient d'être le plus objectif possible. De toute façon, le système est transparent puisque les pondérations/notations sont connues.

#### 5. Manière de décider

Pour avoir une aide à la prise de décision de faire ou de ne pas faire un groupe de prestations, il faut fixer un seuil.

Plusieurs situations sont envisageables :

- a) Si le résultat des calculs est en dessous du seuil, alors l'Etat peut ne pas réaliser lui-même ce groupe de prestations. Il peut sous-traiter ou laisser faire le marché.
- b) Si le résultat des calculs est supérieur au seuil, alors l'Etat peut réaliser lui-même la prestation.
- c) Si le résultat est égal (ou très proche) du seuil, il faut faire une analyse de sensibilité en faisant varier les pondérations. C'est un cas délicat qui doit faire l'objet de discussions approfondies. Toutes les options sont envisageables.

#### 6. Facteurs de succès

Pour que cette approche ait un impact positif, tous les responsables au plus haut niveau doivent être pleinement motivés pour la mettre en œuvre. La méthode doit être connue et les groupes de prestations (ou prestations) sujets à analyse doivent être identifiés. Le rôle de l'animateur du groupe de travail en charge de l'analyse est de faire en sorte que les « *a priori* » soient neutralisés et que la démarche soit cohérente. La remise en cause de prestations existantes doit être perçue par les collaborateurs comme un élément de progrès et non pas comme un élément de déstabilisation.