



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
relatif
au projet Gespa
à l'appui
d'un projet de décret
portant prorogation du décret
autorisant le Conseil d'Etat à déroger
partiellement et temporairement au principe
de la spécialité des dépenses et à renoncer
à la péremption des crédits non utilisés
(Du 25 septembre 2002)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. RÉSUMÉ

Le projet Gespa tel que présenté dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 99.010, du 5 février 1999, « Nouvelle gestion publique » du Grand Conseil sera terminé à la fin de cette année. Nous rentrons maintenant dans une phase d'approfondissement de l'expérience. Le but de ce rapport est de vous communiquer l'état d'avancement des travaux effectués et vous demander la prorogation du décret adopté en 1999.

Depuis cette date, les services pilotes ont eu l'occasion d'analyser leurs prestations, de calculer le coût de celles-ci ainsi que le coût horaire des ressources, de suivre des indicateurs de performance, de mesurer l'incidence de recherches d'améliorations de processus et d'améliorer la capacité de décision des responsables.

Avec l'adaptation du logiciel SAP aux concepts Gespa, l'Etat de Neuchâtel dispose d'une comptabilité analytique performante. Grâce à l'intégration de l'information, la surcharge de travail pour les responsables du contrôle de gestion dans les services est de 1 à 2 jours par mois alors que pour les collaborateurs, le temps passé pour la saisie des temps de travail est d'environ 5 minutes par jour. Considérant l'implication nécessaire des responsables des services, avec ses ressources actuelles, l'office d'organisation serait en mesure d'assister jusqu'à une trentaine de services en phase opérationnelle.

Dès l'an prochain, le nombre de services et d'offices utilisateurs de Gespa avec l'outil SAP se montera à une quinzaine d'unités administratives. L'élargissement est effectué sur la base d'une démarche volontaire.

Les services pilotes considèrent que le décret adopté en 1999 autorisant le Conseil d'Etat à déroger partiellement et temporairement au principe de la spécialité des dépenses et à renoncer à la péremption des crédits non utilisés permet une gestion plus intelligente du service en pouvant utiliser de manière plus flexible les rubriques du budget, en évitant certaines dépenses précipitées en fin d'année et en différant certains investissements. Pour cette raison, nous demandons la prorogation du décret en attendant la modification de la loi cantonale sur les finances qui reprendra cet objet.

Même si le projet Gespa a principalement un impact sur l'encadrement des services qui ont à leur disposition des outils de gestion leur permettant d'avoir une meilleure visibilité et ainsi de prendre de meilleures décisions, la réussite passe aussi par l'implication de tous les collaborateurs dans la recherche de l'amélioration des processus pour l'Etat et les citoyens-usagers. Nous sommes conscients qu'il y a encore du travail à effectuer pour que certains collaborateurs ne se sentent pas étrangers à la démarche. Le renforcement d'une dynamique positive dépendra beaucoup de l'enthousiasme des responsables des services qui seront d'autant plus motivés si cette démarche est en phase avec la politique de l'Etat de Neuchâtel.

2. INTRODUCTION

Au début de l'année 1999, le rapport 99.010 relatif à la nouvelle gestion publique à l'appui d'un projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à déroger partiellement et temporairement au principe de la spécialité des dépenses et à renoncer à la péremption des crédits non utilisés, a été présenté au Grand Conseil qui l'a adopté.

En plus de concepts présentés dont ceux ayant trait au projet Gespa, un calendrier prévisionnel était esquissé. Il prévoyait d'informer en 2001 la commission de gestion et des finances des résultats obtenus ainsi que des intentions pour ensuite soumettre au Grand Conseil une proposition de modification de la loi sur les finances relatives aux assouplissements souhaités et à d'autres dispositions.

Le projet Gespa a pris une année de retard, car il a fallu plus de temps que prévu pour dynamiser ce projet. L'année 2002 marquera au 31 décembre la fin de cet exercice pilote. Nous rentrons maintenant dans une phase d'approfondissement. Cette nouvelle étape nécessite la prorogation du décret.

Etant donné qu'il n'est pas envisagé de modifier à court terme la loi sur les finances et considérant l'utilité de proroger dès cette année le décret adopté en 1999 pour une durée de trois ans, nous vous présentons un rapport avec la demande de prorogation et une information sur les résultats du projet Gespa et sur la poursuite de cette démarche.

3. RAPPEL DES ÉLÉMENTS PRINCIPAUX DU RAPPORT 99.010

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 de ce projet et de ses implications, le Conseil d'Etat a décidé de procéder à une expérience et a désigné des services pilotes. Cette expérience devrait permettre de :

- a) évaluer les avantages apportés par le nouveau système ainsi que les coûts qu'il engendre ;
- b) mesurer l'effort à consentir par les services pour la mise en place du contrôle de gestion ;
- c) mesurer la charge de travail supplémentaire exigée par l'exploitation du système ;
- d) mesurer les efforts de soutien à apporter aux services ;
- e) déterminer les assouplissements à apporter aux dispositions légales et réglementaires ;
- f) déterminer les domaines d'application qui se prêtent au système de contrôle de gestion développé par l'administration cantonale.

Les services pilotes mentionnés dans le rapport 99.010 sont les suivants :

- service des automobiles et de la navigation « SCAN » (DJSS) ;
- service du personnel « actuellement SRH » (DFAS) ;
- service de la protection de l'environnement « SCPE » (DGT) ;
- service des mensurations cadastrales « SCMC » (DGT) ;
- caisse cantonale de compensation « CCNC » (seulement pour la partie prestations complémentaires, de la compétence cantonale) (DEP) ;
- laboratoire cantonal « LABO » (DEP) ;
- offices d'orientation scolaire et professionnelle « OCOSP » (DIPAC).

La conduite du projet est assurée par un groupe de pilotage composé des chefs de services pilotes, du chef de l'inspection des finances de l'Etat, de l'adjoint du chef du service financier ainsi que du chef de l'office d'organisation qui en assume la présidence.

La première étape du projet consiste à analyser les prestations des services pilotes, à concevoir et à mettre en place la comptabilité analytique et le système d'imputation des temps de travail.

La seconde étape permet d'expérimenter les outils que sont la comptabilité analytique et le système de saisie des temps ainsi que la gestion des indicateurs de performance et les méthodes d'amélioration des processus.

4. ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET GESPA

4.1. Situation générale

Depuis 1999 sur un plan général, les étapes suivantes ont été réalisées :

- a) définition des prestations et des activités associées aux prestations (processus clés) ;
- b) définition des missions et des objectifs stratégiques des services pilotes ;
- c) définition des indicateurs de performance et des procédures de récolte ;
- d) calcul des coûts des prestations et suivi d'indicateurs ;
- e) analyse des résultats obtenus avec les outils prototypes (Excel et Logbook) ;
- f) analyses et recherches d'amélioration de processus clés ;
- g) établissement d'un cahier des charges pour le passage sous SAP ;
- h) paramétrage de SAP avec les rapports associés ;
- i) choix et mise en place d'un logiciel de saisie des temps de travail (Timelead de la société Uditis) ;
- j) interfaçage Timelead – SAP ;
- k) exploitation des données de la comptabilité analytique sous SAP ;
- l) utilisation chaque année du décret adopté en 1999.

Le projet Gespa se terminera à la fin de cette année tel que présenté dans le rapport 99.010. Le travail qui reste à faire est le bouclage annuel de la comptabilité analytique sous SAP, l'amélioration de l'exploitation des informations associées aux indicateurs avec des tableaux de bord synthétiques et des valeurs cibles adaptées ainsi que la poursuite de la recherche de l'amélioration des processus avec l'aide des collaborateurs.

4.2. Situation des services pilotes

En premier lieu, il convient de relever que la caisse cantonale de compensation s'est retirée au début de l'année 2001. Les raisons mentionnées sont la non-intégration de la CCNC à SAP et une remise en cause de l'utilité de calculer les coûts des prestations. La CCNC a reconnu l'attrait des tableaux de bord et a pu être le promoteur d'outils développés au sein de Gespa auprès du pool intercantonal des caisses de compensation.

Pour les autres services pilotes, la situation est la suivante :

- a) ce n'est pas la totalité du service des ressources humaines qui a été service pilote, mais l'office de la formation continue ;
- b) l'ensemble des services pilotes a défini les données de base (étapes a, b, c) ;
- c) tous les services pilotes ont calculé le coût de leurs prestations avec les recettes (quand il y en a) ainsi que le coût des activités et analysé leurs résultats ;
- d) les collaborateurs des services pilotes saisissent leur temps de travail. L'OCOSP le fait partiellement et le SCAN a suspendu provisoirement en 2002 cette saisie pour des raisons de gestion interne et de surcharge liée à l'Expo.02 ;
- e) le laboratoire cantonal, l'office de la formation continue, le service des mensurations cadastrales, le SCAN, l'OCOSP et le service de la protection de l'environnement gèrent des indicateurs ;
- f) le laboratoire cantonal et le service des mensurations cadastrales éditent des tableaux de bord synthétiques ;
- g) le SCAN, le service de la protection de l'environnement, l'OCOSP, l'office de la formation continue et le service des mensurations cadastrales ont entrepris dans le cadre de Gespa des recherches et mesures d'amélioration de processus avec l'aide de leurs collaborateurs ;
- h) le laboratoire cantonal, l'office de la formation continue, le service des mensurations cadastrales, le SCAN, l'OCOSP et le service de la protection de l'environnement ont bénéficié chaque année des facilités générées par le décret adopté en 1999 ;
- i) l'utilisation de la comptabilité analytique avec SAP en l'an 2002 ne s'est effectuée que pour un nombre limité de services pilotes : le laboratoire cantonal, le service des mensurations cadastrales et l'office de la formation continue. Les autres services pilotes le feront en 2003. On peut aussi mentionner que l'office d'organisation participe à cet exercice depuis cette année.

4.3. Mise en place de la comptabilité analytique avec SAP

La mise en place de la comptabilité analytique a nécessité la réalisation d'un cahier des charges basé sur les concepts de contrôle de gestion retenus dans Gespa et prenant en compte les contraintes du progiciel SAP (modules contrôle de gestion-CO et gestion de projet-PS). Les concepts mis en œuvre ont été comparés avec ceux préconisés par le projet Colibri qui a pour ambition d'harmoniser la comptabilité analytique dans les cantons et communes suisses et ainsi de favoriser le *benchmarking* (www.mykolibri.ch). Même s'il y a des différences, le concept Gespa est globalement en phase avec les principes établis dans le cadre de Colibri.

L'outil de gestion SAP (CO/PS) a été paramétré en fonction de ces règles. Actuellement, tous les concepts sont définis et paramétrés, même si la mise en place des loyers calculatoires, des frais d'entretien et des prestations internes n'est pas tout à fait finalisée.

Le paramétrage a été réalisé par l'équipe SAP du service financier et l'office d'organisation, les interfaces par le STI. La mise en service s'est bien passée et après deux clôtures trimestrielles, les résultats sont satisfaisants et cohérents.

Les seuls paramétrages en cours sont la création de rapports spécifiques selon les demandes des utilisateurs.

Certaines procédures d'exploitation gérées par l'office d'organisation (exemple: bouclements trimestriels) devraient être reprises à terme par le service financier.

Une formation est offerte aux utilisateurs (cadres et contrôleurs de gestion des services s'il y en a).

4.4. Difficultés rencontrées

Les principales difficultés rencontrées sont en relation avec :

a) La culture d'entreprise

Les réflexions qui suivent tiennent compte des différences logiques qu'il y a entre la gestion du secteur privé et la gestion du secteur public.

Par rapport à une entreprise privée soumise à des changements fréquents, la gestion anticipative dans l'administration n'est pas toujours perçue comme une nécessité. On a plus l'habitude de réagir que d'être proactif, or la grande force de Gespa est de faciliter l'anticipation grâce à une meilleure visibilité.

Avec Gespa, on développe la gestion par objectif qui n'est pas toujours facile à appréhender.

Pour qu'un système analytique soit utile, il faut travailler sur une échelle de temps inférieur à l'année. C'est un changement important pour des services qui ont souvent l'habitude d'analyser leurs informations l'année suivante.

La motivation des responsables à rechercher l'amélioration de la performance dans le cadre d'une administration est fortement influencée par la politique générale mise en place. Il est clair qu'avec des modes de gestion différenciés au sein de l'Etat, il pourrait y avoir démotivation si l'effort de recherche de performance n'est pas partagé par l'ensemble.

b) Les compétences des responsables dans le domaine de la gestion

Il y a une très nette différence entre les responsables à l'aise avec les systèmes de gestion et ceux qui ont de la difficulté à les utiliser. Pour ces derniers, les notions de réflexion stratégique, d'objectifs stratégiques, de tableaux de bord, de comptabilité analytique (principalement), de processus, etc., sont

souvent difficiles à appréhender et donc lourds à gérer. Clairement, le travail effectué dans le cadre de Gespa a été très formateur. L'office d'organisation aide les services en cas de difficulté.

c) Le temps nécessaire

Souvent, la question du manque de temps pour faire avancer Gespa est apparue. Il est clair qu'avec les outils prototypes non conviviaux (abandonnés progressivement) et la non-intégration de l'information, le temps nécessaire pour gérer l'information de gestion pouvait être décourageant.

Pour l'encadrement, il convient de distinguer le travail de préparation des données de base (environ 5 jours en principe une fois) et le travail d'exploitation de l'information. Avec le système SAP, la préparation de reporting trimestriel peut représenter 1 jour (maximum 2 jours) pour le chef de service/office ou pour la personne en charge du contrôle de gestion (à temps partiel). La préparation du budget analytique pour l'année suivante nécessite aussi 1 à 2 jours supplémentaires. Il faut aussi compter du temps pour la communication.

Pour le reste du personnel, ainsi que l'a démontré l'enquête faite auprès des personnes saisissant leur temps de travail (120 réponses – 73% de participation), le temps que chaque collaborateur passe par jour pour cette saisie est d'environ 5 minutes.

d) La flexibilité des concepts

Les concepts mis en place imposent une certaine rigueur. L'expérience n'a pas révélé de cas bloquants, néanmoins certains services aimeraient peut-être parfois modifier le concept standard pour un besoin spécifique. Un groupe de pilotage des concepts est en charge de statuer sur les besoins d'adaptation des standards mis en place.

e) La perception du personnel

Bien que les chefs de service aient fait des communications sur le projet Gespa à l'ensemble de leur personnel, certains collaborateurs n'en voient pas l'utilité soit parce qu'ils ne s'intéressent pas au domaine de la gestion, soit parce qu'ils ne sont pas impliqués, soit parce que la communication sur ce projet est à reprendre ou à développer. L'enquête effectuée auprès du personnel des services pilotes par le syndicat SSP donne certaines informations qui ne sont pas représentatives pour nous, car le taux de participation est trop bas (38%), certains cadres n'ont pas été interrogés et la formulation des questions était ambiguë. Néanmoins, même si nous considérons que tous les collaborateurs n'ont pas pour mission de s'occuper de problèmes de gestion, nous avons pour ambition de les faire davantage participer, par exemple dans le domaine des recherches d'amélioration des processus. Cela permet outre le fait de bénéficier de leurs connaissances, de leur faire vivre plus directement l'intérêt d'une telle démarche.

f) Le suivi de certains indicateurs : qualité, satisfaction des clients

La démarche Gespa fait ressortir la difficulté de définir des valeurs cibles pour certains indicateurs comme la qualité et la satisfaction des usagers-clients et de mettre en place un système de suivi. En principe, la satisfaction des usagers-clients se mesure au travers d'enquêtes. La plupart des services pilotes les ont fait à un moment ou à un autre, mais elles ne peuvent pas être répétées trop souvent.

5. IMPACTS DE LA DÉMARCHE GESPA

Les services pilotes ont évalué l'impact de Gespa dans les unités administratives à différents niveaux. Les commentaires à faire sont les suivants :

Prestations

Les prestations sont décrites, les coûts et les recettes de celles-ci sont connus. S'il y a des recettes, l'écart avec les coûts est chiffré. La connaissance des coûts unitaires des prestations permet d'évaluer le niveau de facturation nécessaire pour couvrir les charges. Cela peut justifier la révision des tarifs des émoluments si cela correspond à une volonté politique de le faire. Quand les prestations sont aussi réalisées par le secteur privé ou par des unités administratives d'autres cantons, la comparaison envisageable des coûts est plus juste. L'évaluation d'une possible sous-traitance peut être soupesée. Quand plusieurs unités géographiques d'un service font les mêmes prestations, les différences peuvent être évaluées, analysées et corrigées si c'est nécessaire. Le suivi d'indicateurs sur les prestations permet de mieux maîtriser des délais et de contrôler la qualité des prestations.

Processus

La mise en place de Gespa est l'occasion de décrire les processus clés des services. Dans certains cas, les processus sont analysés et des recherches d'amélioration effectuées. En cas de remise en cause de prestation ou de coût de celle-ci, les incidences au niveau des processus peuvent être plus facilement évaluées. La recherche d'économies est facilitée. La connaissance du temps passé sur les activités a donné lieu à quelques surprises. Des activités mineures au premier abord se sont révélées dans la réalité assez lourdes. Il faut un certain recul pour pouvoir améliorer des processus, cela explique que l'accent soit mis sur ce type de démarche en fin de projet Gespa.

Collaborateurs

Une distinction très claire doit être faite concernant les collaborateurs et Gespa. Pour notre projet, il y a deux types de collaborateurs à identifier :

- a) ceux qui sont chargés principalement de tâches de gestion (surtout des cadres) ;

b) ceux qui remplissent quasi exclusivement des tâches de production administrative ou technique.

La première population est la principale cible du projet. Elle doit avoir, avec l'information à disposition sur les centres de coût et sur les prestations, plus de facilité pour prendre des décisions correctives. La définition des objectifs est plus aisée. La communication est facilitée.

Pour les autres collaborateurs, l'information établie avec Gespa permet de mieux comprendre le rôle du service et ses objectifs de performance ce qui peut être source de motivation. Moyennant une communication adaptée, il est possible de mieux prendre connaissance périodiquement de l'évolution de l'activité du service. Avec une bonne animation de l'encadrement, la démarche Gespa favorise la collaboration par exemple dans le cadre de projets issus de recherches d'améliorations de processus.

Même s'il n'y a pas de lien direct, les objectifs de performance déterminés au niveau des prestations des services peuvent avoir une incidence sur les objectifs fixés aux collaborateurs individuellement.

Culture

L'introduction de Gespa favorise l'émergence d'une culture de gestionnaire sensibilisé aux coûts et à la production performante de prestations dans un souci de transparence et de satisfaction des usagers.

Gestion du service/office

Clairement, la visibilité donnée par l'information Gespa facilite la réflexion stratégique. Cela permet de mettre en place des tactiques (court terme) qui sont en corrélation avec des visions (long terme). L'établissement de contrats de prestations avec la Confédération est aussi facilité. Sur le plan de la gestion budgétaire, hormis l'impact du décret adopté en 1999 qui sera repris plus loin dans le rapport, il est trop tôt pour mentionner les retombées du suivi des budgets au niveau des centres de coûts et des prestations (plus détaillés qu'auparavant), car cette fonctionnalité n'a été mise en œuvre qu'au début de cette année (voir état d'avancement).

La mise en place d'un système d'assurance qualité est facilitée pour les services qui ont mis en place les concepts Gespa.

Les services pilotes ont mis en phase leur organisation (centre de responsabilités) avec leurs centres de coûts et leurs prestations. Cependant, il y a encore des réflexions à mener sur ce plan-là. En effet, si les prestations pour être réalisées ont besoin de ressources de plusieurs centres de coûts, alors il y a un intérêt à nommer des responsables de prestations en plus des responsables de centres de coûts. L'arbitrage auquel pourra être confronté le chef de service peut être l'occasion de générer une dynamique positive, source de progrès.

Relation avec les partenaires

Pour l'instant, l'impact sur les relations avec les partenaires est faible. Il convient quand même de relever que le service des mensurations cadastrales considère que le travail effectué avec Gespa a été très utile dans ses communications avec l'Office fédéral de la topographie. D'ailleurs, cet office souligne dans son rapport au SCMC que les travaux entrepris dans le cadre de Gespa représente une bonne avance pour une éventuelle certification ISO.

Dans le cadre des relations avec d'autres cantons (ex. : Valais) ou avec des consultants, des avis ont été exprimés positivement sur la qualité de la démarche neuchâteloise.

Relation avec les usagers

Au niveau des relations avec les citoyens-usagers, il y a eu peu d'impact direct si ce n'est un meilleur suivi des « affaires ». L'amélioration des prestations grâce à des mesures prises dans le cadre de la révision des processus ou par des actions correctrices en relation avec le suivi d'indicateurs n'a pas fait l'objet de discussions avec les usagers.

Relation avec la collectivité

Avec les informations Gespa, un service peut présenter plus facilement ce qu'il fait et ce que chaque prestation représente pour lui.

6. MOYENS À METTRE EN ŒUVRE POUR POURSUIVRE LA DÉMARCHE

Les ressources à mettre en œuvre pour poursuivre la démarche dépendent surtout du nombre de services/offices qui l'emploieront ces prochaines années. Au niveau de l'office d'organisation qui assure un appui central avec une personne, les ressources sont suffisantes jusqu'à 25-30 services opérationnels. Au-delà, l'office d'organisation devrait être renforcé à moins de trouver des solutions organisationnelles ou techniques qui n'augmentent pas linéairement la charge de travail.

Les services en pratiquant la démarche Gespa ne peuvent pas justifier un poste supplémentaire pour le contrôle de gestion, par contre ils peuvent avoir besoin de compétences différentes.

Les autres dépenses envisageables sont relatives à :

- la poursuite des actions de formation déjà entreprises (gestion comptable, contrôle de gestion, animation de groupe, analyse de processus, gestion stratégique, etc.);
- l'achat de licences logiciels supplémentaires;
- un appui externe pour des animations d'analyse de processus.

7. PROFIL DES SERVICES/OFFICES OU DOMAINES D'APPLICATION LES PLUS INTÉRESSÉS PAR LA DÉMARCHE GESPA

Les services les plus adaptés à la démarche Gespa sont :

- ceux qui facturent leurs prestations à l'extérieur et qui doivent suivre le degré de couverture de celles-ci ;
- ceux qui sont dans un environnement changeant avec des risques de modification de financement extérieur ;
- ceux qui ont des prestations qui pourraient être confiées à l'extérieur ;
- ceux qui ont besoin d'améliorer leur processus.

8. ENTENTE DE PRESTATIONS

Il est apparu au cours du projet pilote qu'un *guide line* serait très utile. Il a été créé pour satisfaire plusieurs objectifs :

- a) aider les services/offices à entrer dans la démarche Gespa ;
- b) faciliter la communication des éléments de base du contrôle de gestion d'un service/office en interne et vers l'externe ;
- c) se mettre d'accord avec le (la) chef(fe) de département sur les objectifs/prestations d'un service/office (entente de prestations) ;
- d) faciliter la reprise d'informations dans SAP (CO-PS).

Ce *guide line* permet à un service de décrire sa mission, ses bases légales, ses objectifs stratégiques, ses groupes de prestations, ses prestations et les activités associées à celles-ci, ses objectifs de performance, ses centres de coûts et d'autres informations nécessaires pour mettre en place Gespa.

Pour les nouveaux services rentrant dans la démarche, le (la) chef(fe) de département doit signer le document. Par cette signature il (elle) confirme son accord concernant la mission, les objectifs stratégiques et les prestations.

La notion d'entente de prestations qui figure à la lettre c est nouvelle. Ce terme a été trouvé pour ne pas créer de confusion avec les mandats et accords de prestations qui vont plus loin dans la démarche puisque cela s'accompagne de dispositions financières plus larges.

Pour l'instant en terme d'implantation de la nouvelle gestion publique à l'Etat de Neuchâtel, nous ne proposons pas d'autres dispositions qui aient un rapport direct avec le contrôle de gestion.

9. PROCHAINES ÉTAPES

9.1. Programme d'élargissement (phase d'approfondissement)

Dès l'an prochain, onze services/offices supplémentaires utiliseront en principe la démarche Gespa avec l'outil SAP. Il s'agit :

- du reste des services pilotes dont le service des automobiles et de la navigation, le service de la protection de l'environnement et l'office d'orientation scolaire et professionnelle avec le centre de bilan des compétences et de préparation de la validation des acquis (CBVA) ;
- d'autres services dont l'Etablissement d'exécution des peines de Bellevue, la Caisse de pensions, le service de la formation des enseignants de l'enseignement secondaire 2 et de l'informatique scolaire, le service de l'assurance-maladie, le service du traitement de l'information, l'inspection des finances et l'observatoire cantonal.

Le service de la probation et le service des poursuites et faillites introduiront en principe Gespa dans leurs unités en 2004. Avec l'apport de ces services, nous pourrions confirmer la validité des systèmes analytiques mis en place.

Même s'il est souhaitable de rechercher l'harmonisation des procédures administratives et comptables au sein de l'Etat, l'élargissement est pour l'instant effectué sur la base d'un engagement volontaire qui est recommandé si on veut la réussite de ce genre de démarche. Sans l'adhésion dynamique du chef de service, l'introduction de Gespa est vouée à l'échec ou à une stagnation pernicieuse.

Nous entendons éviter d'investir à l'avenir dans le développement d'autres systèmes comptables déjà mis en place et de privilégier l'installation de SAP-CO/PS.

9.2. Mesures d'incitation à poursuivre Gespa

Outre la motivation qui peut être créée par les autorités politiques si la démarche Gespa est en phase avec leur stratégie, les facilités accordées au niveau de la gestion budgétaire (dérogations accordées au niveau de la spécialité des dépenses et la péremption des crédits) se sont révélées très utiles. En effet, le décret adopté en 1999 a été utilisé par six services pilotes. Cela a permis d'utiliser de manière plus flexible les rubriques du budget, d'éviter certaines dépenses précipitées de fin d'année et de différer certaines acquisitions. Certains considèrent que c'est un outil indispensable pour une gestion intelligente du service.

Pour ces raisons, nous demandons la prorogation du décret actuel.

9.3. Développement ultérieur de la gestion des prestations de l'Etat

Dans cette phase intermédiaire, il n'est pas envisagé de proposer une modification de la gestion du budget de l'Etat par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat mène actuellement une réflexion sur le principe de l'enveloppe budgétaire et se réserve de vous faire des propositions dans le cadre de la modification de la loi sur les finances.

A plus long terme, le principe de l'enveloppe budgétaire pourrait se justifier dans certains cas et ainsi créer une stimulation supplémentaire pour rentrer

dans la démarche Gespa. Actuellement, aucun service/office de l'Etat ne dispose de ce système de gestion.

Sans entrer dans les détails, les réflexions en cours montrent que la démarche est complexe. Si cette approche était initiée, il conviendrait au préalable de répondre à plusieurs questions :

- a) Que se passe-t-il en cas de non-utilisation complète de l'enveloppe budgétaire? Est-ce que des réserves peuvent être constituées avec des modalités d'utilisation ?
- b) Que se passe-t-il en cas de dépassement de l'enveloppe budgétaire ?
- c) Quels services peuvent prétendre utiliser ce mode de gestion ?

Au vu des implications et de la complexité de ce genre de nouvelles dispositions, le présent rapport n'a pas pour objet d'en demander leur introduction, mais uniquement d'en évoquer le principe comme un outil utilisable dans le futur. Il pourrait être présenté pour adoption dans le prochain projet de modification de la loi sur les finances qui intégrerait également les dispositions du décret à proroger. Nous envisageons de vous soumettre les modifications de ladite loi d'ici fin 2005.

10. COÛT DE LA MISE EN PLACE DE GESPA

L'évaluation du coût de la mise en place du projet Gespa se présente de la manière suivante en ne prenant en compte que **les coûts externes** :

Période de prototypage (1999-2001)	Fr.
Logiciel de gestion des temps de travail Logbook	26.600.-
Logiciel de gestion de processus	2.500.-
Consultant pour un service pilote (coaching, formation...)	29.600.-
 Période de mise en place de SAP avec les quatre services/offices (2001-2002)	
Honoraire de consultant SAP	14.000.-
Licenses SAP	23.260.-
Licenses Timelead	51.450.-
Formation	20.000.-
Total¹⁾	<u>167.410.-</u>

¹⁾ Cela ne comprend pas le poste supplémentaire créé à l'office d'organisation pour mettre en place Gespa avec SAP et assister les services (coût brut sur deux ans et demi: 270.000 francs).

Au niveau **des coûts internes**, les chiffres les plus significatifs pour un service de 20 personnes qui met en place Gespa sont les suivants :

- la charge de travail pour la mise en place initiale de Gespa dans un service d'une vingtaine de personnes est de près de 5 jours (en moyenne) pour le service et aussi de 5 jours pour l'office d'organisation ;
- la charge de travail d'un service pour son contrôle de gestion (établissements de rapports, analyse, communication) et le développement de la démarche est de près de 15 jours par année au minimum ;
- la charge de travail de l'office d'organisation pour aider les services dans leur contrôle de gestion est en moyenne de 5 jours par année par service ;
- la charge de travail d'un service de 20 personnes pour la saisie des temps est de 45 jours par année.

A part ces chiffres, il convient de mentionner le **coût interne** de la mise en place de SAP (modules CO et PS) pour l'ensemble des services qui s'est monté à près de 354.000 francs.

11. CONSÉQUENCE POUR LE PERSONNEL

Au niveau des ressources de l'office d'organisation nécessaires pour assister les services, l'effectif actuel devrait être suffisant jusqu'à une trentaine de services en phase opérationnelle.

Au niveau des services, pour le contrôle de gestion, la charge de travail liée à Gespa est de 7 à 10 % d'un poste. La plus grande partie étant faite par le chef de service/office dans le cadre de son travail de gestionnaire.

Il faut néanmoins mettre une réserve pour les grands services (ex. : service des ponts et chaussées) qui pourrait demander plus de ressources en local ou en central.

12. CONCLUSION

L'expérience Gespa, malgré une année de retard, a globalement atteint ses objectifs. Les services pilotes ont en effet la capacité d'analyser leurs prestations grâce à une comptabilité analytique de bonne qualité, de suivre des indicateurs de performance, de mesurer l'incidence de recherches d'améliorations de processus, de simuler l'effet de nouveaux investissements sur des coûts horaires de ressources ou sur les coûts des prestations, d'améliorer la capacité de décision des responsables... Très clairement, Gespa a permis de corriger des impressions sur le coût des prestations de l'Etat. Les services disposant de ces outils et d'un support central peuvent mieux répondre aux questions posées par les responsables de département.

Malgré ce réel progrès, il y a encore un appréciable travail à effectuer pour valider totalement les outils comptables, pour multiplier les groupes d'amélioration de processus avec les collaborateurs, pour développer la gestion

participative avec des responsables de prestations, pour établir des tableaux de bord adaptés et communicables et pour déterminer des suivis qualité et satisfaction client plus faciles à mettre en œuvre. C'est un travail de longue haleine qui a besoin d'être dynamisé.

La confirmation par les autorités politiques du bien-fondé de ce genre de démarche et la prorogation du décret adopté en 1999 sont les meilleures sources de motivation que vous pouvez fournir aux chefs de services et d'offices prêts à s'investir avec leurs équipes pour la réalisation de prestations performantes dans l'intérêt général.

C'est pourquoi nous vous proposons de proroger le décret autorisant le Conseil d'Etat à déroger partiellement et temporairement au principe de la spécialité des dépenses et à renoncer à la péremption des crédits non utilisés.

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

Neuchâtel, le 25 septembre 2002

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,

Le chancelier,

P. HIRSCHY

J.-M. REBER

Décret
portant prorogation du décret
autorisant le Conseil d'Etat à déroger
partiellement et temporairement au principe
de la spécialité des dépenses et à renoncer
à la péremption des crédits non utilisés

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 25 septembre 2002,
décède :

Article premier Le décret autorisant le Conseil d'Etat à déroger partiellement et temporairement au principe de la spécialité des dépenses et à renoncer à la péremption des crédits non utilisés, du 23 mars 1999, est prorogé pour une période de quatre ans, soit du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2005.

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 ¹ Le présent décret entre en vigueur rétroactivement le 1^{er} janvier 2002.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Les secrétaires,

Décret
autorisant le Conseil d'Etat
à déroger partiellement et temporairement
au principe de la spécialité des dépenses
et à renoncer à la péremption des crédits non utilisés

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 5 février 1999,
décète:

Article premier ¹ Le Conseil d'Etat peut autoriser les services qui pratiquent le contrôle de gestion (GESPA) à déroger au principe de la spécialité des dépenses selon l'article 20 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980 et à renoncer à la péremption des crédits non utilisés telle que prévue à l'article 27 de ladite loi, pour une période expérimentale de trois ans, du 1^{er} janvier 1999 au 31 décembre 2001.

² Il en définit les modalités d'application.

Art. 2 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit s'il y a lieu à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le 23 mars 1999

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Les secrétaires,