Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant
la mise en œuvre d'instruments d'évaluation et de pilotage stratégiques destinés à l'assainissement et à la maîtrise des finances de l'Etat

(Du 2 février 2005)

Il n'est pas de vent favorable pour
qui ne connaît pas son port
Sénèque

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Notre canton est confronté depuis de nombreuses années à des déficits chroniques. En réponse, le Conseil d'Etat a, dans son rapport 05.011 "Maîtrise des finances", proposé au Grand Conseil d'introduire deux instruments institutionnels de maîtrise des finances:

– *un frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales;*
– *un frein à l'endettement.*

Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales agit à la source des déficits budgétaires et exerce ainsi un effet préventif. S'il permet d'éviter la dégradation des finances de l'Etat, il ne vise par contre pas à résorber les déficits actuels.

Le frein à l'endettement répond lui aux principes de la loi sur les finances qui stipule d'une part que le budget de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme, d'autre part que l'Etat doit amortir le découvert du bilan en tenant compte de la situation économique. Le déficit actuel étant en partie dû à des causes structurelles, atteindre ce double objectif implique obligatoirement que des mesures soient prises pour réduire l'insuffisance de financement.

Si ces deux instruments définissent le cadre institutionnel dans lequel doit s'inscrire la maîtrise des finances de l'Etat, ils ne peuvent à eux seuls assainir les finances publiques. Fort de ce constat, le Conseil d'Etat a, en même temps qu'il confirmait son entrée en matière sur la mise en œuvre des instruments institutionnels, souligné la nécessité de développer des instruments d'évaluation et de pilotage stratégiques.

Par le présent rapport d'information, le Conseil d'Etat confirme au Grand Conseil le lancement de la démarche destinée au développement ou à la mise en œuvre d'une part des instruments nécessaires à l'évaluation stratégiques des prestations et des

subventions de l'Etat, d'autre part des instruments de pilotage stratégique nécessaires à l'orientation des politiques publiques.

1. INTRODUCTION

Dans son rapport sur le budget 2005, dans un chapitre ad hoc consacré à la maîtrise des finances à long terme, le Conseil d'Etat a annoncé sa décision d'entrer en matière sur la mise en œuvre d'instruments institutionnels de maîtrise des finances. Il a soumis à votre Conseil le rapport y relatif lors de sa session de février 2005.

Dans ce même chapitre, le Conseil d'Etat réaffirmait sa conviction de la nécessité de poursuivre les efforts de maîtrise des finances à court et moyen terme, dans le cadre des exercices budgétaires annuels et des plans financiers quadriennaux. Parallèlement, il exprimait sa conviction que la maîtrise des finances à long terme devait aller de pair avec d'une part une réflexion de fond sur le rôle l'Etat, d'autre part avec la nécessité, pour le Conseil d'Etat, de se doter d'instruments d'évaluation et de pilotage stratégiques adéquats. Un rapport d'information ad hoc devait être soumis au Grand Conseil au plus tard en même temps que le programme de législature 2005-2009.

Le Conseil d'Etat a soumis à la commission de gestion et des finances deux projets portant sur:

– un frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales;
– un frein à l'endettement.

La commission a examiné ces propositions durant le mois de novembre 2004. En marge des décisions prises s'agissant des deux projets susmentionnés, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il présenterait au Grand Conseil un rapport d'intention concernant la mise en œuvre d'instruments d'évaluation et de pilotage stratégiques lors de la session de mars 2005. Il a confirmé cette décision lors de la session de décembre 2004.

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat donne suite à ses déclarations.

2. CONTEXTE

Les collectivités publiques, quel que soit leur niveau (fédéral, cantonal, communal), sont soumises à des critiques de plus en plus virulentes quant à leur capacité à maîtriser leurs finances et l'évolution de celles-ci. L'Etat de Neuchâtel ne fait pas exception.

Ces critiques ont eu le double effet d'une part de focaliser le débat politique autour de la question de la maîtrise des finances au détriment des autres questions ayant trait à l'orientation des politiques publiques, d'autre part de faire du budget, respectivement des comptes, le principal, si ce n'est le seul, instrument d'évaluation et de pilotage stratégiques des politiques publiques.

L'objectif de maîtrise des finances figure dans la loi sur les finances qui stipule, à son article 3 que le budget de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré à moyen terme et que l'Etat doit amortir le découvert du bilan en tenant compte de la situation économique. Le Conseil d'Etat a manifesté sa volonté, dans son programme de législature, de tout mettre en œuvre pour respecter cet objectif.

Il considère par contre également que le respect de cet objectif ne doit pas prétériter les autres objectifs fixés par la Constitution cantonale qui stipule, à son article 5, premier alinéa, les tâches que doivent assurer l'Etat et les communes. Comme le mentionne cet article à son second alinéa, lorsque ces derniers accomplissent leurs tâches, ils doivent privilégier les intérêts des générations futures en prêtant une attention particulière aux exigences du développement durable. Dans le cas d'espèce, l'intérêt des générations futures, indépendamment des autres exigences du développement durable, est indubitablement d'hériter de finances publiques saines. Pour l'Etat, comme pour les communes, un équilibre doit par conséquent être trouvé entre l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées par la Constitution et les contraintes liées à l'équilibre de leurs finances.

Pour orienter les politiques publiques, le budget et les comptes sont les principaux instruments d'évaluation et de pilotage dont disposent aujourd'hui les autorités. Les tâches de l'Etat, indépendamment de leur complexité, sont par conséquent réduites à leur seule dimension budgétaire et comptable.

Les limites du budget et des comptes lorsqu'il s'agit d'orienter les politiques publiques sont de deux ordres. En amont, le budget reflète de manière lacunaire, voire trompeuse, aussi bien la mission et les objectifs de l'Etat que les besoins des citoyens. En aval, les comptes ne renseignent ni sur l'effet, ni sur l'impact des politiques publiques mises en œuvre. À force de vouloir les utiliser à des fins pour lesquelles ils n'ont pas été prévus, tant le budget que les comptes s'avèrent inadaptés au contexte d'un environnement politico-administratif qui se complexifie.

Ce constat a conduit de nombreux pays à réagir en élaborant des budgets basés sur les prestations. En Suisse, sous le nom de "Nouvelle gestion publique" (NGP), tant la Confédération, les cantons que les communes se sont inspirés de ces développements et ont mis en place des projets plus ou moins ambitieux de réformes de leur structure et de leur gestion (voir annexe 1).

Le canton de Neuchâtel n'est pas resté en marge de cette évolution. Dès le milieu des années 1990, le canton a ainsi mis en œuvre des projets importants de modernisation au niveau tant de la gestion des prestations (lancement du projet de gestion des prestations GESPA), des finances (affinement de la planification financière, introduction de SAP, loi sur les subventions, désenchevêtrement des tâches) des ressources humaines (nouvelle loi sur le statut de la fonction publique), que du traitement de l'information (aménagement de la place de travail informatisée) et de leurs corollaires.

Même si ces réformes n'avaient pas pour objectif direct l'assainissement des finances de l'Etat, leur mise en œuvre devait toutefois permettre d'y concourir.

Or, malgré les efforts consentis et les progrès réalisés, l'objectif d'équilibre des finances n'a pas été atteint. Focalisé autour de ce seul objectif, le débat politique s'est durci. Les positions se sont cristallisées autour des questions budgétaires et comptables, les visions divergeant sur les besoins et les moyens.

Le Conseil d'Etat est convaincu que l'assainissement des finances de l'Etat et la pérennisation de leur équilibre est un objectif réaliste et réalisable. Par le présent rapport, il réaffirme sa volonté d'atteindre cet objectif, tout en mettant l'accent sur la nécessité de doter les autorités d'instruments d'évaluation et de pilotage adéquats.

Comme le montrent les expériences récentes, la seule volonté du gouvernement n'est cependant pas suffisante pour maîtriser les finances. Pour atteindre cet objectif, le Conseil d'Etat doit pouvoir compter sur le soutien d'un parlement déterminé. Pour cette raison, le Conseil d'Etat demande à votre Conseil, en prenant acte du présent rapport

d'information, d'approuver le lancement de la démarche de mise en œuvre d'instruments d'évaluation et de pilotage stratégiques et de soutenir cette démarche.

3. OBJECTIFS

Les objectifs de la présente démarche concernent à la fois le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et l'administration. Ils ont donc une dimension à la fois stratégique (pour ce qui relève des autorités) et organisationnelle (pour ce qui touche à l'administration).

3.1. Objectifs stratégiques

Les objectifs stratégiques relèvent des autorités politiques législatives et exécutives. Ils visent à l'assainissement et à la maîtrise des finances, ainsi qu'au pilotage et à l'évaluation stratégique des politiques publiques. Pour ce faire, des instruments d'évaluation et de pilotage stratégique adaptés doivent être mis à leur disposition.

Les instruments d'évaluation doivent permettre l'appréciation stratégique à la fois des prestations fournies et des subventions octroyées. Dans ce sens, ils complètent le frein à l'endettement soumis à votre Conseil par le Conseil d'Etat dans son rapport 05.011.

Les instruments de pilotage doivent quant à eux faciliter la prise de décision politique. Présentés sous la forme de tableaux de bord, ces instruments seront à la fois financiers et non financiers. Le pilotage de l'Etat ne sera ainsi plus réduit à sa seule dimension budgétaire et comptable.

Tant le développement de ces instruments que leur mise en œuvre impliquera la clarification préalable des missions de l'Etat, puis leur conjugaison en terme d'objectifs stratégiques.

S'agissant des relations entre le Conseil d'Etat et l'administration, la démarche s'inscrit clairement dans une perspective de haut en bas. Par conséquent, les missions et objectifs stratégiques de l'Etat devront être transcrits au niveau des départements, puis des services, enfin des collaboratrices et des collaborateurs. Dans cette perspective, la démarche vise donc également des objectifs opérationnels.

3.2. Objectifs opérationnels

Les objectifs opérationnels relèvent du Conseil d'Etat et de l'administration. Ils visent à accroître la capacité de ceux-ci à gérer de manière prévisionnelle les ressources nécessaires en fonction des résultats attendus. Pour ce faire, l'usage de la gestion des prestations doit être systématisé.

Parallèlement, l'évaluation périodique des subventions doit être poursuivie.

A relever que, si tant la gestion des prestations que l'évaluation périodique des subventions ont une dimension opérationnelle, la systématisation de leur utilisation est de nature stratégique. Les niveaux stratégiques et opérationnels sont donc ici intimement liés.

4. PRINCIPES

Atteindre les objectifs visés par une telle démarche suppose le respect d'un certain nombre de principes.

Si aucune recette miracle n'existe, les expériences récentes permettent toutefois de mettre en évidence le fait que, pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé, le Conseil d'Etat doit être clair dans ses objectifs et pouvoir compter sur le soutien du Grand Conseil et des services de l'administration.

4.1. Clarté

La clarté est une des conditions de succès d'une telle démarche. Le Conseil d'Etat en est conscient et apportera une attention particulière aux aspects liés à la communication.

Le Grand Conseil sera ainsi régulièrement tenu informé de l'avancement des travaux par le biais de sa commission de gestion et des finances.

Les services de l'administration seront eux tenus informés par le biais de séances d'information et d'échange ad hoc et via le site Intranet qui sera dédié à la démarche.

Enfin, les syndicats de la fonction publique seront tenus informés lors des rencontres régulières qu'ils ont avec le Conseil d'Etat.

4.2. Soutien

L'assainissement et la maîtrise des finances est un objectif ambitieux. Pour l'atteindre, le Conseil d'Etat devra pouvoir compter sur le soutien d'un parlement déterminé. En adoptant le présent rapport, le Grand Conseil exprimera donc sa volonté de soutenir la démarche.

Les ressources nécessaires à la démarche seront définies dans le cadre de la phase de mise en place.

Enfin, au terme de la phase d'évaluation stratégique des prestations et des subventions, le Grand Conseil sera amené à se déterminer sur les propositions du Conseil d'Etat relevant de sa compétence. Ici également, l'objectif d'assainissement et de maîtrise des finances ne pourra être atteint qu'avec le soutien du Grand Conseil.

Les services de l'administration, et en particulier leurs cadres, seront amenés à contribuer activement à la réalisation de cette démarche, notamment durant la phase de déploiement. Dans cette perspective, ils pourront compter sur le soutien tant de la structure de la démarche (comité de coordination, comités de pilotage, équipes de projet) que des départements et des services centraux concernés.

5. CHAMP

Le champ de la démarche est institutionnel, fonctionnel et financier.

Du point de vue institutionnel, l'article 5 de la Constitution cantonale lie l'Etat et les communes dans l'accomplissement des tâches que leur dicte la loi. Le champ de la démarche se limite cependant à l'Etat s'agissant de la fourniture de prestations publiques.

Du point de vue fonctionnel, le champ de la démarche englobera tant l'administration générale, la sécurité publique, l'enseignement et la formation, la culture et les loisirs, la santé, la prévoyance sociale, la protection et l'aménagement de l'environnement, l'économie publique que les finances et les impôts. Par souci de pragmatisme, le champ de la démarche tiendra compte de certaines spécificités, notamment dans le domaine de l'enseignement et de la formation, pour autant que celles-ci ne compromettent pas la pertinence de l'ensemble et l'atteinte des objectifs visés.

Du point de vue financier, la démarche n'englobera que le compte de fonctionnement. Pour le compte des investissements, la mise en place d'instruments d'évaluation fera le cas échéant l'objet d'un projet ad hoc.

6. INSTRUMENTS

La démarche repose sur la systématisation de l'usage d'instruments existants (gestion des prestations, évaluation périodique des subventions, gestion des ressources humaines) et sur le développement de nouveaux instruments (évaluation stratégique, tableau de bord). Ces instruments sont présentés dans le tableau suivant:

Niveau	Domaine d'activités	Responsable mise en oeuvre	Responsable choix	Commentaire
Opérationnel	Mise en place de Gespa	Office d'organi-sation (OORG)	Responsable unité administrative (UA) / Département	Déjà appliqué, déploiement à organiser
	Évaluation périodique des subventions Niveau 1: identification; Niveau 2: description et analyse	Service financier (SFIN)	Responsable UA/ comité de pilotage/Conseil d'Etat (CE)	Déjà appliqué, accélération du déploiement à organiser
Stratégique	Évaluation stratégique des prestations	Chef de projet	Comité de pilotage / CE	Nouvel instrument à développer, coordination avec l'évaluation périodique des subventions à organiser
	Évaluation périodique des subventions Niveau 3: évaluation	Service financier (SFIN)	Comité de pilotage / CE	Déjà appliqué, coordination avec l'évaluation des prestations à organiser
	Tableau de bord de pilotage	Chef de projet	Comité de pilotage / CE	Nouvel instrument à développer

6.1. Niveau opérationnel

Gestion des prestations (GESPA)

La gestion des prestations (GESPA) est décrite dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 99.010, du 5 février 1999, relatif à la "Nouvelle gestion publique". Un point de situation du projet Gespa a été présenté dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 02.029, du 25 septembre 2002. Au 31 décembre 2004, 25 unités administratives utilisaient GESPA.

GESPA est une démarche qui s'inscrit dans le cadre de la Nouvelle Gestion Publique (NGP, voir annexe 1). Elle repose sur la mise la mise en place, dans les services, d'un système de contrôle de gestion orienté sur les prestations.

Concrètement, pour une unité administrative, la démarche repose sur quatre niveaux distincts:

– la gestion publique (la définition des missions, des bases légales et des objectifs stratégiques, l'identification des groupes de prestations et la définition des prestations),

– l'organisation du travail (l'identification des activités, la définition des responsabilités, des type de ressources humaines, la saisie des temps de travail),

– la comptabilité analytique (budgets et résultats par centre de coût et prestation),

– la recherche de l'excellence (la définition et le suivi d'objectifs de performance à l'aide d'indicateurs financiers et non financiers, l'analyse des processus de travail, la recherche d'actions d'amélioration).

Le Département des finances et des affaires sociales, par l'intermédiaire de l'office d'organisation, assiste les unités administratives dans la mise en œuvre des quatre niveaux. Cette unité centrale gère aussi le système de saisie des temps de travail et la comptabilité analytique.

En relation avec la présente démarche, il est prévu de systématiser l'usage des deux premiers niveaux de GESPA à l'ensemble des services de l'administration et d'étendre largement – voire, en fonction de la méthode d'évaluation retenue, de systématiser – celui du troisième. Sur cette base, il sera possible de procéder à l'évaluation stratégique des prestations fournies. Le dernier niveau (recherche de l'excellence) pourra, le cas échéant, être systématisé ultérieurement.

Évaluation périodique des subventions

L'évaluation périodique des subventions trouve sa base légale dans la loi sur les subventions, adoptée par le Grand Conseil en 1999. Elle a pour but de mieux maîtriser ces charges et de garantir une meilleure utilisation des ressources.

La loi charge le Conseil d'Etat de dresser l'inventaire des subventions prévues par le droit cantonal et de les répartir entre les indemnités et les aides financières. Ces deux catégories sont soumises à des règles différentes, notamment lorsque les ressources disponibles ne permettent pas de donner suite à toutes les demandes. En outre, le Conseil d'Etat est chargé de contrôler périodiquement que l'application de la législation en matière de subventions réponde aux critères fixés par ladite législation.

Le règlement d'exécution définit aussi les responsabilités de l'évaluation périodique des subventions. Le Département des finances et des affaires sociales est chargé d'élaborer une méthodologie et de proposer une organisation et une planification appropriées. Il coordonne l'évaluation périodique des subventions, dont l'exécution est confiée aux départements concernés. Dans ce sens, le service financier a développé, avec l'appui notamment du service juridique et du service de l'inspection des finances, une méthodologie qui s'inspire de celle mise en œuvre par le canton de Fribourg.

L'évaluation de l'ensemble des subventions, qui est un processus itératif, doit prendre près de six ans. Ce délai n'étant pas compatible avec la planification de la présente démarche, il est prévu, parallèlement au déploiement de la gestion des prestations, de procéder à une évaluation accélérée des subventions.

6.2. Niveau stratégique

Évaluation stratégique des prestations et des subventions

L'identification et la description des prestations et subventions sont le préalable indispensable à leur évaluation stratégique. A elles seules, ces deux phases ne sont par contre suffisantes ni pour fixer des priorités, ni pour répondre aux questions:

– Faut-il continuer de fournir ou supprimer une prestation?
– Faut-il en réduire le volume ou la qualité?
– Faut-il en centraliser ou en décentraliser la fourniture?
– Faut-il en sous-traiter la production?
– Faut-il continuer d'octroyer ou supprimer une subvention?
– …

Le but de l'évaluation stratégique sera d'apporter des éléments de réponse à ces questions de sorte à faciliter non seulement la décision, mais également la communication des autorités politiques. Dans cette perspective, l'évaluation stratégique reposera:

– sur une démarche systématique: toutes les prestations et toutes les subventions seront évaluées;

– sur l'utilisation d'instruments d'évaluation: les mêmes instruments seront, dans la mesure du possible, utilisés d'une part pour l'évaluation de toutes les prestations, d'autre part pour celle de toutes les subventions.

– sur une organisation offrant un maximum de garantie quant à l'impartialité des évaluations.

Dans la mesure du possible, il sera tenu compte des instruments et méthodes déjà utilisés au sein de l'administration tels que, par exemple, l'analyse multicritères (utilisés par exemple par l'office d'organisation, le service des ressources humaines ou le service financier) ou l'analyse de risques (utilisés notamment par le service de l'inspection des finances, le service de la consommation et le service de la protection de l'environnement). A relever que, s'agissant de l'analyse multicritères, un exemple de concept figure en annexe du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil 00.047, du 5 octobre 2000, en réponse au postulat des groupes radical et libéral-PPN 99.128, "Réforme de structure et recentrage des activités de l'Etat, autres mesures d'économies".

S'agissant de la définition de l'organisation à mettre en place, il sera tenu compte des expériences déjà faites au sein de l'administration, notamment dans le cadre de la description des fonctions ou l'évaluation périodique des subventions.

Pilotage stratégique

En l'absence d'un véritable tableau de bord, le pilotage stratégique des politiques publiques mises en œuvre repose aujourd'hui principalement sur le budget et les comptes de l'Etat. Or, comme les missions et objectifs stratégiques de l'Etat ne peuvent être réduits à leur seule dimension budgétaire et comptable, les autorités doivent, pour assurer le pilotage de l'Etat, disposer de véritables tableaux de bord.

Un tableau de bord peut être défini comme un ensemble d'indicateurs destinés à fournir une aide à la décision aux niveaux opérationnels ou stratégiques. Les tableaux de bord peuvent par conséquent intéresser aussi bien l'administration (niveau opérationnel) que les autorités (Direction de département/Conseil d'Etat/Grand Conseil).

Aujourd'hui, des tableaux de bord opérationnels sont utilisés par certains services de l'Etat dans le cadre de la gestion de leurs prestations. Ces tableaux de bord permettent de décrire l'évolution des performances de ces services au niveau des prestations et des activités. Aucun tableau de bord stratégique destiné aux autorités n'est pas contre aujourd'hui disponible.

L'expérience de la Confédération et d'une quinzaine de cantons suisses montre que le développement de tableaux de bord stratégiques est généralement lié à la volonté des autorités politique de pouvoir disposer d'une image globale du développement durable à leur échelle. Au niveau de la Confédération, un tableau de bord du développement durable constitué de 163 indicateurs regroupés en 26 thèmes a ainsi été publié en 2003 (www.monet.admin.ch et annexe 2). Au niveau des cantons, un état des lieux des démarches entreprises dans les cantons a été publié en décembre 2004 par l'Office fédéral du développement territorial (www.are.admin.ch).

Au niveau fédéral, en acceptant l'Agenda 21 et la Déclaration de Rio en 1992, la Suisse s'est engagée à définir et à mettre en œuvre une politique respectueuse du développement durable. Le peuple suisse a confirmé cette volonté en inscrivant le principe du développement durable dans la Constitution fédérale révisée de 1999. Le Conseil fédéral a présenté son programme d'actions en la matière en 2002. Ce programme intègre le suivi du développement durable et mentionne le besoin de disposer d'un instrument de mesure fondé sur des indicateurs.

Au niveau cantonal, ces principes figurent dans la Constitution cantonale qui stipule, en son article 5, que dans l'accomplissement de leurs tâches, "(…) l'Etat et les communes privilégient les intérêts des générations futures. Ils prêtent une attention particulière aux exigences du développement durable et au maintien de la biodiversité". Un projet de loi du groupe socialiste est actuellement en cours de traitement par la commission législative (projet de loi 02.116, du 20 mars 2002, "Loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21)"). Ce projet prévoit, à son article 8, que "(…) l'Etat se dote d'un système d'indicateurs de développement durable, pour évaluer ses propres performances. Il met ce système d'indicateurs à disposition des collectivités publiques et du secteur privé".

De toute évidence, indépendamment de la suite qui sera donnée au projet de loi susmentionné, le développement d'un tableau de bord stratégique devra intégrer, d'une manière ou d'une autre, les principes du développement durable. L'analyse des travaux menés au niveau de la Confédération et des autres cantons et des indicateurs déjà disponibles, devrait permettre de disposer de cet instrument dans un délai raisonnable.

7. CALENDRIER PRÉVISIONNEL

Le calendrier prévisionnel de la démarche est dans une large mesure tributaire des ressources qui seront octroyées. Au niveau des ressources humaines, le présent calendrier est basé sur l'hypothèse de l'engagement, sur la base de contrats de droit privé limités à la durée de la démarche, d'une demi-douzaine de collaborateurs-trices supplémentaires. L'évaluation de ces besoins est faite sous toute réserve et sera précisée lors de la phase de mise en place.

La démarche débutera dès l'adoption du présent rapport par votre Conseil. Elle se terminera au terme de la législature 2005-2009 par la présentation d'un rapport final, au plus tard en mars 2009.

La phase de mise en place se déroulera en 2005 et se terminera par la présentation d'un second rapport au Grand Conseil, au plus tard en même temps que le programme de législature 2005-2009. Le projet de clarification des missions et objectifs stratégiques de l'Etat sera mené parallèlement.

Pour l'évaluation stratégique des prestations, le projet comportera trois étapes distinctes:

– une étape de conceptualisation coordonnée (2006)
– une étape de test (2007),
– une étape de déploiement (2007-2008).

Parallèlement, l'évaluation des subventions sera poursuivie dans le cadre de la démarche en cours. Dans la mesure du possible, les instruments d'évaluation seront toutefois coordonnés avec ceux de l'évaluation des prestations.

Les années entre parenthèses sont mentionnées à titre indicatif et le calendrier exact sera établi durant l'étape de mise en place.

Pour l'élaboration du tableau de bord stratégique, le projet comportera les trois étapes principales suivantes:

– une étape de conceptualisation (2006),
– une étape de test (2007),
– une étape de déploiement (2008).

Le tableau suivant présente le calendrier prévisionnel de la démarche.

	2005	2006	2007	2008	2009
Mise en place					
Niveau stratégique					
Clarification de la mission et des objectifs stratégiques					
Évaluation stratégique des prestations					
– Concept (en coordination avec l'évaluation périodique des subventions)					
– Test					
– Déploiement					
Évaluation périodique des subventions (niveau 3)					
– Coordination avec l'évaluation stratégique des prestations					
– Déploiement					
Tableau de bord					
– Concept					
– Test					
– Déploiement					
Niveau opérationnel					
Gestion des prestations					
Évaluation périodique des subventions (niveau 1 et 2)					

Compte tenu du calendrier fixé, certains projets ne font pas partie de la présente démarche. Il s'agit notamment:

– de la systématisation de l'intégration complète des gestions des prestations et des ressources humaines,

– du développement du benchmarking,

– du renforcement systématique des collaborations intercantonales,

– de l'introduction de la gestion par budget global (enveloppe budgétaire) et par contrats de prestation en lien avec la révision en cours de la loi sur les finances.

8. ORGANISATION

Le Conseil d'Etat sera le maître d'œuvre de la démarche. A ce titre, il constituera le comité de coordination et les comités de pilotage des projets. Il désignera un coordinateur. Il informera régulièrement le Grand Conseil de l'état d'avancement des travaux par le biais de la commission de gestion et des finances.

Le comité de coordination sera présidé par un membre du Conseil d'Etat ou une personne désignée par lui. Ses membres seront nommés par le Conseil d'Etat. La présidence du comité informera régulièrement le Conseil d'Etat de l'avancement des travaux et sera responsable de mener à bien la démarche.

Chaque structure de projet comprendra un comité de pilotage et une équipe de projet.

9. RESSOURCES

Le présent chapitre présente une première évaluation des ressources qui seront nécessaires pour la concrétisation de la démarche. Une évaluation détaillée figurera dans le rapport complémentaire qui sera soumis à votre Conseil au plus tard en même temps que le prochain programme de législature.

9.1. Ressources humaines

Comme mentionné ci-dessus, le calendrier prévisionnel de la démarche a été établi en tenant compte de l'engagement de ressources humaines supplémentaires dédiées à la démarche. En l'état, ces ressources sont estimées à une demi-douzaine de collaborateurs-trices.

Ces collaborateurs-trices auront pour tâches principales:

– de coordonner la démarche, respectivement, le cas échéant, les projets,

– de participer au déploiement de la gestion des prestations et de l'évaluation périodique des subventions,

– de participer à l'évaluation stratégique des prestations et des subventions.

L'engagement de ces collaborateurs-trices se fera sous la forme de contrats de droit privé limités à la durée de la démarche.

9.2. Autres ressources

Les autres ressources nécessaires à la concrétisation de la démarche concerneront principalement les mandats destinés à répondre à certaines questions spécifiques, les besoins informatiques, notamment pour la création de bases de données et les ressources induites (locaux, ordinateurs, etc.).

Comme pour les ressources humaines, une évaluation détaillée des besoins en la matière figurera dans le prochain rapport.

10. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat pense que l'assainissement des finances, puis la pérennisation de leur équilibre, implique une réflexion de fond, sans tabou, sur le rôle de l'Etat. Pour mener à bien cette ambitieuse démarche, le Conseil d'Etat a besoin du soutien du Grand Conseil. De toute évidence, ce n'est que déterminées que les autorités de ce canton réussiront à atteindre l'objectif visé.

Le déficit des finances de l'Etat est en partie de nature structurelle. A elle seule, l'amélioration attendue de la conjoncture n'y pourra par conséquent rien. Pour résorber ce déficit, des décisions, aux conséquences parfois douloureuses (réduction, voire suppression, de prestations ou de subventions), seront à prendre. Le Conseil d'Etat est prêt à assumer ce rôle, à prendre les décisions nécessaires relevant de sa compétence et à transmettre à votre Conseil de nouvelles propositions destinées non plus à améliorer les finances de l'Etat, mais à les assainir.

Si l'Etat souffre du déficit de ses finances, il souffre également du manque d'instruments de pilotage stratégique. Focalisé sur les questions financières et comptables, on en oublie que la mission de l'Etat ne peut se résumer à l'équilibre du budget et des comptes. Cet oubli est non seulement imputable à une définition parfois lacunaire des objectifs stratégiques visés, à la méconnaissance de l'impact des politiques mises en œuvre et, en définitive, à l'absence de véritables instruments de pilotage stratégique.

Pour maîtriser les finances de l'Etat et améliorer le pilotage stratégique du canton, le Conseil d'Etat est convaincu de l'impérative nécessité de doter les autorités d'instruments mieux adaptés à un environnement qui se complexifie et dont le rythme d'évolution s'accélère. Les risques liés aux décisions que seront amenées à prendre les autorités ne pourront être minimisés que si une évaluation systématique des prestations et des subventions (marge de manœuvre des autorités, potentiel d'économie, etc.) est préalablement faite.

Les instruments seuls ne permettront cependant pas d'atteindre les objectifs visés. Leur mise en place devra s'accompagner de réformes tant dans l'organisation que dans la gestion de l'Etat. Comme les instruments, ces réformes toucheront aussi bien le niveau stratégique (autorités) qu'opérationnel (administration). Elles viseront en particulier, au niveau stratégique:

– le renforcement du lien entre les objectifs politiques visés, les effets attendus, les résultats obtenus et les ressources mises en œuvres;

– la fixation systématique d'objectifs stratégiques;

– la capacité de remettre en cause, sur la base d'information pertinente, les prestations, les subventions et les ressources.

Au niveau opérationnel, ces réformes viseront notamment à renforcer la capacité des services de gérer de manière prévisionnelle les ressources, notamment les ressources humaines en fonction des priorités politiques.

Concrètement, et en résumé, l'objectif du Conseil d'Etat, jusqu'à la fin de la prochaine législature, est double. Premièrement, le Conseil d'Etat procédera à l'évaluation systématique de l'ensemble des prestations fournies par l'Etat et de l'ensemble des subventions qu'il octroie. Cette évaluation nécessitera, dans un premier temps, le déploiement, dans l'ensemble de l'administration, de la gestion des prestations et l'accélération de l'évaluation périodique des subventions. L'évaluation à proprement parler impliquera elle le développement d'outils d'analyse spécifiques et la mise en place d'organisations ad hoc. Au terme de cette évaluation et en connaissance de cause, le Conseil d'Etat sera en mesure de prendre les décisions relevant de sa compétence qu'impose l'objectif de maîtrise des finances, respectivement de soumettre à votre Conseil des propositions pour les objets qui relèvent de la vôtre. Durant cette période, le Conseil d'Etat poursuivra ces efforts de maîtrise des finances à court terme dans le cadre des différents exercices budgétaires en tenant compte des résultats intermédiaires des évaluations effectuées.

Deuxièmement et en parallèle, le Conseil d'Etat se dotera d'instruments de pilotage stratégique lui permettant la mesure systématique de l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. Ces instruments se présenteront sous la forme de tableaux de bord composés d'indicateurs à la fois financiers et non financiers dont le développement s'inspirera directement des travaux entrepris depuis quelques années tant au niveau de la Confédération que de certains cantons.

Pour atteindre ce double objectif ambitieux, trois conditions doivent impérativement être remplies. Premièrement, le Conseil d'Etat se doit d'être clair dans ses objectifs et ses directives. Une attention particulière sera par conséquent portée à la communication de la démarche.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat doit pouvoir compter sur la détermination de votre Conseil à vouloir maîtriser les finances et à vouloir doter l'Etat d'instruments d'évaluation et de pilotage adaptés. Enfin, Le Conseil d'Etat doit pouvoir compter aussi sur le soutien de l'administration, et en particulier sur celui de ses cadres, dans la mise en œuvre des réformes qu'imposera l'atteinte de ces objectifs.

En raison de la détérioration de la situation des finances de l'Etat, les autorités ont vu leur marge de manœuvre fortement réduite ces dernières années. Le débat politique, largement focaliser autour de sa seule dimension financière, s'est durci. Pour sortir de cette spirale et redonner aux autorités la marge de manœuvre dont elles ont besoin et à la politique son sens, le rôle de l'Etat – tant présent que futur – doit être clarifié, et les autorités doivent se doter d'instruments d'évaluation et de pilotage adaptés à un environnement qui se complexifie et dont le rythme d'évolution s'accélère.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat, tout en étant à l'écoute de vos remarques et suggestions, vous prie de prendre acte du présent rapport et de soutenir la démarche présentée.

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

Neuchâtel, le 2 février 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,	*Le chancelier,*
S. PERRINJAQUET	J.-M. REBER

NOUVELLE GESTION PUBLIQUE EN SUISSE

Au début des années 1990, l'état du secteur public suisse était caractérisé par trois facteurs: des dépenses en hausse, un degré de complexité croissant et des charges supplémentaires prévisibles pour le budget. Ayant reconnu les défauts du système en place et la nécessité de le réformer, les autorités et administrations de l'époque étaient foncièrement prêtes à accueillir les principes de la nouvelle gestion publique (NGP), axée sur l'efficacité de l'action étatique et visant une réforme globale. Adaptée aux spécificités de notre pays, la NGP appliquée en Suisse a été appelée "gestion de l'administration axée sur les résultats et les effets".

Entre 1990 et 1999, 470 réformes ont été réalisées dans les cantons suisses. Le nombre de réformes varie fortement entre les cantons. Les réformes principales ont concerné la transparence des coûts et des prestations, l'information globale, les mandats de prestations, les enveloppes budgétaires, la flexibilisation du personnel et la définition des produits. La pression financière est un élément important pour toutes les réformes.

Près de dix ans plus tard, de nombreuses expériences diverses ont été rassemblées à tous les niveaux, accompagnées de résultats positifs, mais aussi de quelques revers. Elles indiquent que la gestion de l'administration est davantage axée sur la clientèle, les coûts et les produits et que les unités administratives appliquant la NGP sont en mesure de réaliser des économies en offrant au moins les mêmes prestations. Toutefois, cette nouvelle conception de la gestion n'a pas encore engendré partout des améliorations perceptibles de la qualité des produits. Le besoin de réforme subsiste.

Conçue comme une réforme globale de l'Etat et de l'administration, la NGP a été développée et mise en œuvre de façon pragmatique ainsi que dans le respect des principes relatifs au fédéralisme et au consensus démocratique, ce qui a dans bien des cas exigé un temps considérable. La mise en œuvre de la NGP a généralement été précédée de projets pilotes visant à recueillir de premières expériences et à améliorer les perspectives d'acceptation du projet, avant de pouvoir décider l'introduction générale de la NGP.

Au début de 2004, plusieurs cantons et communes ont procédé à l'introduction généralisée de la NGP ou ont pris la décision de le faire. Étant donnée que la NGP ne constitue pas seulement une réforme interne de l'administration, mais qu'elle concerne aussi la gestion politique en raison des nouveaux instruments qu'elle applique, il importe de veiller tout spécialement à une répartition équilibrée des pouvoirs au sein du système démocratique suisse fondé sur le consensus. Les processus de négociation à ce sujet requièrent du temps. L'important est que le Parlement, le pouvoir exécutif et l'administration soient inclus dans ces négociations au bon moment et de la bonne manière.

Là où la NGP a déjà été mise en œuvre ou là où elle est en voie de l'être, elle devrait connaître une évolution qui sera axée sur les points suivants:

– optimisation de la gestion politique (rôle de l'exécutif et du Parlement) et de la gestion axée sur les principes de la NGP;
– optimisation des conditions structurelles et organisationnelles;
– optimisation des paramètres de gestion (systèmes d'indicateurs) et des processus de gestion.

Sources: "10 Jahre NPM in der Schweiz: Entwicklungen, Ergebnisse und Perspektiven", PuMAConsult GmbH (2004)
"Expérimentations NGP en Suisse: conclusions des évaluations actuelles", S. Rieder, Interface GmbH (2004)

DÉVELOPPEMENT DURABLE

"Le développement durable est un concept basé sur des normes et des valeurs. Le choix des indicateurs destinés à décrire le développement durable implique donc une délimitation du cadre d'analyse fondée sur une interprétation et une explication du terme même. (…)

La notion de "développement durable" remonte au rapport rendu en 1987 par la Commission des Nations Unies pour l'environnement et le développement (CNED) sous le titre "Notre avenir commun" ou "Rapport Brundtland". Ce rapport définit le développement durable comme "un développement qui répond au besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs". (…)

Pour couvrir les besoins, il faut des ressources naturelles en quantité suffisante, mais également une économie performante et un environnement social valorisant. Le développement durable dépasse donc de beaucoup la simple protection de l'environnement, contrairement à une opinion largement répandue. Les trois volets Société, Environnement et Économie sont étroitement liés, le points de jonction et les influences réciproques sont essentiels. C'est pourquoi il n'est pas judicieux de considérer les trois volets comme trois piliers indépendants. Le concept exige plutôt des objectifs qualitatifs qui soulignent l'interdépendance des trois dimensions que sont la "solidarité sociale", "l'efficacité économique" et la "responsabilité écologique". Tous trois ont un caractère transversal et doivent être traités sur un pied d'égalité: un objectif, qu'il soit social, économique ou écologique ne peut être réalisé aux dépens de l'un ou des autres. En d'autres termes, des mesures de protection de l'environnement, par exemple, doivent être économiquement efficaces et socialement équitables. "

Les 26 thèmes du système d'indicateurs du développement durable de la Confédération

Société	**Économie**	**Environnement**
1. Sécurité sociale et bien être matériel	11. Compétitivité et commerce internationaux	18. Substances, déchets et effets
2. Santé	12. Marchés intérieurs	19. Sol
3. Conditions de vie subjectives	13. Travail	20. Eau
4. Logement	14. Recherche et développement, technologie	21. Air
5. Culture et loisirs	15. Production	22. Climat
6. Cohésion sociale et participation	16. Consommation	23. Utilisation du territoire
7. Coopération au développement	17. Mobilité	24. Diversité biologique
8. Éducation et sciences		25. Énergie
9. Information		27. Forêt
10. Sécurité physique		

Source: "Le développement durable en Suisse, Indicateurs et commentaires", Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel, 2003

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

1. INTRODUCTION 2

2. CONTEXTE 2

3. OBJECTIFS 4
3.1. Objectifs stratégiques 4
3.2. Objectifs opérationnels 4

4. PRINCIPES 5
4.1. Clarté 5
4.2. Soutien 5

5. CHAMP 6

6. INSTRUMENTS 6
6.1. Niveau opérationnel 7
6.2. Niveau stratégique 7

7. CALENDRIER PRÉVISIONNEL 10

8. ORGANISATION 11

9. RESSOURCES 12
9.1. Ressources humaines 12
9.2. Autres ressources 12

10. CONCLUSION 12

Annexe 1: Nouvelle gestion publique en Suisse 15
Annexe 2: Développement durable 16