

**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil
concernant le programme de réformes de l'Etat
à l'appui
d'un projet de décret portant modification du décret sur le
redressement des finances et la réforme de l'Etat
(Du 28 janvier 2015)**

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

*Destiné à optimiser le fonctionnement de l'Etat et la gouvernance des partenariats ainsi qu'à dégager des économies escomptées de 24 millions de francs pour retrouver une meilleure capacité d'investissement, le programme de réformes de l'Etat se base sur le rapport et le décret 10.002 "Redressement des finances et réforme de l'Etat". Après une première phase qui se concentrait essentiellement sur le développement d'outils pour le **redressement des finances**, le Conseil d'Etat a décidé début 2014 d'accélérer la mise en œuvre des volets de la **réforme de l'administration et du gouvernement** ainsi que de la **réforme de la gouvernance des partenariats**. Pour sa part, le volet de la **réforme des institutions** a démarré en automne 2014. Outre les économies attendues de sa mise en œuvre par étapes, ce programme offrira aussi progressivement les bases et outils facilitant les choix politiques concernant les prestations de l'Etat à maintenir, à développer, respectivement à réduire ou à abandonner. En ce sens, il est complémentaire au programme d'assainissement financier de l'Etat.*

Le programme de réformes de l'Etat a pris de l'ampleur et gagné en stabilité ces derniers mois. Le Conseil d'Etat a validé cinq documents, notamment le système de référence global défini pour la gestion de l'Etat qui permet d'orienter les projets vers la concrétisation d'une vision commune et d'en assurer la cohérence. Bien que les projets se trouvent actuellement dans la phase de conception, des premiers résultats concrets et tangibles ont pu être réalisés. Pour assurer la stabilité des activités, la direction du programme a été internalisée. La conception générale a aussi évolué. Plus qu'un projet en tant que tel, le Conseil d'Etat conçoit désormais la réforme de l'Etat comme un programme d'évolution progressive des méthodes et outils de conduite et de gestion, composé de plusieurs projets de mise en œuvre. La planification a ainsi dû être adaptée et l'ensemble des mesures actuellement prévues devrait se terminer aux environs de 2020. Le budget initialement prévu de 16 millions de francs devrait permettre de concrétiser les objectifs fixés dans le périmètre décrit dans ce rapport. Néanmoins, et en fonction de nouvelles mesures qui pourraient être identifiées, une demande de crédit complémentaire pourrait s'avérer nécessaire avant 2020, le cas échéant au plus tôt lors de la prochaine législature. Le Conseil d'Etat propose donc une adaptation du décret en fonction de ces nouvelles données.

Le Conseil d'Etat est convaincu de la pertinence du programme. Il souligne la nécessité d'une refonte complète de la conduite et de la gestion de l'Etat recherchant la cohérence d'ensemble et orientées objectifs, ce qui implique un changement de culture, un remaniement des processus et une refonte d'outils. Il est prêt à soutenir le projet dans une perspective à long terme, condition indispensable pour préparer l'administration cantonale aux futurs défis. D'une addition de 50 PME autonomes, le Conseil d'Etat veut faire de l'administration neuchâteloise une seule grande entreprise disposant de services métiers experts et de services centraux eux aussi capables de développer une expertise et prêts à apporter leur soutien aux services métiers.

Le programme de réformes de l'Etat vise à améliorer la cohérence, l'efficacité et la lisibilité de l'action de l'Etat. En ce sens, il peut être source d'économies. Toutefois, s'il est complémentaire et favorisera la mise en œuvre du programme d'assainissement et de priorisation des prestations de l'Etat, il ne saurait s'y substituer.

1. INTRODUCTION ET OBJECTIFS DU RAPPORT

Le Conseil d'Etat a été mandaté en 2010 pour réaliser une réforme profonde de l'Etat. Le Grand Conseil lui a confié ce mandat en adoptant le "décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat"¹ (décret 10.002), L'article premier de ce décret définit les grandes lignes du programme et stipule:

"Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat entendent, par le présent décret, se donner les moyens en personnel, financiers et techniques pour:

- a) Mettre tout en œuvre pour procéder au redressement durable des finances;*
- b) Mettre en place les principes généraux qui doivent présider à la gouvernance des partenariats et à la coordination dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique;*
- c) Adapter en profondeur les structures et le fonctionnement de l'Etat aux exigences de notre siècle."*

Dans le cadre du rapport 12.016 "Agglomération et RER Neuchâtelois"², la réforme des institutions a été associée aux trois volets ci-dessus. Le programme de réformes de l'Etat compte donc quatre volets: redressement des finances, réforme de l'administration et du gouvernement, harmonisation de la gouvernance des partenariats, réforme des institutions. Mentionnons encore le dépôt, depuis lors, de la motion 13.186³ demandant un programme d'assainissement financier qui porte sur une amélioration de 8% des charges par rapport au budget 2012 de l'Etat, confirmant le premier volet, à savoir le mandat du Grand Conseil d'envisager un assainissement durable des finances de l'Etat.

¹ Décret 10.002: Décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010.

² Rapport 12.016 "Agglomération et RER Neuchâtelois": Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui a) d'un projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat [...].

³ Motion 13.186 "Programme d'assainissement financier" du 30 novembre 2013.

1.1. Objectifs du rapport

Ce rapport a pour but – conformément au décret 10.002 – de renseigner le Grand Conseil sur l'organisation du programme, l'avancement des travaux et l'utilisation du budget lui étant alloué. Il vise aussi à clarifier les objectifs assignés aux quatre volets de la réforme, souvent confondus avec le seul objectif d'assainissement financier, auquel ils contribuent sans pouvoir toutefois y être totalement assimilés.

La conception, l'organisation et la planification du programme ont été revues et il est prévu que les mesures de réforme présentées dans ce rapport s'achèvent d'ici à 2020, ce qui nécessite l'adaptation du décret 10.002.

1.2. Structure du rapport

Après un bref rappel des objectifs, le rapport décrit, au chapitre 2, les activités concrètes conduites au cours des mois écoulés ainsi qu'une description du système de référence global qui permet de situer et d'orienter les projets inscrits dans le programme de réformes de l'Etat et d'assurer leur cohérence. Suivent, au chapitre 3, les considérations sur l'utilisation du budget alloué au programme, sur les conséquences financières et les conséquences sur le personnel. L'organisation du programme est décrite au chapitre 4, puis le chapitre 5 renseigne sur les risques et les mesures prises à leur encontre. Le vote au Grand Conseil (chapitre 6) et une conclusion (chapitre 7) clôturent ce rapport. Une description détaillée des différents projets se trouve en annexe du document tout comme un lexique et le décret portant modification du décret initial.

1.3. Synthèse des objectifs du programme de réformes de l'Etat

Les objectifs du programme de réformes de l'Etat peuvent être synthétisés de la manière suivante:

Le redressement des finances vise un équilibre financier durable, une amélioration de la capacité d'investissement et la maîtrise⁴ de l'endettement.

La réforme de l'administration et du gouvernement veut clarifier le pilotage stratégique et opérationnel, rationaliser l'organisation, introduire une gestion intégrée visant la cohérence d'ensemble, et basée sur les prestations et la conduite par objectifs de l'administration, placer celle-ci au service des usagers, moderniser les outils de gestion et accompagner le changement.

En revanche, la réforme n'inclut pas, en tant que telle, le projet complémentaire de rationalisation de l'organisation géographique des services de l'Etat, qui est menée parallèlement sous la responsabilité de la commission du logement de l'administration (CLA) et du service des bâtiments (SBAT) et dans la même philosophie. La coordination entre les deux projets est aussi assurée par une concertation régulière entre les services centraux.

L'harmonisation de la gouvernance des partenariats doit définir les principes de gouvernance et d'externalisation, clarifier les rôles, développer des outils performants pour un suivi politique et financier des partenariats, reprendre la maîtrise sur la croissance des charges de transfert, accompagner le changement.

⁴ L'insuffisance d'investissement de ces dernières années conduit aujourd'hui à un volume d'amortissements plus faible de sorte que, dans le respect des limites des freins à l'endettement, une augmentation temporaire de l'endettement paraît nécessaire pour soutenir l'effort d'investissement et son retour à un niveau plus responsable.

La réforme des institutions a pour objectifs l'adoption d'une vision cantonale partagée et l'adaptation du fonctionnement et de la taille des institutions.

Au niveau financier, le Conseil d'Etat a estimé à 24 millions de francs dans son programme de législature les économies annuelles attendues d'ici à 2020 (base: comptes 2012). Ces économies, chiffrées grossièrement à hauteur de 10% des effectifs actuels de l'Etat, sont envisagées principalement sur les coûts de fonctionnement de l'administration et des entités subventionnées, indépendamment d'une réduction éventuelle des prestations. Il faut en effet souligner que le programme de réformes de l'Etat, pour fondamental qu'il soit et bien que permettant en lui-même d'escompter des économies substantielles (avec un niveau de prestations comparable), générera avant tout des gains d'efficacité. Il doit aussi naturellement constituer un outil d'aide à la décision plus adapté pour favoriser les choix politiques, mais ne saurait remplacer de tels choix, en particulier s'agissant des prestations de l'Etat à maintenir, à développer, respectivement à réduire ou à supprimer.

En complément à ce programme de réforme et de façon à susciter de tels choix, le Conseil d'Etat entend, comme il l'a annoncé lors du débat budgétaire de décembre 2014, proposer au Parlement, d'ici à la fin de l'hiver 2015, de l'associer à un processus plus vaste de réflexion sur les missions prioritaires de l'Etat et sur le dimensionnement des prestations publiques.

Dans l'esprit du Conseil d'Etat, ces deux processus doivent être menés de façon complémentaire et simultanée, mais ne sauraient toutefois être confondus.

2. ETAT DES TRAVAUX

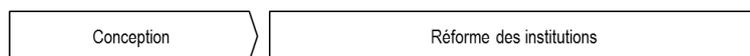
Après une première phase qui se concentrait essentiellement sur le volet redressement des finances et sur des changements dans l'organisation et la direction du programme, le Conseil d'Etat a décidé début 2014 d'accélérer la mise en œuvre, la concrétisation et la visibilité du programme de réformes. Il a créé un comité de pilotage (COPIL) en son sein et il a accru les moyens destinés à la conduite des réformes. Depuis le début de l'année 2014, le COPIL accompagne systématiquement les travaux et l'ensemble du Conseil d'Etat est régulièrement informé de l'avancement des projets. Les commissions de gestion et des finances ont également été informées durant le premier semestre 2014. Les efforts se concentrent désormais sur les volets liés à l'organisation de l'administration et du gouvernement ainsi que sur la gouvernance des partenariats. La phase de conception du premier volet se termine. Elle fait l'objet du présent rapport et la conception du second volet devrait se terminer au cours du premier semestre 2015. Pour les deux volets, la réalisation se fait par étapes afin de réduire la complexité du programme et d'obtenir rapidement des résultats concrets. A ce stade, les éléments suivants ont été validés par le Conseil d'Etat:

- Un système de référence global;
- Des principes d'organisation sur la base d'une analyse externe (rapport Centrics);
- La conception du système de conduite de l'Etat ConduiteNE;
- La conception du système de gestion des services GEM;
- La conception du système technique d'information et de gestion SIGE.

Redressement des finances



Réforme des institutions



Gouvernance des partenariats



Réforme de l'administration et du gouvernement

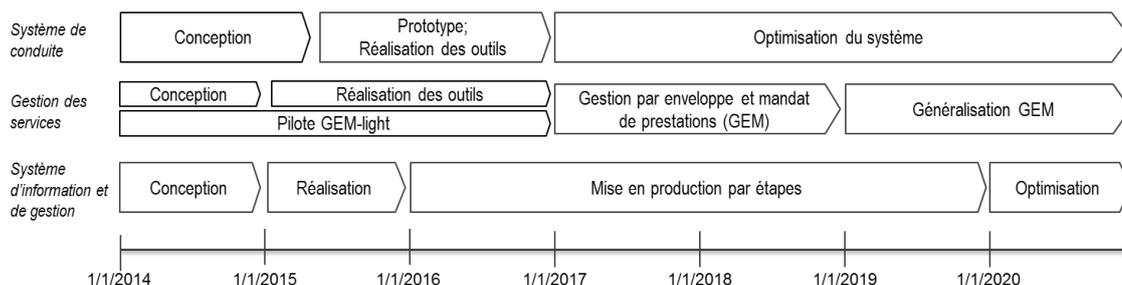


Figure 1: Planification générale des projets du programme de réformes de l'Etat

2.1. Redressement des finances: nouveautés introduites

Le volet "redressement des finances" a quitté le stade de projet. Différents outils, notamment la nouvelle législation financière et la planification financière roulante, ont été initiés. Le plan financier et des tâches, concrétisé par la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), doit permettre de planifier non seulement les finances mais aussi les tâches à effectuer et de le faire avec une vision sur plusieurs exercices, condition indispensable au respect du frein à l'endettement et au maintien des prestations essentielles de l'Etat. Concrètement, les décisions ne sont plus prises uniquement en fonction de l'évolution mécanique des charges et des rentrées financières mais les tâches sont priorisées en regard des objectifs définis et des ressources disponibles.

2.2. Concrétisations dans la réforme de l'administration et du gouvernement

Le volet "réforme de l'administration et du gouvernement" est le plus vaste et le plus complexe du programme de réformes de l'Etat. Il en constitue le véritable noyau dans le sens où ce projet vise un changement profond dans la manière de conduire l'Etat et de gérer les services.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a décidé que les tâches standards et volumineuses de support seront transférées aux services centraux afin de les regrouper, de les automatiser et de les dématérialiser dans l'objectif de réduire la charge de travail et de permettre aux services métiers de se concentrer encore plus sur leur cœur de métier. Actuellement, l'administration compte une cinquantaine de services qui fonctionnent comme autant de PME avec non seulement des activités liées au cœur de métier mais aussi de nombreuses tâches administratives, logistiques ou de soutien. Répétitives et souvent vécues comme autant de contraintes successives, elles donnent lieu à des étapes parfois superflues de traitement dans plusieurs services (il peut en aller ainsi par exemple d'une facture saisie et traitée par plusieurs personnes/services dans des systèmes de gestion différents).

Le programme de réformes de l'administration et du gouvernement a pour objectif de faire de l'administration une seule et grande entreprise livrant des prestations de haut

niveau, dont les services métiers seront libérés de la plupart des tâches transversales confiées aux services centraux. Ces derniers seront eux aussi appelés à accroître leur expertise et leur efficacité.

Sur la base d'une analyse externe (établie par l'entreprise Centrics), le Conseil d'Etat a approuvé les principes fondamentaux d'organisation et de gestion suivants:

1. Concentration sur le cœur de métier et transfert des tâches de support (standards et de masse) aux services centraux⁵;
2. Les prestations standards des services centraux sont couplées en chaînes logiques⁶;
3. Les processus de support sont coordonnés, standardisés, automatisés et dématérialisés⁷;
4. L'avancement du traitement des dossiers par les services centraux est transparent / visible pour le service métier⁸;
5. Un portail de prestations, commun à tous les services centraux (ainsi qu'aux services métiers concernés), donne accès aux informations et prestations standards de manière transversale et standardisée (refonte de l'intranet)⁹;
6. La «variante recommandée» dans le rapport Centrics sert de cadre de référence pour les travaux du programme de réformes de l'Etat¹⁰.

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

- un site intranet qui renseigne les collaboratrices et collaborateurs sur le programme;
- la nouvelle loi sur les finances, son règlement (LFinEC et RFinEC) et leurs directives d'application;

⁵ Exemple: à l'avenir saisie et contrôle des factures à un endroit centralisé, validation par clic de souris par le service métier concerné;

⁶ Exemple: lors de l'engagement d'un nouveau collaborateur, les services centraux se coordonnent entre eux pour la configuration automatisée des accès et applications, la mise à disposition d'un bureau, ordinateur et d'un téléphone, etc. sans que le service métier n'ait plus à s'adresser lui-même à ces différents services pour organiser, coordonner et obtenir ces différents outils et accès;

⁷ Exemple: le collaborateur saisit sa note de frais dans un formulaire électronique qui est transmis de manière électronique au supérieur hiérarchique. Ce dernier valide la note de frais par un clic de souris ce qui lance le traitement automatisé dans SAP;

⁸ Exemple: lors d'une commande de matériel, le service pourra suivre le statut de sa commande (par exemple "en vérification", "en traitement chez le fournisseur", "livré", "payé", etc.) alors qu'à ce jour il doit se renseigner auprès du ou des services concernés pour avoir ponctuellement l'information.

⁹ Exemple: aujourd'hui, lorsque le service métier cherche une information, il doit comprendre et suivre les différentes logiques des services centraux (présentation des informations par "silo"). Avec le portail des prestations, l'accès aux informations et prestations des services centraux se fera par thèmes et de manière transversale, ce qui simplifiera grandement la recherche d'informations.

¹⁰ Les prestations standards et de masse seront en principe centralisées auprès des services centraux; la présence de spécialistes dans les services métiers ou par des cellules spécialisées sera en revanche privilégiée lorsqu'une expertise spécifique est nécessaire. Ainsi et par exemple, tandis que le paiement des salaires des policiers pourra être centralisé et donc réalisé par le service des ressources humaines, la gestion des temps de travail devrait se faire à la police au regard de la spécificité et de l'expertise nécessaire pour cette activité.

- le programme de législation et le plan financier et des tâches comme premiers éléments du nouveau système de conduite;
- le projet pilote "GEM-light" qui permet d'introduire le nouveau système de gestion des services avec des mandats conclus entre le département et le service;
- la fixation des objectifs des collaboratrices et collaborateurs en fonction des mandats conclus entre le département et le service dans le cadre de GEM-light;
- le développement continu de prestations dans le guichet unique;
- des groupes d'échange d'expériences autour des nouveaux outils introduits (p.ex. le nouveau système de gestion des services);
- un *guide du collaborateur* qui explique les conditions de travail au sein de l'administration cantonale;
- une formation "gestion des ressources humaines" pour les cadres;
- le recrutement en ligne;
- le dossier électronique des collaboratrices et collaborateurs;
- l'optimisation de la gestion des stocks et des achats;
- la centralisation progressive de la gestion des bâtiments et locaux de l'administration (contrats, travaux, exploitation, etc.).

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

2.2.1. Système de référence global

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

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

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

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

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

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

2.2.2. Nouveau système de conduite ConduiteNE

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

2.2.3. Gestion par enveloppe et mandat de prestations (GEM)

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

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

- Les prestations du service concerné ont été redéfinies. Ceci a permis une classification des prestations et a parfois conduit à une adaptation de l'organisation;
- La définition et la conclusion d'un mandat entre le département et le service a permis de clarifier les attentes et d'instaurer un dialogue structuré et fructueux. La clarification des objectifs apporte une implication et une motivation plus grandes des collaboratrices et collaborateurs;
- La description standardisée des processus dans une interface commune permet de créer une "base de connaissance" à disposition de toutes les collaboratrices et tous les collaborateurs. Ainsi, la documentation des processus devient un outil de travail quotidien qui contribue au traitement équitable des usagers, qui facilite le remplacement de collaborateurs et leur formation, et qui enfin permet d'identifier les risques et les contrôles;
- Les enquêtes de satisfactions internes et externes permettent d'avoir un retour et de définir des mesures d'amélioration;
- L'introduction d'un système de saisie des heures par prestation permet de valoriser le travail des collaboratrices et collaborateurs et de les sensibiliser aux notions d'efficience;

- Finalement, la revue annuelle de direction permet de faire le point sur la marche du service en tirant un bilan global et en analysant toutes les dimensions importantes. Cette revue permet de définir des mesures d'amélioration continue et de fixer des objectifs pour l'année suivante.

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

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

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

2.2.4. Système d'information et de gestion (SIGE)

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

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

le budget 2017 dans le nouveau système selon le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2).

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

2.3. Gouvernance des partenariats: développement d'outils pratiques

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

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

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

2.4. Réforme des institutions

La réforme des institutions constitue le quatrième volet du programme de réformes de l'Etat. Les travaux liés à la réforme des institutions ont démarré en automne 2014. Les préoccupations au sujet de la structure et des prérogatives des institutions ne sont pas récentes. Dans les dernières législatures, ce souci s'est en particulier exprimé au travers des travaux suivants :

- rapport 07.049 du 26.9.2007 "Un canton, une vision";
- rapport 12.016 du 26.3.2012 "Agglomération et RER neuchâtelois".

Parmi les divers remaniements liés à cette thématique, le programme de législature 2014–2017, présenté le 7 mai 2014, met l'accent avant tout sur la suppression des districts ("*Au premier chef de ces réformes, le Conseil d'Etat proposera une lecture du canton comme un seul espace confirmé par un seul cercle électoral*" - p.24) et la création d'une circonscription unique ("*La vision d'un canton comme un seul et unique espace impose de revoir nos règles en matière d'élection*" – p.32).

En juin 2014, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le périmètre de la réforme des institutions, le calendrier, les ressources et les partenaires impliqués. Il est proposé de traiter dans une première étape 4 thèmes principaux: suppression des districts et création d'une seule circonscription électorale pour l'élection du Grand Conseil, diminution du nombre de députés et incidence sur le nombre de commissions, apparentements et quorum, limitations éventuelles des cumuls de mandats (députés simultanément

conseillers communaux ou parlementaires fédéraux, etc.). Il est prévu de consulter les milieux intéressés durant la 2^e moitié de 2015. Le processus parlementaire commencera début 2016. Il pourrait être suivi d'une votation populaire autorisant une entrée en vigueur pour les prochaines élections et la prochaine législature cantonale.

3. UTILISATION DES RESSOURCES ET BUDGET

La nouvelle planification du programme de réformes prévoit que les projets faisant l'objet du présent rapport devraient aboutir d'ici à fin 2020. La planification budgétaire en tient compte et a été adaptée en conséquence.

Pendant la période allant de 2010 jusqu'à fin 2013, 3,341 millions de francs ont été dépensés sur le crédit d'engagement de 16 millions de francs. La planification de la période allant de 2014 à 2020 prévoit des dépenses de 12,8 millions de francs en se limitant au périmètre décrit dans le cadre de ce rapport et sans imprévu.

Dans le détail et pour l'ensemble du programme la gestion de celui-ci aura généré des dépenses pour 0,5 million de francs (communication, formation, assurance qualité); le volet redressement des finances et le renforcement de la conduite financière aura coûté 3 millions de francs; en ce qui concerne la réforme de l'administration et du gouvernement, 11,5 millions de francs auront été investis dans le système de conduite, la gestion des services, le système d'information et de gestion de l'Etat (SIGE), le portail de gestion et l'accueil aux usagers; un demi-million de francs aura été consacré à chacun des volets gouvernance des partenariats et réforme des institutions.

Il pourra aussi s'avérer nécessaire et pertinent de lier au programme d'autres mesures d'amélioration ou d'assainissement qui ne sont actuellement pas prévus dans la planification budgétaire. Il s'agira dans ce cas de demander un crédit complémentaire pour le programme, ce qui n'est pas envisagé avant la prochaine législature.

3.1. Conséquences financières

Au niveau financier, le programme prévoit des économies annuelles de 24 millions de francs d'ici à 2020 (base: comptes 2012). Ces économies, estimées grossièrement à l'occasion de l'élaboration du programme de législature 2014-2017, pourront être réalisées principalement sur les coûts de fonctionnement de l'administration et des entités subventionnées, d'une part grâce à l'optimisation de l'organisation et la centralisation des tâches de soutien auprès des services centraux, et d'autre part grâce à la standardisation et l'automatisation des processus. La professionnalisation de certaines tâches découlant des principes de gestion adoptés devrait permettre aussi de réduire certains coûts, à l'instar des observations faites récemment avec la gestion du contentieux ou des assurances.

Les économies attendues au terme du projet représenteraient dès lors chaque année un montant 1,5 fois supérieur à celui investi une seule fois dans le programme de réformes, ce qui représente un retour sur investissement important et permet simultanément de relativiser le coût de 16 millions de l'investissement consenti.

Cet objectif d'économie est indépendant d'éventuelles réductions des prestations à réaliser dans le cadre du programme d'assainissement. Toutefois, l'introduction des outils "prestations et objectifs" couplés avec des systèmes de conduite pertinents permettra aux organes politiques de mieux prioriser les activités de l'Etat et d'envisager des économies, le cas échéant, par des choix au niveau des prestations.

Pour ces raisons et afin de bien clarifier les travaux à mener ainsi que les objectifs visés, le Conseil d'Etat pourrait proposer au Grand Conseil une séparation claire entre le programme de réformes de l'Etat d'une part et le programme d'assainissement financier d'autre part. Il apportera des éléments plus détaillés à ce sujet prochainement dans le cadre du traitement de la motion 13.186 "Programme d'assainissement financier". Visant à assurer plus de clarté et un meilleur pilotage de ces deux programmes, cette proposition répondrait également à la distinction introduite par la nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil s'agissant des attributions et compétences respectives des commissions financière et de gestion. Le cas échéant, une nouvelle adaptation de décret 10.002 sera proposée en ce sens le moment venu.

3.2. Conséquences pour le personnel

Les économies envisagées pourront être réalisées en partie par une réduction d'effectifs. A ce stade, il paraît néanmoins important d'insister sur le fait que, pour le Conseil d'Etat, cette évolution ne peut se concevoir par une nouvelle augmentation de la pression exercée sur les services et qu'elle devrait pouvoir se concrétiser sans licenciements importants.

C'est donc bien la centralisation et l'automatisation des tâches de support auprès des services centraux ainsi que la réalisation du système d'information et de gestion de l'Etat qui doivent permettre de réduire le volume des tâches et, corollairement, des effectifs. Une attention importante devra néanmoins être portée sur la concrétisation réelle de ces réductions d'effectifs, en évitant que les diminutions de tâches ne se compensent simplement par d'autres développements ou améliorations.

Ces réductions devraient, dans une large mesure, pouvoir s'opérer progressivement, en profitant de départs naturels. Quelques suppressions de postes ne sont toutefois pas à exclure, selon le rythme d'avancement du projet. Dans de tels cas, les conditions usuelles prévues par la législation seront appliquées: délais d'annonce, examen des possibilités de remplacement au sein de l'administration et indemnités en cas d'absence de telle solution.

Le transfert des activités administratives répétitives aux services centraux devrait aussi contribuer à accroître la motivation des employés par une concentration de leurs activités sur leur cœur de métier et leurs compétences.

De plus, l'introduction d'une gestion orientée par la recherche de la cohérence et par les objectifs ainsi que le développement d'un système de gestion de la qualité devraient déclencher une nouvelle dynamique au sein du personnel de l'administration. La clarification des attentes envers les collaboratrices et collaborateurs, la concentration de l'énergie de ceux-ci sur les tâches à haute valeur ajoutée (par l'automatisation des tâches routinières), le regroupement de tâches favorisant l'échange au sein d'équipes de travail et la participation à la recherche d'amélioration continue devrait déboucher sur une motivation accrue des collaboratrices et collaborateurs. Les changements font l'objet d'un accompagnement par les services centraux et d'une formation continue adaptée.

Enfin, en lien avec le développement de systématiques et d'outils de conduite et de gestion, le Conseil d'Etat considère qu'à moyen terme, une véritable planification des effectifs devrait pouvoir être élaborée parallèlement à la planification financière roulante. Une telle planification apporterait aussi davantage de transparence et de cohérence aux objectifs poursuivis.

4. STRUCTURE DU PROGRAMME

La structure du programme distingue les quatre volets de réformes de l'Etat:

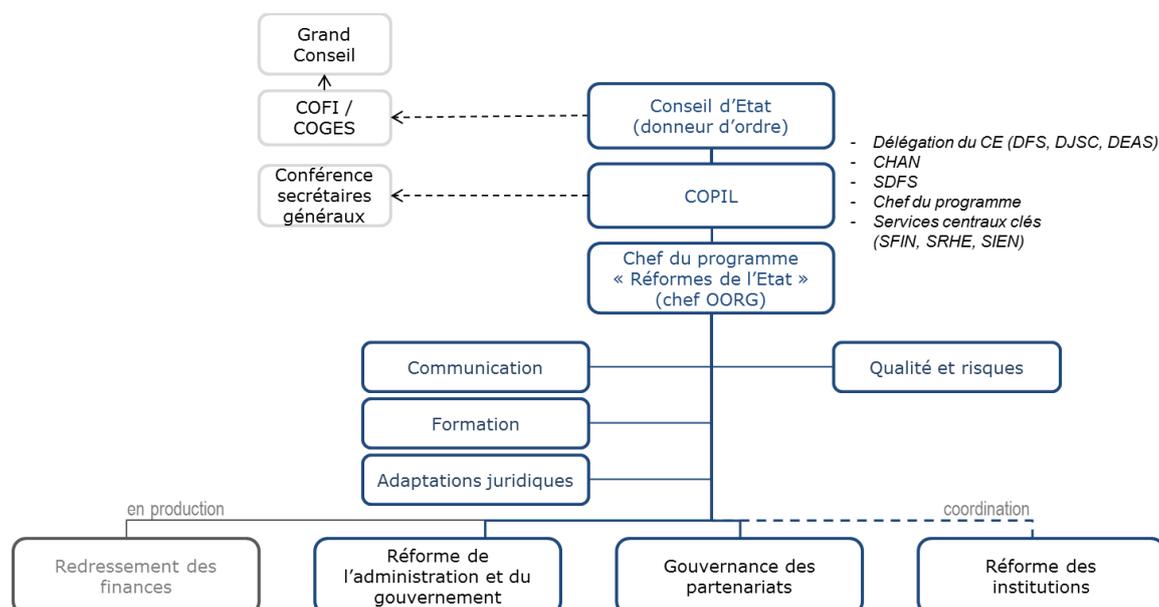


Figure 2: Organigramme du programme de réformes de l'Etat

Le programme est piloté par un COPIL composé de trois Conseillers d'Etat (chefs du DFS, du DEAS et du DJSC), la secrétaire générale du DFS ainsi que le chef du programme (chef de l'OORG), les chefs des services centraux qui constituent le cœur du programme (SFIN, SRHE, SIEN) et, depuis 2015, la chancelière d'Etat, vu le rôle accru attendu de la chancellerie dans le développement et l'utilisation des outils de conduite. L'internalisation de la direction du programme nécessite une adaptation du décret 10.002.

Le Conseil d'Etat, conformément au décret 10.002, informe régulièrement le Grand Conseil via la commission des finances et la commission de gestion.

5. RISQUES ET MESURES

Un certain nombre de risques ont été identifiés et évalués en termes de gravité et de probabilité de réalisation. Pour chaque risque, des mesures ont été définies afin de contrecarrer leur impact et /ou leur probabilité de réalisation.

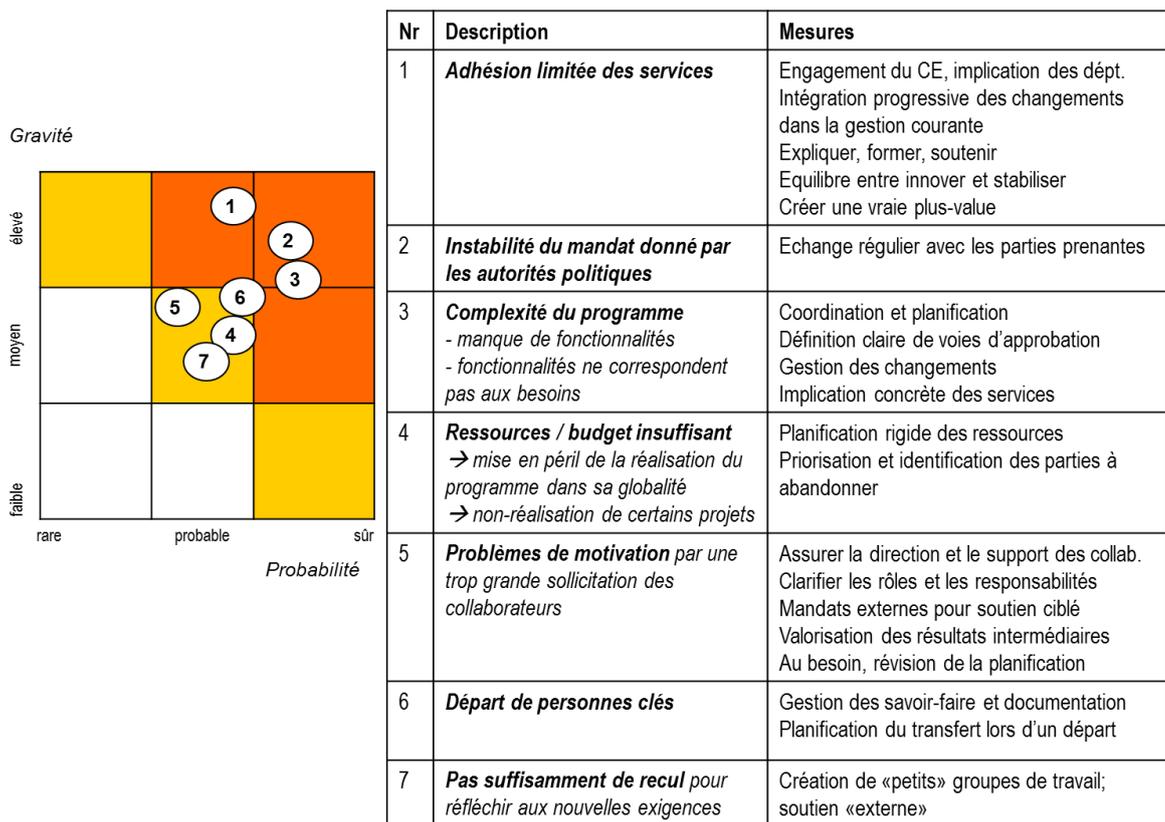


Figure 3: Vue d'ensemble des risques et mesures

Quatre mesures centrales peuvent être identifiées:

- **l'engagement du Conseil d'Etat:** ce programme de réformes peut bouleverser les habitudes des collaboratrices et collaborateurs. Il nécessite ainsi le soutien explicite du Conseil d'Etat qui souligne sa conviction de l'utilité de ce programme et sa volonté de le réaliser. La création du COPIL au sein duquel siègent trois Conseillers d'Etat a contribué à la visibilité de ce soutien. L'implication progressivement plus importante de la chancellerie et des secrétariats généraux devrait également y contribuer. Le Conseil d'Etat compte sur le même appui du Grand Conseil, en particulier par l'engagement des commissions financière et de gestion;
- **une vision stable:** une vision commune qui sert de point d'orientation aux volets contribue à la stabilité du programme dans la durée. Le système de référence global remplit cette fonction pour le programme de réforme de l'administration et du gouvernement;
- **coordonner et prioriser:** la fonction de chef de programme est essentielle pour coordonner le programme de réformes de l'Etat et pour éviter un engorgement des services par la multiplication des changements suscités et, au besoin, pour proposer une révision des calendriers de projets. L'internalisation de cette fonction permet une meilleure prise en compte de ce risque et une relation plus étroite entre la direction du programme et les services d'une part, la direction du programme et le Conseil d'Etat d'autre part.
- **concrétiser la plus-value:** il est indispensable de concrétiser régulièrement des résultats tangibles et avec une plus-value pour les usagers, pour les contribuables et pour les collaboratrices et collaborateurs. Grâce aux projets pilotes et aux différents outils déjà réalisés, ceci est actuellement le cas malgré le fait que la plupart des projets se trouvent dans la phase de conception;

- **accompagner et former**: le changement est potentiellement déstabilisant pour les collaboratrices et collaborateurs et peut susciter de la résistance. Une communication interne claire et améliorée, un accompagnement qui soutient les collaboratrices et collaborateurs ainsi que des formations destinées à expliquer le nouveau fonctionnement permettront de réduire les craintes et d'accompagner le changement.

6. VOTE AU GRAND CONSEIL

Le "Décret 10.002" (Décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010, RSN 601.21) doit être adapté, en vertu de plusieurs objectifs:

- L'intégration de la réforme des institutions (initialement traitée dans le rapport 12.016 "Agglomération et RER neuchâtelois") dans le décret 10.002 (titre; art.1 let. d; art.10a: art.11 al.1; art. 19 al.2 let. e);
- L'actualisation de la direction de programme, aujourd'hui assumée par l'Office d'organisation (art.16);
- La mise à jour du timing: la validité temporelle du décret, limitée initialement à fin 2016, n'est plus pertinente, d'une part en raison du temps nécessaire au démarrage du programme et de la complexité de celui-ci (art. 7; art. 24 al. 2^{bis}), et d'autre part en raison de sa nouvelle conception: initialement conçue comme un projet unique et limité dans le temps, la réforme de l'Etat a évolué vers une conception plus ouverte, qui est celle d'un programme de réformes coordonnées, dont la durée varie d'un projet à l'autre. Même si les projets actuels ne devraient en principe pas aller au-delà de 2020, le programme de réformes ne doit pas être limité par une date de fin. En revanche, nous proposons de limiter la validité du décret au 31 décembre 2020. Le cas échéant, il sera prolongé et adapté en temps voulu.
- Le programme de réformes n'étant plus limité dans le temps et afin de permettre au Grand Conseil de suivre son évolution, le Conseil d'Etat prévoit un rapport d'information au Grand Conseil au moins une fois par législature en plus de l'information régulière dispensée aux commissions des finances et de gestion. L'implication du Grand Conseil a aussi été revue afin de mieux répondre aux attributions respectives des pouvoirs législatif et exécutif (art. 13 et 14).
- L'adaptation aux exigences et au vocabulaire de la nouvelle législation financière, suite à l'adoption de la nouvelle loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 (art. 6 al. 1; 19 al. 2; 20 al. 1 et 3; 21 al. 1; 22 al. 1 et 2);
- La mise à jour de la liste des services centraux sur lesquels s'appuie la réforme (art. 17);
- La correction de quelques coquilles ou imprécisions formelles (art. 6 al. 3; 14 al. 2; 15 al. 1; 18 al. 1).

Le décret adapté se trouve en annexe.

L'adaptation du décret entraîne pour l'Etat ni dépenses ni recettes nouvelles. Son adoption est soumise à la majorité simple du Grand Conseil.

Comme mentionné plus haut, afin de bien clarifier les travaux à mener ainsi que les objectifs visés, le Conseil d'Etat pourrait proposer au Grand Conseil une séparation claire

entre le programme de réformes de l'Etat d'une part et le programme d'assainissement financier d'autre part. Il apportera des éléments plus détaillés à ce sujet prochainement dans le cadre du traitement de la motion 13.186 "Programme d'assainissement financier". Visant à assurer plus de clarté et un meilleur pilotage de ces deux programmes, cette proposition répondrait également à la distinction introduite par la nouvelle loi d'organisation du Grand Conseil s'agissant des attributions et compétences respectives des commissions financière et de gestion. Le cas échéant, une nouvelle adaptation de décret 10.002 sera proposée en ce sens le moment venu.

7. CONCLUSION

Programme ambitieux de modernisation de l'organisation et des méthodes de l'Etat, le programme de réformes a gagné en dynamisme ces derniers mois. Bien que la plupart des projets se trouvent encore dans la phase de conception, les premiers résultats tangibles pour les collaboratrices et collaborateurs ont pu être réalisés. Une dynamique positive autour du projet a pu s'instaurer avec les différents acteurs ainsi que les services impliqués.

Néanmoins, l'introduction d'une "orientation objectifs", de nouveaux principes de gestion, une optimisation de l'organisation et l'implémentation de nouveaux outils nécessitent du temps, ne serait-ce qu'en termes pratiques. Ces transformations induisent aussi un changement de culture profond et peuvent être déstabilisantes. Elles nécessitent, de ce fait également, du temps et de l'accompagnement.

Sous réserve des modifications que le Grand Conseil pourrait aussi devoir apporter à son propre fonctionnement (comme par exemple déléguer quelques compétences décisionnelles à certaines commissions de façon à accélérer et à alléger le traitement de certains objets ou renoncer pour des décisions de moindre importance au recours systématique aux commissions préalables), le nouveau système assurera, au niveau de la conduite de l'Etat, une meilleure réactivité et une meilleure capacité d'adaptation de l'Etat à un contexte de moins en moins stable. Il permettra aussi un meilleur pilotage stratégique par les autorités politiques sur la base d'indicateurs pertinents et fiables. Des objectifs avec une priorisation plus claire orienteront les actions de l'administration et réduiront les contradictions ainsi que les projets à double. Le nouveau système d'information et de gestion permettra de gérer les données de manière cohérente et d'automatiser les processus.

La réalisation du programme par étapes permet d'en réduire la complexité et d'assurer la cohérence du système global. Il permet à la fois de concrétiser rapidement de premiers résultats, tout en donnant aussi le temps nécessaire aux services pour s'appropriier les nouveaux outils et les nouvelles logiques qui sous-tendent les réformes. A l'inverse, la précipitation et l'impatience conduiraient à coup sûr à l'échec du programme et au gaspillage des ressources déjà engagées. Une entité de la complexité de l'Etat, avec la diversité de ses prestations et de ses processus, ne peut en effet mettre en place ses systèmes de conduite et de gestion en deux coups de cuillère à pot. Il doit au contraire pouvoir se réaliser progressivement et avec l'adhésion du plus grand nombre d'acteurs. Car tous ces éléments visent également à augmenter la satisfaction des usagers par une meilleure délivrance des prestations.

Enfin, ce programme de réformes de l'Etat contribuera à la réalisation du programme d'assainissement des finances de l'Etat tant au travers d'optimisations génératrices d'économies annuelles aujourd'hui estimées à 24 millions de francs que par l'amélioration des systèmes de conduite et de gestion favorisant la prise de décisions. Toutefois, pour le Conseil d'Etat, ces deux programmes ne sauraient se confondre. Les ambitieux

objectifs du programme d'assainissement ne pourront clairement pas être atteints au travers des différents projets de la réforme de l'Etat. Au vu de la pression importante qui pèse sur l'administration depuis de nombreuses années et malgré les améliorations encore possibles dans son organisation, il serait en effet illusoire de penser pouvoir assainir durablement les finances de l'Etat uniquement par des changements d'organisation ou par des gains d'efficience. Le programme de réformes de l'Etat ne doit donc pas alimenter l'illusion qu'il permettra d'échapper à des choix politiques courageux s'agissant des prestations de l'Etat ou de leur financement. Il peut en revanche fournir un cadre plus propice à ces choix, raison pour laquelle le Conseil d'Etat est convaincu de son bien-fondé et entend le mener parallèlement au programme d'assainissement financier pour lequel il prépare également des propositions à l'attention du Parlement.

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

Neuchâtel, le 28 janvier 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret

portant modification du décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat du 23 février 2010

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 57, 58, 63, alinéa 3, 64, alinéa 1 et 71 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000;

vu la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014;

vu la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE), du 22 mars 1983;

vu la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995;

vu la loi sur les subventions (LSub), du 1^{er} février 1999;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 28 janvier 2015,

décrète:

Article premier°°°Le décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010, est modifié comme suit:

Titre

Décret sur le redressement durable des finances cantonales, l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, ainsi que la réforme des institutions.

Article premier, lettre d (nouvelle)

d) engager un processus de réforme des institutions.

Art. 3, let. b

On entend par:

a) (*inchangé*).

b) *plan financier et des tâches*, l'outil de gestion financière prévu aux articles 13 à 17 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC).

Art. 6, al. 1 et 3

¹Le programme de redressement durable des finances de l'Etat doit s'appuyer sur des outils performants de planification financière et des tâches quadriennale basée sur la classification fonctionnelle prévue par le modèle de comptabilité harmonisée et sur un pilotage intégré des prestations et des finances.

³Le Conseil d'Etat prend parallèlement toutes les mesures utiles d'optimisation des revenus et de création de richesses.

Art. 7

Le programme de redressement durable des finances de l'Etat porte sur les années budgétaires 2011 à 2020.

CHAPITRE 3 (*nouvelle teneur*)

Gouvernance des partenariats, adaptation des structures et du fonctionnement de l'Etat, réforme des institutions

Art. 10a (nouveau)

4. Réforme des institutions

La réforme des institutions a pour objets:

- a) d'instaurer un processus soutenu de réflexion menée par l'administration cantonale et initié par le Conseil d'Etat, débouchant sur une proposition de mise en œuvre du projet de réforme des institutions;
- b) de mettre en œuvre le projet de réforme des institutions, avec un accompagnement politique permettant d'aboutir aux modifications constitutionnelles et législatives nécessaires;
- c) de mettre sur pied les procédures de consultation, de participation et d'examen nécessaires, ainsi que les éventuelles votations populaires.

Art. 11, al. 1

¹La mise en place de la gouvernance des partenariats, l'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration, ainsi que la réforme des institutions doivent s'appuyer sur des outils de gestion et de pilotage performants.

Art. 13, al. 1, 2 et 3

¹Abrogé.

²Abrogé.

³Un rapport d'information sur l'avancement des travaux est adressé au Grand Conseil au moins une fois par législature par le Conseil d'Etat.

Art. 14, al. 2

²Elles sont régulièrement informées par le Conseil d'Etat ou le comité de pilotage des objectifs politiques et stratégiques, de la planification et des ressources mises à disposition.

Art. 15, al. 1

¹Le Conseil d'Etat en collaboration avec la commission de gestion et la commission des finances définit les objectifs annuels du programme et assure leur mise en œuvre au sein de l'administration cantonale et auprès des entités subventionnées.

Art. 16, note marginale, al. 1 et 2

Direction du programme

¹L'Office d'organisation (OORG) assume la direction et la coordination du programme.

²L'OORG assume notamment les responsabilités suivantes: (*suite inchangée*)

Art. 17, al. 1, let. h; let. i (nouvelle)

h) le service de statistique;

i) le service d'achat, de logistique et des imprimés.

Art. 18, al. 1

¹La Conférence des secrétaires généraux, présidée par la chancelière ou le chancelier d'Etat, réunit les secrétaires généraux des départements et le vice-chancelier d'Etat.

Art. 19, al. 2, let. b; al. 3 (nouveau)

b) l'introduction de la planification financière et des tâches;

³La réforme des institutions fait l'objet d'un groupe spécifique.

Art. 20, al. 1 et 3

¹Un crédit d'engagement de 16.000.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour se doter des ressources humaines nécessaires et pour l'acquisition de matériels informatiques, techniques et en matière de locaux notamment, nécessaires à la mise en œuvre du programme.

³Les investissements découlant du crédit seront amortis conformément aux dispositions de la législation financière.

Art. 21, al. 1 et 2

¹Les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre du programme font l'objet d'une attribution distincte au projet "Redressement durable des finances et adaptation des structures".

²Abrogé.

Art. 22, al. 1 et 2

¹Dans le cadre du crédit selon article 20, alinéa 1, le Conseil d'Etat décide librement de l'engagement des fonds à disposition.

²Le Conseil d'Etat fixe les critères permettant l'attribution des dépenses découlant de la réalisation des mesures du programme au crédit spécial.

Art. 24, al. 2^{bis} (nouveau)

^{2bis}La durée de validité du présent décret est prolongée jusqu'au 31 décembre 2020.

Art. 2^{ooo1} Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Il entre en vigueur avec effet immédiat.

³Le 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,

La secrétaire générale,

Système de conduite *ConduiteNE*

Conformément à l'article 68 de la Constitution cantonale, "le Conseil d'Etat conduit la politique du canton, sous la réserve des compétences du Grand Conseil et du peuple." La portée de ses compétences est précisée à l'article 3 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale qui stipulent que le Conseil d'Etat:

- planifie et coordonne les activités de l'Etat, en veillant à assurer la collaboration avec la Confédération, les autres cantons et les communes neuchâteloises;
- suit constamment l'évolution du canton et prend toutes les initiatives propres à assurer son développement;
- représente l'Etat à l'intérieur de son territoire.

Le système de conduite proposé pour l'Etat, **ConduiteNE**, se base sur une série d'outils répartis en trois catégories: le toit, les socles et les instruments dynamiques. Certains instruments existent déjà, d'autres sont à développer. Comme le montre le schéma ci-dessous, les instruments interagissent entre eux. La cohérence d'ensemble doit être assurée selon les différentes notions et dimensions de conduite décrites précédemment.

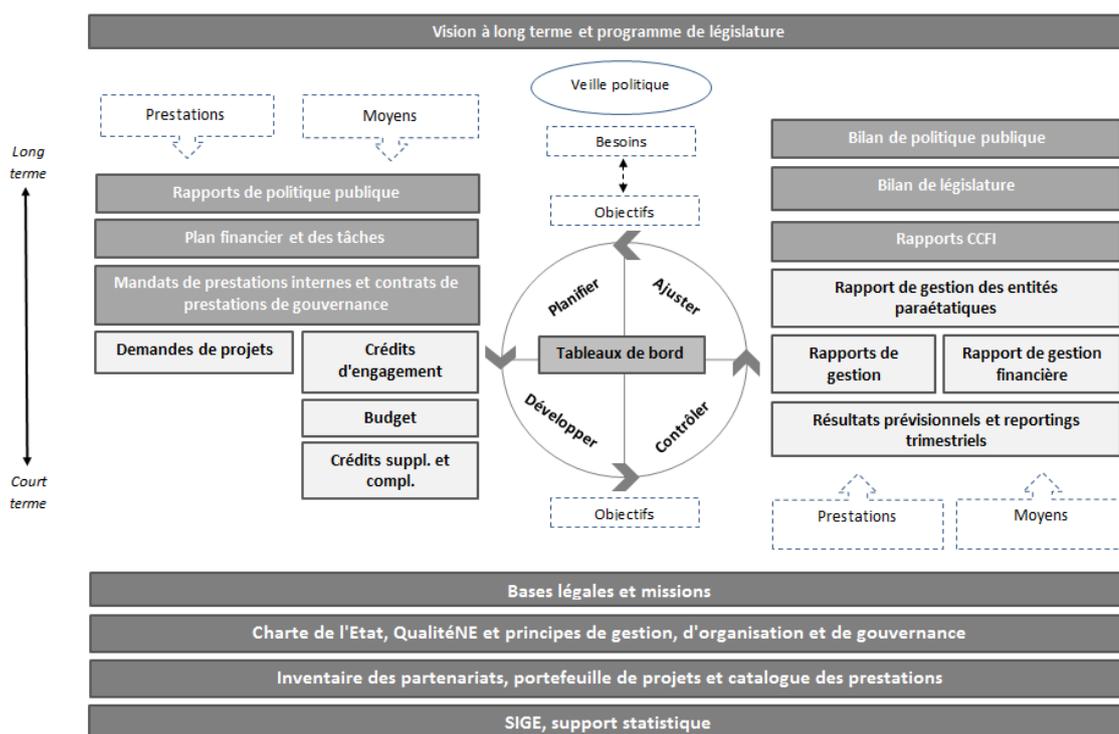


Figure 4: Synthèse du système de conduite

Chaque instrument fera l'objet d'un développement et d'une mise en œuvre selon une planification établie. Compte tenu des ressources disponibles, tous les instruments ne pourront pas être réalisés simultanément. Ce n'est d'ailleurs pas nécessaire. Le système de conduite doit se construire petit à petit, chaque instrument apportant sa pierre à l'édifice. L'important est que cette construction se fasse de manière coordonnée et surtout, qu'elle assure la cohérence de l'ensemble.

Système de gestion *QualitéNE*

Le système de gestion "QualitéNE" a comme objectif de soutenir:

- le service dans sa gestion effective et efficace afin de délivrer des prestations de qualité aux usagers;
- les collaboratrices et collaborateurs dans l'exécution de leurs tâches en particulier par la définition de processus standards, par la clarification des rôles et des tâches ainsi que par un accès facile et direct aux documents de travail;
- le gouvernement dans le pilotage de l'administration (tableaux de bord).

Il s'agit d'un "système de management intégré" qui se base principalement sur la norme ISO9001 et intègre le système de contrôle interne (SCi). QualitéNE est constitué des éléments suivants:

- la description de la mission, de l'organisation, des groupes de prestations et prestations du service ainsi que des centres de coûts avec l'introduction de la gestion des activités;
- l'inventaire et la gestion des risques du service;
- la définition d'objectifs et d'indicateurs par prestations ainsi que la définition d'objectifs des collaboratrices et collaborateurs en découlant;
- la description des processus en intégrant les étapes du système de contrôle interne (SCi);
- les enquêtes de satisfaction auprès des usagers et des collaboratrices et collaborateurs;
- le développement de prestations dans le guichet unique;
- l'amélioration continue par une revue de direction annuelle.

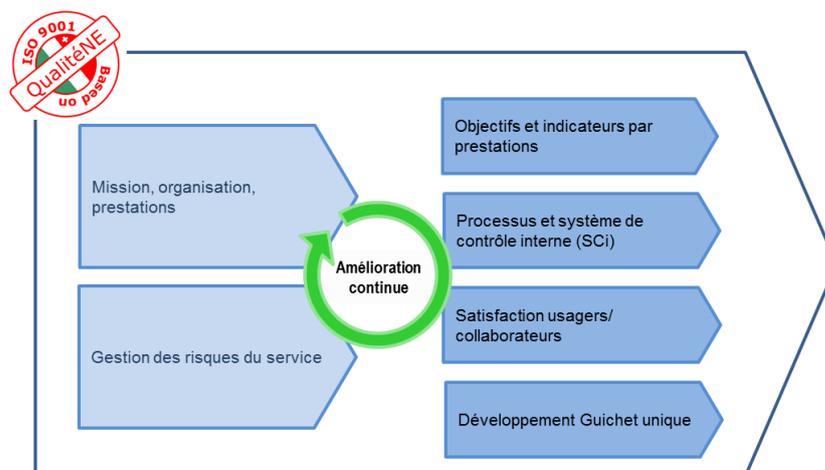


Figure 5: Le système de gestion *QualitéNE*

Les effets de l'introduction de QualitéNE sont multiples: la gestion des services est améliorée avec en corollaire une augmentation de la satisfaction des usagers et une motivation accrue des collaboratrices et collaborateurs.

L'application de QualitéNE se fait en vue de l'introduction d'un système de gestion par enveloppe budgétaire et mandat de prestations (GEM) qui permettra aux services de bénéficier de plus de flexibilité et d'autonomie. Ce gain en autonomie ne peut être accordé que lorsque les règles de gestion sont respectées et que le service atteste d'une bonne gestion opérationnelle, assurée par un reporting régulier.

Depuis 2013, un projet pilote, appelé GEM-light, est en cours. Chaque année, un service par département introduit QualitéNE et conclut un mandat de prestations avec son département. Actuellement, 16 services ont déjà introduit ou sont en train d'introduire QualitéNE dans le cadre du projet GEM-light.

Système d'information et de gestion (SIGE)

Les mutations en cours au sein de l'Etat de Neuchâtel, en particulier en ce qui concerne le projet de réforme de l'administration et du gouvernement, ont mis en évidence la nécessité de refondre le système de gestion actuel afin d'apporter aux différents services un outil plus intégré et pleinement adapté tant aux exigences légales qu'aux nouveaux besoins de gestion (loi sur les finances, MCH2, gestion budgétaire, comptabilité analytique, gestion des achats, gestion des investissements, gestion par enveloppe et mandat de prestations).

L'objectif du projet SIGE est la mise en œuvre d'un système unique d'information et de gestion permettant aux services centraux l'exécution des processus de support en adéquation avec les processus, règles de gestion et éléments d'organisation définis dans les différents sous-projets de la réforme de l'Etat. Les éléments clés du futur système informatique intégré sont les suivants:

- soutenir la conduite de l'Etat et la gestion des services;
- assurer, simplifier et harmoniser la gestion complète et cohérente des données de base (finances, ressources humaines, achats et logistique, contrôle de gestion, etc.);
- intégrer la relation entre prestations fournies et moyens à disposition;
- doter les services d'outils adaptés à la gestion par enveloppe et mandats de prestations (GEM) et d'une comptabilité analytique;
- améliorer la maîtrise globale du système financier notamment par l'intégration de la perception des impôts;
- avoir un nouvel outil plus souple de gestion budgétaire;
- disposer d'une comptabilité financière compatible avec la nouvelle loi sur les finances en intégrant le MCH2;
- améliorer sensiblement la gestion des investissements;
- disposer d'un outil de validation des demandes d'achats (à priori) plutôt que des factures (à posteriori);
- mettre en place un dossier unique et électronique du personnel;
- mettre en place des indicateurs de gestion unifiés et simplement accessible, via l'intranet;
- réduire, voire éviter, la gestion multiple et manuelle des mêmes informations en liant les systèmes entre eux en ayant à l'esprit que le système ne remplace pas les outils des services métiers (interfaçage possible);
- pour les tâches de soutien: dématérialiser et automatiser les processus de masse.

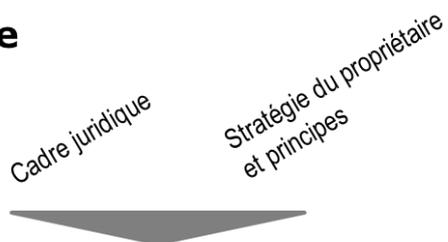
Gouvernance des partenariats

On parle de partenariat entre l'Etat et une entité tierce lorsque l'Etat externalise à cette dernière l'exécution d'une tâche étatique. Toute tâche est considérée comme étatique si la collectivité juge que l'intérêt public est suffisamment important pour que l'Etat s'en charge (en interne ou en externe).

Le choix de cette définition a un impact direct sur l'approche retenue et les modèles de gouvernance. Deux modèles opérationnels seront nécessaires: l'un pour les partenaires où l'Etat est le seul propriétaire ou actionnaire majoritaire. Le deuxième a trait aux partenaires où l'Etat ne détient que de faibles parts voire aucune.

Le graphique ci-dessous illustre l'approche retenue ; les différents éléments sont expliqués ci-après:

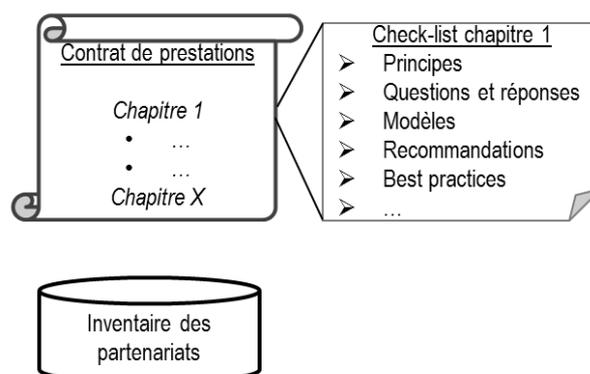
Cadre



Processus



Outils



Guide d'utilisation et formations

- Explications du sujet
- Procédure et modèles

Figure 6: Approche retenue pour le projet de la gouvernance des partenariats

En fonction des principes définis dans la conception, il s'agit d'adapter les bases juridiques et de concrétiser la stratégie de propriété qui clarifie le but et les objectifs visés par des participations ou une externalisation de prestations.

Une planification stratégique par domaine, actualisée régulièrement, identifie le besoin en prestations. Cette planification influence d'un côté la stratégie du propriétaire et l'externalisation de prestations. Elle est aussi la base pour conclure des contrats avec les partenaires qui spécifient notamment:

- le besoin en prestations (quantité, qualité et délais);
- le prix;

- la représentation de l'Etat dans les organes;
- les règles de gestion à respecter (p.ex. dans le domaine des finances, de la gestion des ressources humaines, etc.);
- la synergie au niveau des infrastructures (locaux, informatique, etc.);
- les modalités concernant la communication et le reporting.

Pendant la durée du contrat, il s'agit d'accompagner le partenaire, c'est-à-dire d'assurer le suivi et le reporting et de contrôler le respect du cadre légal.

Outils

Des outils pratiques soutiennent les services dans la mise-en-œuvre. Un guide rappelle les thématiques à traiter lors de la construction d'un partenariat. L'achat de prestations est soutenu par un contrat type et des checklists. Des modèles seront prévus en fonction des types de partenariats et soutiennent l'harmonisation des relations entre l'Etat et les partenaires.

En parallèle, des modules de formation seront développés pour mieux expliquer aux services les objectifs, la démarche et les outils à disposition dans le cadre de la gouvernance des partenariats.

Le suivi des partenariats se base sur l'inventaire centralisé de ceux-ci. Cet inventaire permettra la création d'indicateurs qui seront repris dans le tableau de bord du Conseil d'Etat.

Système de référence global

Le programme de réformes de l'Etat de Neuchâtel se caractérise par sa complexité. Il concerne la totalité de l'administration cantonale, à tous les niveaux, ainsi que l'ensemble des partenaires de l'Etat assumant des tâches à caractère public. Le programme de réformes est constitué de quatre volets divisés en nombreux sous-projets. Afin d'assurer la cohérence des réflexions, de la planification et de la mise en route des nombreux projets, afin de les inscrire aussi dans le programme et d'en garantir la bonne orientation, le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer une référence valable dans tous les cas. Il s'agit du **système de référence global**.

Le **système de référence global** établit une charte commune partagée par tous les acteurs impliqués par la réforme. Il a pour objectif de décrire la vision de la nouvelle gestion de l'Etat. Le système propose un cadre simple, logique, pragmatique, stable dans ses fondements et évolutif dans ses effets. Le système donne un cadre conceptuel à la mise en œuvre des projets, garantit le pilotage de la réforme à l'échelle de l'Etat et de l'ensemble des départements et services, identifie clairement les activités des trois niveaux stratégique, opérationnel et de soutien. Il place la délivrance des prestations au cœur des activités de l'Etat.

Le **système de référence global** doit permettre à l'Etat de conduire prioritairement les activités par objectifs et prestations plutôt que par rapport aux disponibilités financières. Ainsi, le système agit non seulement par des indicateurs de consommation des ressources mais aussi par la mesure et le suivi des activités. Le système est constitué de trois niveaux. Premièrement, le Conseil d'Etat conduit sur la base d'un **cadre d'orientation** précisant les fondements juridiques, la stratégie, les principes, la structure et la culture. En deuxième lieu, l'administration met en route les objectifs définis par le niveau stratégique dans le cadre de divers **processus**. Elle dispose à cet effet d'un portail de gestion basé sur la refonte de l'intranet assurant la communication entre les services métiers, les services centraux et la conduite de l'Etat. Les services se concentrent sur leur cœur de métier afin de délivrer des prestations internes et externes. Ils bénéficient du soutien des services centraux pour toutes les activités transversales, logistiques et répétitives. Les deux premiers niveaux n'ont pour objectif que de garantir le succès du troisième, c'est-à-dire l'**accès aux prestations** dans le cadre d'un accueil aux usagers modernisé, notamment par le guichet unique.

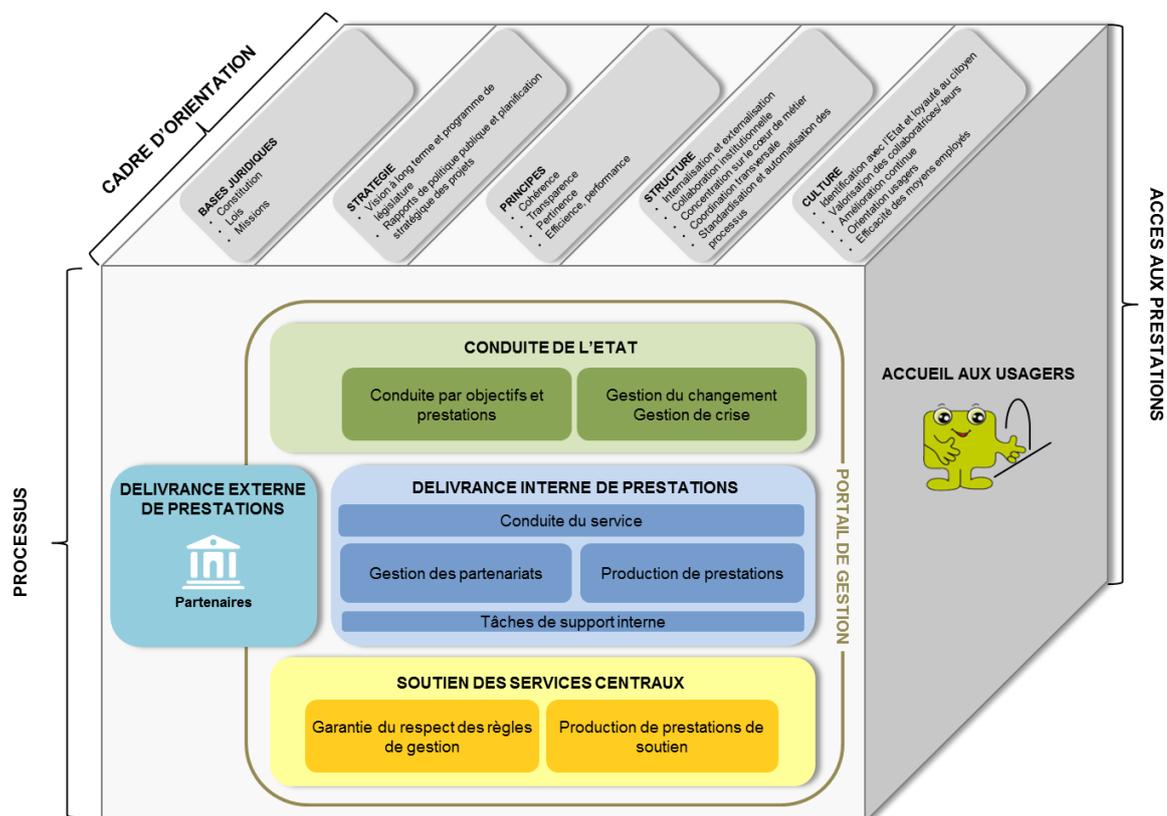


Figure 7: Système de référence global

Le cadre d'orientation

Le **cadre d'orientation** tient lieu de fondations du **système de référence global**. Il est constitué des bases juridiques, de la stratégie, des principes, de la structure et de la culture.

Les **bases juridiques** regroupent la constitution, les lois et les missions. Chaque prestation délivrée au nom de l'Etat doit être ancrée dans une base juridique

La **stratégie** définit l'orientation et les axes prioritaires d'action sous forme d'une vision à long terme et d'un programme de législature; elle se décline en rapports de politique publique ainsi qu'au travers d'une planification stratégique des projets.

Le fonctionnement du système de référence global repose sur quatre **principes** fondamentaux: la **cohérence** doit être assurée entre les différentes dimensions thématiques à travers tous les niveaux hiérarchiques et dans le temps; les rôles, responsabilités, tâches et objectifs ainsi que les flux et la gestion des processus doivent être définis de manière claire et dans la **transparence**; la **pertinence** doit guider le pilotage fort se basant sur des indicateurs transversaux et cohérents, qui doivent refléter la réalité des activités en lien avec la consommation des ressources; **efficacité et performance** guident enfin la gestion de l'Etat.

Le cadre d'orientation précise également la **structure** qui permet de définir les rôles et responsabilités de chacun et de répartir les tâches entre les unités. La structure se réfère à cinq principes: l'**internalisation** des tâches au sein de l'administration ou l'**externalisation** auprès de partenaires, la **collaboration institutionnelle** des niveaux concernés par une tâche, la **concentration sur le cœur de métier** avec une définition claire du cœur de compétence de chaque service; la **coordination transversale** évitant un repli de chaque service sur lui-même et assurant un fonctionnement optimal du

système dans son ensemble; la **standardisation et l'automatisation des processus** pour garantir l'utilisation efficace des moyens et réduire la complexité dans la gestion.

La **culture** constitue le cinquième élément du **cadre d'orientation**. La culture d'entreprise se compose de normes, de valeurs et d'attitudes qui caractérisent l'esprit de fonctionnement du système. Elle est marquée par les caractéristiques suivantes. L'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de l'Etat respectent les règles de gestion pour gagner en efficacité et acceptent l'**identification avec l'Etat et la loyauté envers le citoyen**. La **valorisation des collaboratrices/teurs** est promue par les cadres à tous les niveaux. L'**amélioration continue** est caractérisée par la conviction qu'il est nécessaire d'apprendre des dysfonctionnements et d'adapter les processus à l'évolution de l'environnement et aux besoins des usagers. Par son **orientation usagers**, l'administration assure l'excellence en matière de service aux usagers en générant des résultats homogènes dans leur qualité et leur forme. L'**efficacité des moyens employés** est bâtie sur les objectifs et sur la notion de performance, qui doit être mesurable pour évaluer l'efficacité et l'efficacité de la gestion des ressources.

Les processus

Le cœur du **système de référence global** est composé de trois **processus** qui caractérisent et guident le fonctionnement de l'Etat au quotidien: la conduite de l'Etat, la délivrance des prestations et le soutien des services centraux.

La **conduite de l'Etat** est déterminée par une conduite par objectifs et prestations ainsi que par la gestion du changement et la gestion de crise. La cohérence du pilotage est assurée par le fait que celui-ci se base non seulement sur des indicateurs de consommation des ressources, mais aussi sur le suivi des prestations.

L'action publique est généralement basée sur des processus internes de **délivrance de prestations** mais il est fréquent que des partenaires de l'Etat délivrent des prestations de manière externe. Les services métiers sont en charge des processus opérationnels qui comprennent les activités à valeur ajoutée. A l'intérieur d'un service, ces processus regroupent les différentes sous-catégories suivantes. La **conduite du service** reprend les objectifs définis à l'échelon supérieur et les transforme en objectifs opérationnels du service. La **production de prestations** par les services est destinée aux usagers internes ou externes à l'administration; c'est le cœur de leur métier et la raison d'être pour laquelle ils investissent énergie et savoir-faire. La **gestion des partenariats** permet à certains services d'encadrer la production de prestations au nom de l'Etat par des partenaires externes; ils exercent des activités de planification du besoin, d'achat de prestations et de suivi de la délivrance des prestations par le partenaire ainsi que le contrôle du cadre légal; un contrat de prestations formalise ce partenariat et clarifie les règles à respecter. Les **tâches de support interne** concernent toutes les activités qui permettent aux services métiers de fonctionner, en principe réduites à un minimum puisqu'elles sont centralisées auprès des services centraux.

Le **soutien des services centraux** s'exerce par les prestations transversales délivrées en adéquation avec les besoins des services métiers; cette centralisation permet la standardisation, l'automatisation et la dématérialisation des processus.

Enfin, un **portail de gestion** de forme électronique issu de la refonte de l'intranet assure la communication entre les différents éléments du système (services métiers, services centraux, conduite de l'Etat).

L'accès aux prestations

Le service à la population est la raison d'être de l'administration. L'**accueil aux usagers** doit évoluer en tenant compte des nouvelles formes de communication. Le guichet unique met à disposition une infrastructure performante qui doit être développée de manière conséquente et doit être mieux intégrée dans le quotidien des services. La disponibilité et la qualité de l'accueil doivent également être garantis dans le cadre des autres formes de contact entre les services et la population (téléphone, courrier, courriel, guichet physique, etc.).

Lexique

SIGE signifie Système d'Information et de Gestion de l'Etat. Ce système unique doit permettre aux services centraux d'exécuter toutes les tâches de support (gestion financière, gestion des données RH, reporting, tableaux de bord, etc.) au bénéfice des services métiers. Il sera introduit par étapes à partir de 2016 et pleinement opérationnel le 1^{er} janvier 2020.

GEM signifie Gestion par Enveloppe et Mandat de prestation. **GEM-light** correspond à la phase pilote allégée de GEM (16 services en septembre 2014). L'idée de base est de définir les objectifs à atteindre par le service, et de mettre à sa disposition une enveloppe budgétaire. Il lui appartient ensuite d'atteindre ses objectifs avec les moyens attribués.

QualitéNE est un système de management utilisé par les services. Il est basé sur ISO9001 et orienté « prestations et processus ». QualitéNE intègre la description des processus, le système de contrôle interne (SCi), la gestion des risques, les enquêtes de satisfaction auprès des usagers et des collaboratrices et collaborateurs ainsi qu'une amélioration continue du fonctionnement. L'introduction de QualitéNE dans le service est un prérequis pour que le service puisse adhérer au système GEM.

ConduiteNE est le système de conduite devant permettre au niveau politique de contrôler le pilotage des affaires de l'Etat. Il optimise le lien et la perméabilité entre la conduite stratégique par le Conseil d'Etat et la conduite opérationnelle par les services. Par exemple, il assure le lien entre le programme de législature et les mandats des services.

MCH2 signifie nouveau Modèle Comptable Harmonisé des collectivités publiques.

Décret avec modifications

23
février
2010

Décret
sur le redressement durable des finances cantonales
ainsi que l'adaptation en profondeur des structures
et du fonctionnement de l'Etat

Etat au
28 mai 2013

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 57, 58, 63 alinéa 3, 64 alinéa 1 et 71 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000¹¹⁾;

vu la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014;

~~vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980¹²⁾~~

vu la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (LCE), du 22 mars 1983¹²⁾;

vu la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995¹³⁾;

vu la loi sur les subventions, du 1^{er} février 1999¹⁴⁾;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 16 décembre 2009, et de la commission de gestion et des finances,

décède:

CHAPITRE PREMIER

Généralités

Déclaration
liminaire

Article premier Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat entendent, par le présent décret, se donner les moyens en personnel, financiers et techniques pour:

- a) mettre tout en œuvre pour procéder au redressement durable des finances de l'Etat;
- b) mettre en place les principes généraux qui doivent présider à la gouvernance des partenariats et à la coordination dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique;
- c) adapter en profondeur les structures et le fonctionnement de l'Etat aux exigences de notre siècle;

d) engager un processus de réforme des institutions

Art. 2¹⁵⁾ 1A cette fin, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat agissent en partenariat entre autorité législative et exécutive.

FO 2010 N° 10

¹¹⁾ RSN 101

~~¹²⁾ RSN 601~~

¹²⁾ RSN 152.100

¹³⁾ RSN 152.510

¹⁴⁾ RSN 601.8

Partenariat

²Ils associent étroitement la commission de gestion, la commission des finances et les services centraux de l'administration dans le processus d'élaboration et d'exécution du projet faisant l'objet du présent décret dès le commencement des travaux.

Définitions

Art. 3 On entend par:

- a) *déficit structurel*, un déséquilibre grave et durable entre les revenus et les charges de l'Etat qui empêche celui-ci d'assurer le financement de ses prestations nécessaires de manière optimale et d'assurer son rôle de stabilisateur conjoncturel;
- b) ~~planification financière roulante~~ plan financier et des tâches, un l'outil de gestion financière prévu aux articles 13 à 17 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC), ~~par le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) que l'Etat et les communes sont appelés à mettre en place ces prochaines années, outil qui permet de prendre en compte non seulement la planification financière du budget de l'année de référence mais également celle des trois années suivantes.~~

CHAPITRE 2

Programme de redressement durable des finances de l'Etat

But

Art. 4 Le redressement durable des finances de l'Etat a pour but d'atteindre la résorption définitive et durable du déficit structurel chronique de l'Etat.

Objets

Art. 5 Le programme de redressement durable des finances de l'Etat a pour objets:

- a) la diminution durable du déficit structurel chronique de l'Etat;
- b) la mise à disposition de l'Etat pour l'avenir des ressources indispensables pour financer les grands projets jugés prioritaires et les nouvelles tâches ou obligations découlant du droit fédéral ou intercantonal;
- c) si le but n'est pas atteint, un deuxième programme sera proposé.

Moyens

Art. 6¹⁶⁾ ¹Le programme de redressement durable des finances de l'Etat doit s'appuyer sur des outils performants de planification financière et des tâches roulante quadriennale basée sur la classification fonctionnelle prévue par le modèle de comptabilité harmonisée et ~~d'sur un pilotage intégré des prestations et des finances.~~

²Le Conseil d'Etat, avec l'appui de la commission des finances, évalue et acquiert ces outils.

³Le Conseil d'Etat prend parallèlement toutes les mesures utiles d'optimisation des revenus et ~~la~~ de création de richesses.

Durée

Art. 7 Le programme de redressement durable des finances de l'Etat porte sur les années budgétaires 2011 à ~~2016~~ **2020**.

¹⁵⁾ Teneur selon L du 30 octobre 2012 (RSN 151.10; FO 2012 N° 45) avec effet au 28 mai 2013

¹⁶⁾ Teneur selon L du 30 octobre 2012 (RSN 151.10; FO 2012 N° 45) avec effet au 28 mai 2013

CHAPITRE 3

Gouvernance des partenariats et adaptation des structures et du fonctionnement de l'Etat, réforme des institutions

- But** **Art. 8** Le présent décret a pour but de donner au Conseil d'Etat les instruments lui permettant:
- a) de mettre en place et faire appliquer les principes généraux qui doivent présider à la coordination des tâches et à la gouvernance des partenariats entre l'Etat et les communes ainsi que les établissements ou structures paraétatiques, tous bénéficiaires de subventions;
 - b) d'adapter en profondeur les structures administratives et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration de l'Etat aux exigences de notre siècle.
- Objets**
1. Gouvernance **Art. 8a** La réforme de la gouvernance a pour objets:
- a) de définir les prestations que l'Etat doit fournir à la population;
 - b) de définir les prestations nécessaires au bon fonctionnement de l'administration;
2. Gouvernance des partenariats **Art. 9** La réforme de la gouvernance des partenariats a pour objets:
- a) d'analyser les tâches publiques étant ou pouvant être externalisées et les classer au moyen de critères permettant de définir le degré d'autonomie nécessaire à leur exécution;
 - b) de définir les critères applicables aux externalisations;
 - c) de définir les règles de gestion des entités externalisées et subventionnées;
 - d) de mettre en place un système de contrôle des participations de l'Etat dans les partenariats;
 - e) d'analyser les écarts entre les principes ainsi définis et les partenariats existants et leur mise en conformité.
3. Adaptation des structures **Art. 10** L'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat et de l'administration doit avoir comme objets principaux mais non exclusifs:
- a) de clarifier les compétences entre le pilotage politique et le pilotage opérationnel;
 - b) de revoir globalement le processus de fonctionnement du Conseil d'Etat;
 - c) d'instaurer une conduite des services par objectifs et par prestations;
 - d) de renforcer la qualité et l'efficacité de l'administration en tant que structure au service des administrés;
 - e) d'améliorer de façon sensible et mesurable la relation entre les administrés et l'administration.
4. Réforme des institutions **Art. 10a** La réforme des institutions a pour objets:
- a) d'instaurer un processus soutenu de réflexion menée par l'administration cantonale et initié par le Conseil d'Etat, débouchant sur une proposition de mise en œuvre du projet de réforme des institutions;

- b) de mettre en œuvre le projet de réforme des institutions, avec un accompagnement politique permettant d'aboutir aux modifications constitutionnelles et législatives nécessaires;
- c) de mettre sur pied les procédures de consultation, de participation et d'examen nécessaires, ainsi que les éventuelles votations populaires.

Moyens

Art. 11¹⁷⁾ ¹La mise en place de la gouvernance des partenariats, l'adaptation des structures administratives et du fonctionnement du Conseil d'Etat ~~ainsi que et de~~ l'administration, ~~ainsi que la réforme des institutions~~ doivent s'appuyer sur des outils de gestion et de pilotage performants.

²Le Conseil d'Etat, avec l'appui de la commission de gestion ~~et la commission des finances~~, évalue et acquiert ces outils.

CHAPITRE 4 Organisation

En général

Art. 12¹⁸⁾ Le programme du redressement durable des finances de l'Etat et d'adaptation en profondeur de ses structures et de son fonctionnement est mis en place et s'appuie sur:

- a) le Grand Conseil;
- b) la commission de gestion du Grand Conseil;
- b) la commission des finances du Grand Conseil;
- c) le Conseil d'Etat;
- d) un chef ou une cheffe de projet;
- e) les services et offices centraux de l'administration cantonale;
- f) la conférence des secrétaires généraux;
- g) des groupes d'études sectoriels;
- h) les services et offices des départements.

Grand Conseil

Art. 13 ⁴~~Le Grand Conseil valide les objectifs annuels et veille à leur suivi.~~

²Il alloue les moyens nécessaires à leur réalisation.

³Un rapport ~~spécial d'information~~ sur l'avancement des travaux, ~~les objectifs stratégiques et politiques validés et leur planification ainsi que les propositions non retenues lui~~ est adressé ~~au Grand Conseil~~ au moins une fois par ~~année~~ législature par le Conseil d'Etat.

Commission de gestion et commission des finances

Art. 14¹⁹⁾ ¹La commission de gestion et la commission des finances du Grand Conseil veillent au suivi régulier des travaux menés en réalisation du programme.

²Elles sont régulièrement informées ~~et associées~~ par le Conseil d'Etat ou le comité de pilotage ~~aux définitions et validations~~ des objectifs politiques et stratégiques, ~~de~~ la planification et les ressources mises à disposition.

³Elles préavisent à l'attention du Grand Conseil les objectifs annuels et les moyens pour les réaliser.

¹⁷⁾ Teneur selon L du 30 octobre 2012 (RSN 151.10; FO 2012 N° 45) avec effet au 28 mai 2013

¹⁸⁾ Teneur selon L du 30 octobre 2012 (RSN 151.10; FO 2012 N° 45) avec effet au 28 mai 2013

¹⁹⁾ Teneur selon L du 30 octobre 2012 (RSN 151.10; FO 2012 N° 45) avec effet au 28 mai 2013

⁴Elles font rapport périodiquement au Grand Conseil sur l'avancement des travaux.

Conseil d'Etat **Art. 15**²⁰⁾ ¹Le Conseil d'Etat en collaboration avec la commission de gestion et la commission des finances ~~définissent~~ **défini** les objectifs annuels du programme et assure leur mise en œuvre au sein de l'administration cantonale et auprès des entités subventionnées.

²Il désigne au besoin des représentants dans les groupes d'études sectoriels.

~~Chef ou cheffe de projet~~ Direction du programme **Art. 16** ¹L'Office d'organisation (OORG) assume la direction et la coordination du programme.⁴~~Une personne externe à l'administration cantonale est désignée par le Conseil d'Etat, en qualité de chef ou de cheffe de projet, pour diriger les travaux menés dans le cadre du programme.~~

²~~Cette personne~~-L'OORG assume notamment les responsabilités suivantes:

- a) définir la structure organique du programme;
- b) déterminer les ressources nécessaires à la réalisation du programme;
- c) assurer la coordination d'ensemble de la réalisation du programme;
- d) veiller au respect des objectifs, des délais et du budget du programme;
- e) planifier et mettre en œuvre la communication aux plans interne et externe.

Services et offices centraux **Art. 17** ¹Les services et offices centraux sur lesquels s'appuie l'organisation du programme sont notamment:

- a) le contrôle cantonal des finances;
- b) le service financier;
- c) le service des ressources humaines;
- d) le service juridique;
- e) le service informatique de l'entité neuchâteloise;
- f) le service des bâtiments;
- g) l'office d'organisation;
- h) ~~l'office~~ le service cantonal de statistique²¹⁾;
- i) ~~le service~~ **le service d'achat, de logistique et des imprimés.**

²Ils exécutent les missions qui leur sont confiées dans le cadre de l'organisation du programme.

Conférence des secrétaires généraux **Art. 18** ¹La Conférence des secrétaires généraux, présidée par la chancelière ~~ou le chancelier~~ d'Etat, réunit les secrétaires généraux des départements ~~ainsi que la secrétaire générale de et la chancellerie et le vice-chancelier~~ d'Etat.

²Elle appuie l'organisation du programme.

³Elle assure la coordination du programme entre les départements.

⁴Au surplus, elle exécute les missions qui lui sont confiées dans le cadre de l'organisation du programme.

Groupes d'études sectoriels **Art. 19** ¹Au besoin, le chef ou la cheffe de projet constitue des groupes d'études sectoriels.

²Doivent faire l'objet de groupes d'études sectoriels:

- a) le programme de redressement durable des finances,

²⁰⁾ Teneur selon L du 30 octobre 2012 (RSN 151.10; FO 2012 N° 45) avec effet au 28 mai 2013

²¹⁾ Actuellement service de statistique

- b) l'introduction de la planification financière ~~et des tâches roula~~nte,
- c) l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat,
- d) la mise en place de la gouvernance des partenariats dans le cadre de l'exécution des tâches d'utilité publique que l'Etat délègue

³La réforme des institutions fait l'objet d'un groupe spécifique.

CHAPITRE 5

Financement de l'organisation du programme

Crédit

Art. 20 ¹Un crédit d'engagement de 16.000.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour se doter des ressources humaines nécessaires et pour l'acquisition de matériels informatiques, techniques et en matière de locaux notamment, nécessaires à la mise en œuvre du programme.

²Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

³Les investissements découlant du crédit seront amortis conformément aux dispositions ~~de la législation financière du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971~~²²⁾.

CHAPITRE 6

Contrôle des objectifs et des finances

Constitution

Art. 21 ¹Les dépenses de fonctionnement et d'investissement engagées par l'Etat dans le cadre de la mise en œuvre œuvre du programme ~~sont attribuées font l'objet d'une attribution distincte au projet à un centre financier spécial détaillé intitulé~~ "Redressement durable des finances et adaptation des structures".

~~²Il en est de même des dépenses de fonctionnement et d'investissement découlant de la réalisation des mesures identifiées par le programme et qui font l'objet de demandes de crédits spéciaux ou prévus au budget.~~

²³Le Conseil d'Etat met en place un système de mesure et de contrôle des objectifs financiers et des moyens du programme.

Compétences du Conseil d'Etat

Art. 22 ¹Dans le cadre ~~du crédit selon art. 20, al. 1, de ce centre financier spécial et en dérogation à l'article 45, alinéa 2, lettre a, de loi sur les finances~~ le Conseil d'Etat décide librement de l'engagement des fonds à disposition.

²Le Conseil d'Etat fixe les critères permettant l'attribution des dépenses découlant de la réalisation des mesures du programme au ~~centre financier~~ crédit spécial.

Référendum facultatif

Art. 23 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Entrée en vigueur et exécution

Art. 24 ¹Le présent décret entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2010.

²Il a effet jusqu'au 31 décembre 2016.

²²⁾ ~~RSN 601.10-~~

^{2bis}La durée de validité du présent décret est prolongée jusqu'au 31 décembre 2020.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Il entre en vigueur avec effet immédiat.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Décret promulgué par le Conseil d'Etat le 16 juin 2010.

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME	1
1. INTRODUCTION ET OBJECTIFS DU RAPPORT	2
1.1 Objectifs du rapport	3
1.2. Structure du rapport.....	3
1.3. Synthèse des objectifs du programme de réformes de l'Etat	3
2. ETAT DES TRAVAUX	4
2.1. Redressement des finances : nouveaux introduites.....	5
2.2. Concrétisations dans la réforme de l'administration et du gouvernement	5
2.3. Gouvernance des partenariats : développement d'outils pratiques	10
2.4. Réforme des institutions	10
3. UTILISATION DES RESSOURCES ET BUDGET	11
3.1. Conséquences financières	11
3.2. Conséquences pour le personnel	12
4. STRUCTURE DU PROGRAMME	13
5. RISQUES ET MESURES	13
6. VOTE DU GRAND CONSEIL	15
7. CONCLUSION	16
Décret portant modification du décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement du 23 février 2010	18
ANNEXES	
Annexe 1: Système de conduite <i>ConduiteNE</i>	21
Annexe 2: Système de gestion <i>QualitéNE</i>	22
Annexe 3: Système d'information et de gestion (SIGE)	24
Annexe 4 : Gouvernance des partenariats.....	25
Annexe 5 : Système de référence global	27
Annexe 6 : Lexique.....	31
Annexe 7 : Décret avec modifications.....	32