



VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

RAPPORT D'INFORMATION DU CONSEIL COMMUNAL

concernant la première étape de l'étude APMS

(du 12 mai 2004)

AU CONSEIL GENERAL

DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

Nous vous transmettons les deux rapports de synthèse concernant la première phase de « l'analyse des prestations et des missions des services » établis par le chef de projet M. Patrick Spozio.

Les projets de rapports ont été présentés au Conseil communal, en présence du chef de projet, le 26 septembre 2003, lors d'une séance de préparation du budget 2004.

Comme nous l'avons déjà expliqué lors d'une séance de la commission financière, mais aussi lors des séances de votre Conseil, l'analyse n'a pu se dérouler selon les scénarios établis.

Afin de permettre une lecture et une appréciation correctes du contenu de ces rapports, nous vous rappelons le déroulement du projet et les divers changements apportés à la méthode que nous avons initialement choisie.

1 « Analyse des prestations et des missions des services »

L'historique du projet :

L'introduction simultanée, au 1^{er} janvier 2001, de la nouvelle loi fiscale, de la péréquation financière intercommunale, du désenchevêtrement des tâches et de la perception des taxes causales a provoqué une sensibilité accrue envers la contribution financière demandée à la population, par les impôts et les taxes, pour l'accomplissement des tâches et des prestations fournies par l'administration publique.

- Par l'ancienne péréquation, la ville recevait de l'Etat la somme de CHF 7'000'000.

- L'entrée en vigueur de la péréquation financière intercommunale au 1^{er} janvier 2001 aurait dû permettre de diminuer la fiscalité de manière plus importante que cela n'a été le cas.

Car nous vous rappelons qu'en 1995, les mesures d'économies prises par l'Etat avaient chargé les comptes de la Ville de 6-7 millions. La nouvelle péréquation intercommunale accompagnée du premier volet du désenchevêtrement des tâches apportaient la somme de CHF 14'000'000, soit une augmentation de CHF 7'000'000.

Pendant la dernière décennie, en raison des problèmes économiques et financiers, les collectivités publiques ont été contraintes, à plusieurs reprises, de prendre des mesures importantes et impopulaires pour freiner leurs dépenses.

- Les mesures urgentes et donc ponctuelles peuvent et doivent apporter des réponses satisfaisantes dans une situation de crise.
- Par contre à côté des mesures structurelles qui ont été prises, les mesures urgentes et ponctuelles ne peuvent être considérées comme une solution définitive apportant une amélioration durable à la gestion administrative. Lorsqu'elles doivent être reconduites plusieurs années de suite elles peuvent être dommageables pour la bonne gestion de l'administration.

L'introduction d'un coefficient fiscal, basé sur l'échelle fiscale de l'Etat, au 1^{er} janvier 2001 permet dorénavant la comparaison intercommunale.

Ceci entraîne une meilleure comparabilité aussi bien en matière de dépenses que de ressources des administrations publiques non seulement par la population de la Ville, mais aussi par les communes elles-mêmes, notamment celles qui contribuent à la péréquation intercommunale.

2 Les constats

Au fil des années nous constatons que :

- Les budgets deviennent chaque année plus difficiles à établir.
- Les frais de fonctionnement augmentent chaque année.
 - Le coût du personnel, par l'ajustement des salaires à l'IPC et les hautes paies, augmente chaque année d'environ 1 million.
 - La part communale des charges partagées entre le Canton et les communes représente chaque année environ 3 millions supplémentaires.
- Chaque année le Conseil communal demande aux services de resserrer encore plus les dépenses.
- La limite des économies de fonctionnement est atteinte dans plusieurs services dans leurs structures actuelles.
- Les ressources ne s'accroissent pas parallèlement aux dépenses.

Les problèmes financiers sont récurrents depuis quelques décennies. Il faut donc admettre que ces problèmes ne sont plus seulement d'ordre conjoncturel mais aussi structurel.

Il est par conséquent devenu indispensable de rechercher des possibilités d'amélioration de la situation financière de la Ville par :

- Un réajustement de la quotité.
Cette solution serait probablement mal ressentie par la population et ne favoriserait pas l'image de la Ville.
- Une augmentation des recettes fiscales des personnes morales. Cette mesure n'est pas de la compétence du Conseil communal.
- Un accroissement des revenus par l'implantation de nouveaux contribuables ; personnes physiques et morales. C'est la voie que nous recommandons.
- Une révision de la péréquation intercommunale permettant une meilleure répartition sur le plan cantonal des revenus des personnes morales.
- Une réduction des charges par une restructuration des services de l'administration communale.
- La recherche d'une plus grande efficience de l'administration communale permettant de fournir les mêmes services tout en diminuant les coûts.

L'organisation interne de l'administration communale, des tâches transversales, est historiquement basée sur une répartition des responsabilités entre les divers Dicastères et services. Cette organisation a apporté ses preuves pendant des décennies mais au vu de nouvelles exigences, aussi bien pour la gestion financière que pour la gestion du personnel, elle est aujourd'hui à repenser.

Les difficultés financières que connaissent les communautés publiques obligent ces dernières à prendre des mesures afin de pouvoir continuer à faire face aux nombreuses demandes et sollicitations dont elles font l'objet et à remplir les missions qui sont les leurs.

Les changements multiples intervenus dans les législations fédérales et cantonales ont modifié la répartition des responsabilités financières (fédérales, cantonales et communales) en faveur de l'un ou de l'autre des partenaires.

La réorganisation de certains services de l'Etat et la répartition des responsabilités organisationnelles et financières entre l'Etat et les Communes et les collaborations diverses qui peuvent en découler, favorisent une analyse des structures administratives existantes.

L'évolution rapide et extraordinaire des moyens informatiques et de communications a considérablement changé les méthodes de travail et de gestion, même si ces dernières n'ont pas encore été entièrement introduites dans l'ensemble des services.

La gestion du personnel est devenue ces dernières années une tâche essentielle pour toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées. Afin de pouvoir mener une politique de personnel qui corresponde aux exigences d'aujourd'hui, l'organisation interne de la gestion du personnel mais aussi les structures et l'organisation des services qui les emploient devaient être analysées.

3 Etablissement du budget 2001

L'instauration du système du coefficient des personnes physiques a démontré que la charge fiscale de la Ville de La Chaux-de-Fonds restait importante en comparaison d'autres communes neuchâteloises, malgré l'introduction de la nouvelle péréquation intercommunale et le désenchevêtrement des tâches.

Suite à une motion et à diverses interventions parlementaires et sur proposition de la Direction des Finances, le Conseil communal a accepté d'entreprendre une analyse de l'ensemble des services de l'administration communale afin de chercher des réponses possibles à cette préoccupation.

Afin de trouver un appui scientifique dans cette démarche difficile, le Conseil communal a fait appel à l'IDHEAP en été 2001. Dans un premier temps, divers documents ont été adressés à la professeure contactée, soit les comptes et les rapports de gestion de l'année 2000 et le budget 2001, ainsi que les organigrammes détaillés des dicastères pour une pré-analyse, mais il a été évidemment difficile de tirer des conclusions directes de l'analyse de ces documents.

Ensuite, chaque Conseiller communal a eu un entretien avec la professeure de l'IDHEAP portant sur sa propre analyse de son dicastère et de la gestion de la Ville en général.

Le Conseil communal a consacré une journée d'étude, en novembre 2001, avec la professeure de l'IDHEAP pour dégager des pistes à explorer afin de trouver ensemble la meilleure démarche pour aboutir à l'objectif fixé.

4 Abandon de la piste IDHEAP

La première piste retenue a été de lister toutes les prestations fournies par les services. Nous avons ensuite analysé les méthodes que l'IDHEAP a utilisées dans d'autres communes. Nous avons constaté que ces méthodes produisaient une photographie du moment qui ne nous permettait pas de l'inscrire dans une certaine continuité de l'amélioration recherchée. Les démarches utilisées par l'IDHEAP nous ont semblé trop complexes pour les services et aussi trop longues dans le temps.

En plus la professeure a pris une année sabbatique dès le 1^{er} janvier 2002 et était par conséquent dans l'impossibilité d'assumer un mandat.

Nous avons effectué des recherches afin de trouver une méthode d'audit interne qui a déjà été exploitée avec succès par une autre administration publique.

Nous avons opté pour une méthode participative, utilisée avec succès par l'Etat du Valais et connue sous le nom de « Administration 2000 ».

Nous avons ensuite repris contact avec l'IDHEAP mais suite à l'absence, pour une année sabbatique, de la professeure, qui ne pouvait assumer personnellement le mandat, nos démarches n'ont pas abouti par manque de disponibilité des autres professeurs.

5 La méthode choisie

La méthode choisie consistait en une démarche collective et participative. Elle devait développer un « état d'esprit mobilisateur ». La démarche devait être identique dans tous les services de l'administration. Elle portait sur les prestations des services et non sur les personnes. Elle était exclusivement orientée vers le futur et était donc prospective. Elle devait aboutir à une transparence totale de l'ensemble des prestations fournies par les services de l'administration communale.

5.1 Les acteurs du projet

L'analyse complète devait être conduite par :

- Le chef de projet
- Le groupe de pilotage
- Les auditeurs
- Les cadres

5.2 Le groupe de pilotage

Devait :

- Collaborer à l'élaboration de la méthode.
- Planifier les audits avec le chef de projet.
- Participer à l'information et la formation des auditeurs.
- Participer à l'information et la formation de base des responsables des services.
- Etre responsable de la surveillance dans toutes les phases de déroulement du projet.

5.3 Les auditeurs

- Les auditeurs devaient être recrutés parmi le personnel de l'administration.
- Chaque équipe devait être composée de deux personnes provenant de dicastères différents.
- Aucun auditeur ne serait autorisé à auditionner dans son propre dicastère.

Chaque équipe d'auditeurs devait en collaboration avec le chef de service :

- Assurer l'égalité de traitement par une application uniforme de la méthode.
- Fournir l'aide et un appui technique aux responsables des services analysés.

5.4 Les cadres

- Etaient responsables de l'analyse de leur service et des analyses avec leurs collaborateurs (brainstorming).
- Devaient jouer un rôle central pour l'analyse de leur unité.

5.5 La démarche

La démarche concernait en **premier lieu** les chefs de service et leurs collaborateurs qui étaient chargés de faire le descriptif de l'existant.

Dans **un deuxième temps**, l'ensemble du personnel et les chefs de service devaient collaborer à l'élaboration des propositions pour l'amélioration de la gestion de leur propre service.

Pour atteindre les objectifs, cette démarche était très importante et aurait dû être rigoureusement respectée.

Toute la démarche de cette méthode visait aussi à apporter aux collaborateurs de nouvelles connaissances et compétences dans l'analyse et la gestion des services. Elle devait aussi améliorer la communication entre les services, les cadres et les collaborateurs. Elle était conçue comme une démarche dynamique.

5.6 Présentation du rapport au Conseil général

Le rapport et la demande de crédit de CHF 300'000.- ont été acceptés par le Conseil communal le 15 mai 2002 et présentés au Conseil général le 29 mai 2002.

Le Conseil général a accepté le rapport par 19 voix contre 0.

5.7 Le chef de projet

Après la réponse négative de l'IDHEAP le poste de chef de projet a été mis au concours. La première mise au concours n'a pas abouti et nous avons dû faire appel à l'IDRH, institut spécialisé dans la recherche de candidats pour des postes à responsabilité.

Monsieur Patrick Spozio a été engagé avec effet au 1^{er} septembre 2002 pour un mandat d'une année.

6 « Administration 2000 »

Suite à nos divers contacts avec les responsables du projet « Administration 2000 » à l'Etat du Valais, nous avons pu bénéficier d'une documentation importante, ce qui nous a permis de gagner beaucoup de temps dans la préparation de l'analyse.

Nous devons ici relever que le Conseil d'Etat du Canton du Valais avait déclaré le projet « Administration 2000 » objectif prioritaire et « a invité tous les départements à placer la réalisation de ce projet en première priorité et à garantir les conditions cadres nécessaires pour une réalisation efficace » (Décision du Conseil d'Etat du 12 janvier 1994).

Par conséquent, certains travaux avaient été différés afin de donner la priorité à l'analyse des services et d'obtenir ainsi une amélioration très rapide de la situation financière du Canton.

Dans ces conditions très favorables, la première phase d'analyse avait débuté en janvier 1994 et a été clôturée à fin septembre 1994.

Cette décision et l'appui du Conseil d'Etat ont été un des facteurs clefs du bon déroulement et des résultats de l'analyse.

7 Le déroulement des travaux

Le Conseil communal de la Chaux-de-Fonds n'a pu donner une priorité absolue à « l'analyse des missions et des prestations des services » notamment par le fait que ce projet était traité de manière parallèle à deux autres projets soit : la DECF (description, évaluation et classification des fonctions) et la CHST (Commission hygiène, sécurité et santé au travail), qui absorbaient déjà la plupart des chefs de service.

A son entrée en service, le 1^{er} septembre 2002, le chef de projet était déjà familiarisé avec la méthode que nous avons choisie.

7.1 1^{ère} étape du 1^{er} septembre 2002 au 30 novembre 2002

Les premiers mois ont été utilisés par le chef de projet pour effectuer une pré-analyse dans tous les services et pour élaborer la méthode d'analyse ainsi que le Guide méthodologique pour l'analyse des prestations et des missions des services à l'intention des auditeurs.

Afin de mettre en évidence les objectifs ambitieux de ce projet, il a élaboré l'arborescence des objectifs à atteindre. Cette arborescence est présentée à la page 4 du rapport de synthèse APMS.

Les résultats de ce premier état des lieux ont été présentés aux chefs de dicastère et aux chefs de service.

Pendant cette phase de préparation il a aussi élaboré la planification initiale des audits de tous les services.

7.2 Constitution du groupe de pilotage et recherche des auditeurs

Dès le mois de septembre 2002, il s'est attelé à composer le groupe de pilotage. Ce ne fut pas une chose facile pour trouver des interlocuteurs avec des disponibilités suffisantes.

Il s'est ensuite occupé à former le groupe des auditeurs.

Afin de respecter l'égalité de traitement entre les dicastères et les services tel que ceci était présenté dans le rapport au Conseil général, le nombre d'auditeurs nécessaires pour l'analyse complète des services s'élevait à 44 personnes. La durée prévue pour une audition complète était planifiée, selon la taille du service, de 4 à 10 jours, pour deux audits entre 8 et 20 jours.

Chaque dicastère a proposé un certain nombre d'auditeurs, mais leur nombre est resté insuffisant pour un bon déroulement des travaux.

Afin de mettre en route la planification prévue, le chef de projet a procédé à une enquête de disponibilité des auditeurs proposés par les dicastères.

La disponibilité demandée pour la participation en qualité d'auditeur, était au plus court de 10 jours de travail répartis sur 5 semaines et au plus long de 25 jours, répartis sur 10 semaines sans compter la formation.

Dans un premier temps, seules 15 personnes ont répondu par l'affirmative, 14 personnes ont refusé leur participation, 8 personnes ont répondu par « peut-être » et 7 personnes n'ont pas répondu.

Par la suite, diverses participations ont pu être dégagées, mais de nombre insuffisant en raison des surcharges de travail.

Comme il était indispensable de respecter l'unité de la méthode et l'égalité de traitement de tous les services, il a fallu constater que vu les résultats de l'enquête de disponibilité des auditeurs, l'analyse ne pouvait se dérouler comme prévu sans que le Conseil communal prenne de nouvelles dispositions.

7.3 Présentation des alternatives pour le projet APMS

Suite au résultat de l'analyse de la disponibilité des auditeurs présentis, le chef de projet a proposé une analyse des alternatives possibles pour le projet APMS. Il a proposé au Conseil communal, le 30 janvier, une analyse de 8 variantes, allant de l'abandon pur et simple du projet à la proposition de l'attribution de l'audit à une seule personne, soit le chef de projet lui-même.

Ces 8 variantes étaient présentées chacune par : 1) la méthode proposée, 2) l'estimation du pourcentage de la résolution du problème rencontré, 3) les conséquences du choix de l'alternative, 4) les avantages, 5) les inconvénients, 6) le délai, 7) le respect du budget et des charges reportées sur les services, 8) les conséquences du choix sur les objectifs initiaux (Voir annexe 1).

Suite à cette présentation, le Conseil communal a analysé les variantes proposées dans sa séance du 31 janvier 2003 et a retenu la **variante H** (8^{ème} variante) soit l'attribution de l'audit à un seul auditeur, le chef de projet lui-même.

Cette variante était décomposée en deux propositions et concernait : le délai à respecter, les conséquences du choix sur le budget et les charges des services ainsi que les objectifs à atteindre.

La proposition H1 proposait les variantes suivantes : délai respecté de manière garantie avec une durée de l'analyse de 300 jours ouvrables (fin des travaux décembre 2003). Le budget et les charges pour les services étaient moins élevés, mais les objectifs initiaux du projet ne pouvaient être que partiellement respectés.

La proposition H2 proposait les variantes suivantes : délai dépassé avec une analyse complète nécessitant 600 jours de travail (fin des travaux octobre 2004), budget et charges moins élevés mais les objectifs initiaux du projet pouvaient être respectés.

Le choix du Conseil communal a porté sur la méthode H1, tout en demandant des résultats pour l'élaboration du budget 2004 soit à fin septembre 2003, ce qui correspondait aussi à la fin du mandat initial du chef de projet.

La durée de l'analyse, pour environ 40 services et sous-services, était par conséquent réduite à environ 240 jours dont il fallait encore décompter les semaines de vacances du 1^{er} mars, de Pâques et des vacances d'été, périodes pendant lesquelles les effectifs des services n'étaient pas au complet.

Les objectifs du projet initial particulièrement touchés par l'alternative H1 et qui ne pouvaient par conséquent pas être réalisés dans cette première phase étaient les suivants (selon l'arborescence des objectifs présentée à la page 4 du rapport de synthèse) :

- *Sous-objectifs du projet : améliorer la gestion de la commune.*
- *Objectif de la méthode : mettre en oeuvre des outils de gestion.*
- *Sous-objectifs de la méthode : créer des tableaux de bord.*
- *Travaux à réaliser : obtenir un inventaire complet des prestations et des procédures.*
- *Condition générale : créer une démarche collective et participative.*

Suite à la décision du Conseil communal du 30 janvier 2003, la démarche, les objectifs à atteindre et la planification générale des audits ont dû être revus.

Dans ces conditions il a fallu renoncer au déroulement de la méthode d'audit initialement prévue et qui comportait 4 phases soit :

- L'analyse
- Les audits
- Le brainstorming
- Le retour des constats aux chefs de service et les décisions à prendre

Toutes les constatations et remarques faites lors des 4 phases de l'analyse devaient être répertoriées sur une liste et servir de base et de guide aux travaux d'améliorations durables à apporter aux services.

Toutes les données devaient être répertoriées sans autocensure et faire l'objet d'une analyse entre le chef de projet, le chef de service et éventuellement le chef de dicastère.

Vu le temps à disposition, le chef de projet a dû consacrer l'essentiel du temps à disposition à la récolte des données.

Afin de récolter un maximum de données, le chef de projet a pu bénéficier de l'aide de Monsieur Laurent Frascotti, chef du SIC, pour l'analyse informatique et de Mme Sylvène Aeschlimann, responsable du contrôle financier interne, pour l'analyse financière.

Vu les autres projets en cours, soit la DECF (description et évaluation des fonctions) et la CHST (la Santé-hygiène et sécurité au travail), qui analysent chacun un aspect bien particulier de l'organisation des services en faveur du personnel, le chef de projet, en accord avec la Direction des finances, a surtout axé son intervention sur la première phase du projet initial, soit l'analyse proprement dite, non seulement à l'intérieur des bureaux, mais aussi parfois en accompagnant certains services sur le terrain.

Dans cette nouvelle configuration, le mandataire a estimé que le groupe de pilotage perdait ainsi sa raison d'être et ne l'a plus réuni. Ce groupe aurait pu jouer le rôle qui lui était initialement attribué dans le cas où le chef de projet avait poursuivi son mandat chez nous et avait pu mener à terme le projet tel qu'il avait été présenté au Conseil général.

Le mandat initial du chef de projet arrivait à terme le 30 septembre 2003. Au vu du délai trop court à sa disposition et à l'estimation du temps nécessaire, soit 300 jours selon la démarche alternative H1, choisie par le Conseil communal, la Directrice des finances a proposé de prolonger le mandat du chef de projet jusqu'au 31 décembre 2003.

Le Conseil communal est entré en matière pour accorder la prolongation du mandat jusqu'au 31 décembre 2003, lors de la séance du 9 juillet 2003, mais le chef de projet avait entre-temps reçu des propositions de travail très intéressantes pour la poursuite de sa carrière. Au vu de l'intérêt qu'il portait au projet APMS, il a essayé de négocier la date d'entrée dans sa nouvelle fonction en la retardant de quelques mois. Malheureusement cette démarche n'a pas abouti et le chef de projet APMS a quitté sa fonction au 30 septembre 2003.

Afin de permettre la poursuite du projet, de pouvoir compléter les analyses par la vérification et de la consolidation des constatations auprès des chefs de service, comme cela avait été initialement prévu, et de mettre en place et de piloter les diverses améliorations proposées, le nouvel employeur accordait à M. Spozio la possibilité d'accepter un mandat de durée indéterminée afin de poursuivre les travaux de l'APMS, par une présence d'un jour par semaine en Ville de La Chaux-de-Fonds.

Le Conseil communal a ensuite décidé de faire une réflexion sur le document qui lui a été remis estimant qu'ultérieurement des contacts pourraient avoir lieu avec le mandataire. La priorité étant mise sur l'examen des mesures pratiques pour réduire les charges budgétaires.

8 L'organisation et le déroulement des audits

Lors de l'élaboration de la méthode et la mise en place de la planification des audits, entre le 1^{er} septembre et fin novembre 2002, il avait été décidé de tester la méthode dans un service pilote.

Le choix s'est porté sur le Service du contrôle des habitants qui a été audité en janvier 2003 selon la méthode initialement retenue, par deux auditeurs sous la responsabilité du chef de projet.

Ce service est malheureusement le seul qui a pu bénéficier d'un audit complet en 4 phases avec la participation du chef de service et des employés du service.

En février 2003, la nouvelle méthode, soit l'audit de fonctionnement par le chef de projet seul, l'analyse informatique par le chef du SIC, Monsieur Laurent Frascotti, et l'analyse financière par Mme Sylvène Aeschlimann, contrôle financier interne, a été testée dans le Service des finances et la Caisse de pensions.

Tous les autres services ont ensuite été audités par le chef de projet lui-même, appuyé pour les deux axes complémentaires par Monsieur Laurent Frascotti et Madame Sylvène Aeschlimann.

Après la décision du Conseil communal d'accepter d'abandonner la méthode initiale, une planification très serrée a été mise en place. Malgré le peu de temps à disposition, le chef de projet a dû procéder à des modifications de programme pour non-disponibilité soit des personnes concernées soit du chef de projet. Certains audits ont même dû être menés de manière fragmentée, parce que les personnes concernées n'ont pas pu dégager le laps de temps nécessaire pour effectuer l'audit d'un seul tenant.

Au vu de ce qui précède et des difficultés rencontrées, tous les services n'ont pu être audités. Suite à la pré-analyse de tous les services, effectuée au début du mandat du chef de projet et après l'acceptation de la modification de la méthode par le Conseil communal, le service des Affaires culturelles, soit la Bibliothèque de la Ville et des Jeunes ainsi que les Musées auraient dû être audités en dernier lieu. Le manque de temps n'a malheureusement pas permis d'arriver au bout des travaux et ceci à notre très grand regret.

9 Analyse du rapport de synthèse APMS et du rapport de synthèse des services

Les deux projets de rapports de synthèse ont été présentés au Conseil communal le 26 septembre 2003 en présence du chef de projet.

Le rapport de synthèse APMS décrit le fonctionnement actuel et les propositions pour le futur selon l'analyse de M. Spozio.

Les éléments du rapport de synthèse des services sont issus des tableaux d'analyse de chaque service selon les propositions faites par les chefs de service et selon les suggestions du chef de projet.

A ce stade, le Conseil communal formule plusieurs remarques.

La présentation initiale des rapports et des tableaux de relevé n'était pas aboutie au moment où M. Spozio l'a remise à la Direction de Finances, ce qui a occasionné un très important travail de mise en forme.

Dans son approche d'analyse et d'évaluation comparative, le chef de projet fait surtout référence à l'organisation d'une entreprise privée au lieu d'une administration publique. Or, une administration publique ne peut être réduite à ces seuls aspects de rentabilité et de productivité, même s'il est important de les prendre en compte aussi. Le Conseil communal est très critique envers cette démarche.

Une part non négligeable des idées et propositions énumérées dans ces rapports découle d'une part des entretiens avec les chefs de service et le personnel et d'autre part des observations et réflexions issues des visites effectuées dans les services ainsi que sur le terrain.

Cependant, le passage du consultant dans les services a été très bref, trop pour en saisir vraiment la complexité, les imbrications, le sens, et cela apparaît dans les conclusions qu'il en a tirées.

Les nombreuses possibilités d'améliorations ou de modifications à apporter à la gestion actuelle sont le fruit d'une bonne collaboration entre les chefs de service et le chef de projet. Les chefs de service ont ainsi eu la possibilité d'exprimer pleinement leurs préoccupations, leurs problèmes et les modifications qu'ils aimeraient pouvoir apporter au fonctionnement de leur service. Ils ont également pu donner leur avis sur le fonctionnement général de la Ville sans avoir à justifier à l'avance les motifs de changement et de proposer une stratégie de mise en oeuvre.

Vu la modification du mandat, le chef de projet n'a pas pu passer en revue ses observations ni vérifier sa compréhension des entretiens avec les chefs de service dont il avait relevé les remarques. Aussi, certaines de ses propositions ne sont ni réalistes, ni réalisables. Les chefs de service ont souvent été surpris, voire choqués, du résultat d'une démarche à laquelle ils avaient participé avec beaucoup de bonne volonté.

Comme déjà mentionné, Monsieur Spozio va maintenant s'atteler à parachever son travail en reprenant ces éléments de façon à ce que le Conseil communal puisse, le cas échéant, les mettre en application.

Pour notre Conseil, l'APMS constitue une base intéressante qui doit permettre une réflexion et des améliorations dans beaucoup de secteurs où la démonstration sera faite que cela est nécessaire et possible. Le travail présenté par notre mandataire n'étant pas abouti à cet égard, il doit être poursuivi dans l'esprit de collaboration, de transparence et de participation qui était prévu pour cette démarche.

Cette démarche doit donc être appréciée à sa juste valeur et mérite que l'on examine très attentivement les remarques et propositions même si certaines se révéleront impraticables ou utopiques.

Chaque chef de service a reçu un document contenant tous les détails des constats et des propositions récoltés pendant l'analyse de son service. Ce document devait servir de base pour la poursuite de la démarche entre le chef de dicastère, le chef de service et le chef de projet et être un guide pour les améliorations à apporter dans le service ou même entre les services.

Certaines propositions d'amélioration sont de la compétence du chef de service et peuvent être mises en place de suite, d'autres sont de la compétence du chef de dicastère ou même du Conseil communal.

Seul le document du service du contrôle des habitants est entièrement abouti, puisqu'il a été le seul service où l'analyse initiale a pu être menée jusqu'au bout.

Ces documents comportaient les rubriques suivantes :

Phase 1	Descriptif de l'existant :	Domaine ou sous-domaine Points à améliorer Coûts actuels Temps actuel
Phase 2	Optimisation :	Recommandations/Propositions
Phase 3	Evaluation :	Utilité Coûts Autres gains Moyens de mise en oeuvre Décision de la mesure (Chef de service ou dicastère ou CC) Avantages Inconvénients
Phase 4	Proposition :	Urgences Remarques

La phase 1 comporte les constats faits par le chef de projet, l'analyse du SIC et du contrôle des finances et les discussions avec les chefs de service.

La phase 2 comporte les remarques et les propositions qui sont faites par le chef de projet ou qui découlent d'une approche commune entre le chef de service et le chef de projet et devaient être complétées par un brainstorming auquel devait participer l'ensemble des collaborateurs.

Les phases 3 et 4 devaient être un travail de vérification et de validation des propositions.

Afin de rendre l'analyse objective, toutes les propositions pouvant permettre à une situation d'évoluer ont été répertoriées. Il était important, tout au long de la démarche, de favoriser la collecte de propositions envisageables, dans un éventail très large, sans autocensure, plutôt que de cibler celles qui semblaient avoir, à priori le plus de sens.

Les solutions proposées peuvent dans certains cas être contradictoires les unes avec les autres et ne peuvent par conséquent pas être toutes mises en oeuvre. Il est à noter que l'on trouve probablement pour chaque problème rencontré une grande quantité de solutions alternatives permettant d'améliorer la situation.

Certaines solutions proposées sont contraires aux lois en vigueur. Cela n'a pas été une raison de les éliminer d'emblée puisque les bonnes idées permettent parfois d'obtenir des changements des lois concernés.

D'autres solutions proposées nécessitent des discussions ou même des collaborations plus étroites avec les services de l'Etat ou d'autres localités. Ceci a été considéré comme possible.

Comme déjà signalé, suite au retard occasionné par le manque d'auditeurs et le changement de méthode, le délai à la disposition du chef de projet est devenu très court. Ceci l'a obligé à se concentrer sur l'analyse de fonctionnement sans pouvoir compléter la démarche par la vérification et la consolidation auprès des chefs de service ni de déterminer la faisabilité des propositions.

Cette vérification constituait la deuxième phase de la méthode initiale et doit maintenant être poursuivie.

Comme le projet APMS était initialement conçu comme une méthode participative et évolutive, la vérification et la consolidation des constats et des propositions émises par le chef de projet auprès des chefs de service peuvent être effectuées dans la suite des opérations.

Malgré le fait que l'analyse n'a pu être menée dans des conditions optimales et que nous avons aujourd'hui un travail incomplet, les idées proposées valent la peine d'être analysées avec soin, même si au premier abord certaines soulèvent d'emblée des réserves légitimes.

Elles peuvent ouvrir de nombreuses pistes d'amélioration et de réorganisation pouvant apporter des solutions durables aussi bien pour la gestion de la Ville que les problèmes financiers récurrents.

Les deux rapports ont été adressés aux chefs de service concernés le 20 novembre 2003 pour analyse et commentaires.

Les deux rapports, accompagnés des premières réflexions du Conseil communal, ont été adressés aux membres de la commission financière et analysés par la commission dans sa séance du 4 février 2004.

10 Poursuite des travaux

Suite aux décisions prises dans le cadre budgétaire pour l'année 2004, le Conseil communal s'est engagé à analyser la faisabilité de certaines propositions contenues dans le rapport de synthèse APMS.

Un des mérites du projet APMS se situe dans le fait qu'il a permis d'accélérer certains projets et à d'autres d'émerger.

Les chefs de service ont déjà commencé à introduire des améliorations selon les constats et des propositions qui sont de leurs compétences.

Une méthode de travail a été retenue par Conseil communal afin d'analyser la réorganisation de l'administration communale en dégagant le maximum de synergies possibles entre les services.

Afin de bénéficier au maximum des données récoltées, le Conseil communal a estimé qu'il serait indispensable que la mise en oeuvre de la coordination soit confiée à une personne, experte en management, sous la responsabilité de la Direction des finances. Cette fonction est actuellement assumée par le chef de projet.

Dans un premier temps, des groupes de travail ont été constitués afin de déterminer le rôle des services transversaux et de définir les compétences à accorder à ces services.

Les groupes de travail constitués concernent :

1. Le service des finances et la comptabilité.
2. Le service des ressources humaines.
3. Le suivi et la gestion du bâti.
4. La gestion de tous les espaces verts.

Ces quatre groupes sont composés de personnes des services concernés.

Trois secteurs sont à l'étude :

1. Le secteur informatique (le groupe sera constitué).
2. La concentration de l'entretien des véhicules au garage des Travaux publics.
3. Le regroupement des administrations des écoles enfantine, primaire et secondaire.

Les réflexions de ces groupes de travail sont encore en cours.

Dans le cadre du service financier, le groupe de travail, regroupant l'ensemble des cadres financiers de l'administration, a terminé son travail. De nombreuses propositions d'amélioration ont été présentées au Conseil communal, qui les a toutes acceptées. Elles sont en cours de finalisation avant leur implantation.

Parallèlement à l'analyse APMS, les études DECF (description et évaluation des fonctions) et CHST (hygiène, santé et sécurité au travail) ont été menées par le service des ressources humaines. Ces trois analyses tendent ensemble vers une meilleure organisation de l'administration destinée à procurer à terme une gestion financière plus optimale.

Le groupe de travail Ressources humaines a aussi terminé son travail. La transversalité d'un unique service des Ressources humaines pour l'ensemble du personnel communal, avec égalité de traitement à travers toute l'administration et comme aide et soutien à la gestion et au suivi du personnel, a été validé par le Conseil communal le 4 février 2004 et entrera en vigueur, par l'intégration du service du personnel des Travaux publics, le 1^{er} juin 2004.

11 Conclusions

La situation économique et financière actuelle doit être considérée comme une opportunité d'évolution et de changement plutôt que comme une contrainte.

Le budget 2003 présentait un déficit important. Le budget 2004, élaboré avec beaucoup de difficultés, présente un déficit encore plus important.

Dans l'élaboration du budget 2004, le Conseil communal a tenu compte, dans ses propositions des mesures d'économies, des projections des réalisations futures proposées dans ces rapports.

Les rapports qui vous sont adressés concernent la première partie de la première étape de l'analyse APMS et doivent être considérés comme un outil de travail à l'intention du Conseil communal. En plus de ces rapports il existe des tableaux, sur lesquels sont répertoriées les possibilités d'améliorations proposées par les chefs de service et le chef de projet. Ces tableaux sont réservés à l'usage exclusif de chaque chef de service. Les rapports et les tableaux permettent au Conseil communal et aux chefs de service d'explorer toutes les pistes possibles et susceptibles d'apporter une amélioration durable dans la gestion des services et de la situation financière de la Ville.

Le Conseil communal a déjà validé les propositions d'amélioration faites par le groupe de travail des Finances et de la comptabilité, ainsi que les propositions du groupe de travail des Ressources humaines.

Afin de bénéficier au maximum des données récoltées, d'assurer la continuité de ce travail, ainsi que de compléter les tableaux et de vérifier la faisabilité ou l'opportunité des changements proposés, le Conseil communal a estimé qu'il serait indispensable que la coordination soit confiée à une personne experte en management, sous la Direction des finances.

La plupart des services ont déjà pris des mesures et ont réalisé un certain nombre d'améliorations. Ces mesures sont présentées dans les fiches annexées à ce rapport.

Nous vous prions, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre acte de ce rapport et des deux rapports APMS qui vous ont été adressés.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Président :
Chs Augsburger

La Secrétaire :
C. Stähli-Wolf

ANNEXE 1

30 janvier 2003

1 Propositions de solutions alternatives présentées par le chef de projet

- A. Garder les auditeurs proposés
- B. Allonger le projet
- C. Décaler les projets DECF et APMS
- D. Nommer d'autres auditeurs
- E. Engager des auditeurs externes
- F. Alléger le rôle des auditeurs
- G. Détacher 10 personnes à 100%
- H. Avoir qu'un auditeur principal

2 Analyse des alternatives

Alternative	Résol.	Conséquence, événement	Avantages	Inconvénients	Délai	Budget - Charge	Objectifs
A. Garder les auditeurs proposés	?%	« Forcer » les auditeurs proposés à dégager le temps nécessaire pour participer à l'APMS.	Respect de la planification actuelle.	Auditeurs probablement non motivés.	☺ Délai probablement respecté	☺ - ☺ Identique. Charge idem (1200 j.)	☺ Respectés sans garantie
B. Allonger le projet	50%	Donner comme délai final : mars 2004. La contribution des auditeurs et audités sera répartie sur une durée plus grande (double si les audits se font en 10 semaines au lieu de 5 actuellement).	Permet de réaliser le projet en appliquant la méthode décrite dans le rapport.	Déplacement du problème (le même problème de disponibilité apparaîtra de manière moins aiguë).	☹ Délai dépassé	☹ - ☺ Dépassé (chef projet). Charge interne identique.	☹ Respectés
C. Décaler les projets DECF et APMS	50%	Stopper l'APMS et le reprendre dès septembre 2003. Eviter les triples charges trav. quotidien - DECF - APMS (et parfois Sécurité). Permettre au personnel de « souffler » (rattraper le retard accumulé lors de DECF) entre DECF et APMS.	Permet de réaliser le projet en appliquant la méthode décrite dans le rapport.	Déplacement du problème (le même problème de disponibilité apparaîtra de manière moins aiguë). Le projet ne sera pas terminé avant la fin de la législature.	☹ Délai dépassé	☹ - ☺ Dépassement possible si le chef de projet reste à la charge de la ville durant la « pause ». Charge interne identique.	☹ Respectés

Alternative	Résol.	Conséquence, événement	Avantages	Inconvénients	Délai	Budget - Charge	Objectifs
D. Nommer d'autres auditeurs	60%	Nommer des personnes remplaçables (ou moins indispensables) et donc plus (+) disponibles. Plus de collaborateurs et moins de cadre ou adjoints.	Avoir des personnes « disponibles ».	A-t-on suffisamment de personnes ayant un profil d'auditeur (analyse - synthèse - critique).	☹️ Délai probablement dépassé suivant le temps nécessaire à la re-planification	☹️ - 😊 Dépassé si le délai est aussi dépassé. Charge interne identique.	☹️ Respectés sans garantie
E. Engager des auditeurs externes	80%	Créer une équipe d'auditeurs externes (spécialistes, consultants, étudiants, nouveaux diplômés) et ainsi libérer totalement le personnel interne de la fonction d'auditeur.	Obtenir une analyse plus neutre.	Pas de garantie de trouver les personnes désirées. Temps important nécessaire pour s'imprégner du projet.	☹️ Délai probablement dépassé suivant le temps nécessaire à la re-planification	☹️ - 😊 Dépassé. Charge interne moins grande.	☹️ Partiellement respectés
F. Alléger le rôle des auditeurs	60%	Créer une équipe d'analyste-formalisateur et une équipe de critiques. Répartir la charge sur plus de personne.	Pouvoir compter sur la participation des personnes désignées.	Perte de connaissance dans le transfert entre les analystes et les critiques.	😊 Délai probablement respecté	😊 - ☹️ Identique. Charge interne plus grande.	😊 Respectés sans garantie
G. Détacher 10 personnes à 100%	70%	Créer une équipe d'auditeur internes en les remplaçant dans leur service.	Solution optimale d'un point de vue de l'efficacité des analyses, de la force d'intervention et de la gestion des synergies.	Sortir 10 personnes très compétentes (probablement très occupées) de leur service. Formation de seul. quelques personnes de l'administration.	☹️ Délai probablement dépassé suivant le temps nécessaire à la re-planification	😊 - 😊 Identique. Charge interne identique.	☹️ Partiellement respectés
H. Avoir qu'un auditeur principal	90%	Le chef de projet réalise tous les audits en se faisant accompagner d'un 2 ^{ème} auditeur et de quelques spécialistes (finances, informatique).	Moins de paramètre à gérer (moins d'éléments perturbateurs). Garantie de succès plus élevée.	Dépendre d'une seule personne. Pas de transfert de connaissance vers des auditeurs internes. Cadre du projet moins grand (pas d'AAC). Objectifs secondaires pas atteints.	😊 H1 Délai respecté de manière garantie	😊 - 😊 Moins élevé. Charge moins grande (300 j.).	☹️ Partiellement respectés
					☹️ H2 Délai dépassé	😊 - 😊 Moins élevé. Charge moins grande (600 j.).	😊 Respectés

ANNEXE 2

Confidentiel

**Aux chef-fe-s de service de
l'administration communale**

Direction.Finances@ne.ch

Le 24 novembre 2003

Rapports APMS (Analyse des prestations et des missions des services)

Madame, Monsieur,

Nous vous remettons ci-joint les deux rapports finaux concernant l'analyse des prestations et des missions des services (APMS) établis par le consultant Monsieur Patrick Spozio.

La méthode initialement prévue, découpée en quatre phases et décrite dans le « Rapport de synthèse APMS » aux pages 3 et 4, n'a pu être menée comme elle avait été prévue.

Au vu de la surcharge de travail des personnes appelées à fonctionner comme auditeurs/trices ainsi que des audité-e-s, nous avons été contraints de modifier la méthode et malheureusement de renoncer à la démarche participative annoncée (comme cela a été expliqué à la page 5 du Rapport de synthèse APMS).

A l'exception du service du Contrôle des habitants, l'intégralité de l'analyse de fonctionnement a dû être faite par :

- le consultant lui-même, Monsieur Patrick Spozio
- l'analyse financière par Mme Sylvène Aeschlimann (Contrôle financier) et
- l'analyse informatique par M. Laurent Frascotti (chef du Service informatique)

Toutes les idées et propositions émises dans ces rapports découlent d'une part des entretiens avec les chef-fe-s de service et le personnel et d'autre part des constatations faites lors des visites effectuées dans les services ainsi que sur le terrain.

Le délai d'une année, prévu pour une analyse complète, a obligé M. Patrick Spozio à se concentrer en premier lieu sur l'analyse de fonctionnement, sans pouvoir compléter la démarche par la vérification et la consolidation des constats auprès des chef-fe-s de service. Il serait donc souhaitable que la démarche puisse être poursuivie et menée à terme.

Il est à préciser que toutes les constatations ont été répertoriées sans autocensure.

Le « Rapport de synthèse APMS » décrit le processus de management actuel et les propositions du futur.

Le « Rapport de synthèse APMS des services » décrit en grandes lignes les constatations les plus importantes par dicastère et par service.

En plus, chaque chef-fe de service a reçu du/de la chef-fe de son dicastère un document contenant tous les détails concernant son service.

Les documents qui vous sont adressés doivent être considérés comme une base de travail pour le Conseil communal et les chef-fe-s de service.

Pour la poursuite des travaux, il est prévu que chaque Conseiller-ère communal-e analyse les documents avec ses chef-fe-s de service. Le Conseil communal analysera ensuite les remarques et les propositions de l'ensemble des dicastères.

Dans une phase ultérieure, le personnel sera informé et consulté.

Nous espérons qu'avec votre participation, cette méthode de travail conduira à une rationalisation de l'organisation de l'ensemble de l'administration communale, tenant compte de la situation budgétaire.

Nous vous rendons particulièrement attentifs au fait que ces deux documents sont exclusivement réservés aux chef-fe-s de service à qui ils sont distribués. Ils ne peuvent être remis à d'autres personnes sans autorisation du Conseil communal.

Nous vous remercions de votre collaboration et vous adressons, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Au nom du Conseil communal

Le Président
Chs Augsburgers

Le Chancelier
S. Jaquenoud

Annexes : ment.

Annexe 3 – Dicastère de M. Charles Augsburger

Chancellerie

Chancellerie proprement dite

Le rapport APMS ne formule aucune remarque particulière pour la Chancellerie communale proprement dite.

Economat

Parmi les propositions les plus importantes, celle de déplacer la centrale d'impression au Service informatique sans adaptation des effectifs de ce dernier a déjà été repoussée par le Conseil communal, car peu réaliste et guère susceptible de dégager des gains d'efficience. Celle concernant l'autre activité principale de l'Economat, la gestion et la distribution du matériel de bureau, à savoir son externalisation, fait l'objet d'une réflexion.

D'autres propositions, venues du chancelier, ont été retenues et sont en cours de mise en application, comme une meilleure information des services des possibilités de l'Economat en matière d'impression, la diminution des stocks de matériel, la gestion informatique des stocks et la meilleure rentabilisation des équipements à disposition.

L'élargissement des heures d'ouverture de l'Economat aux services pour la distribution du matériel de bureau est exclu, car perturbant trop les travaux d'impression. Enfin, la simplification des papiers à lettre et enveloppes est à l'étude.

Infocité

Le Conseil communal considère l'analyse portant sur Infocité, l'antenne d'information (réception + centrale téléphonique) commune Ville-Etat sise au rez-de-chaussée de la Tour Espacité, comme insuffisante et non utilisable. Il n'entre pas en matière sur une suppression de ce service de proximité à la population important et apprécié.

Archives communales

Le Conseil communal considère l'analyse portant sur les Archives communales comme insuffisante et non utilisable. D'une part, elle ne tient pas compte des dispositions légales en vigueur, sur les plans communal, cantonal et fédéral, qui sont contraignantes pour la Ville quant à ce qui doit être archivé. D'autre part, elle ignore le fait que la Ville est malheureusement dotée en tout et pour tout, vu sa situation financière, d'un poste d'archiviste à 10% (0,1 poste), alors que l'application des normes en vigueur en Suisse exigerait 3 postes à plein temps.

Service économique

La mission du Service économique est d'encourager la mise en place de conditions-cadres favorables aux activités économiques. Le but des activités déployées est le maintien ou la création d'emplois ainsi que des contributions fiscales des personnes morales et physiques.

Les moyens essentiels du Service économique résident dans la mise à disposition et la circulation de l'information. Il agit également en tant que coordinateur, médiateur et initiateur de projets. Sa force principale est sa flexibilité, sa disponibilité et une réaction rapide aux sollicitations des entreprises.

Toutes les prestations du Service économique sont personnalisées. Il existe une systématique de traitement des demandes et de constitution des dossiers, même si aucun formulaire administratif n'y est lié ! Les contacts avec les entreprises sont réguliers, mais de manière indirecte (au travers des représentants de branches et d'associations, de la constitution de la base de donnée des entreprises, etc...). Il serait contre-productif et trop lourd de rendre visite une fois par année à plus de 400 entreprises employant 10 personnes et plus (sans parler des 1900 autres plus petites). Le Service économique intervient en fonction de l'actualité, des enjeux et des demandes.

Le développement du site Internet demande des moyens très importants qui, malgré les demandes et les projets, n'ont pas pu encore être mis à disposition. Il en est de même pour la base de données entreprises et établissements, dossier qui est traité en parallèle avec le canton.

Si nous appliquons la suggestion de M. Spozio de réduire les effectifs, les prestations devront être considérablement baissées. On peut comparer la situation actuelle avec celle qui prévalait lorsqu'il n'y avait pas d'adjoint au Service économique : pas de suivi des dossiers de politique et collaboration régionale, pas de publications de promotion ni de site Internet, pas de statistiques, pas de liste des locaux, etc...

Unité administrative, Grenier 22

Rapide parcours de la perception froide de l'inutilité des tâches à une véritable volonté s'inscrivant dans la cohérence des travaux à accomplir avec les partenaires cantonaux en liant le tout, et c'est l'apanage des grandes communes, à un esprit de proximité.

Office du travail et main-d'œuvre étrangère

Tâches intermédiaires et ce, dans l'ensemble des services, qui ne sont, et de loin, pas du tout inutiles. Elles sont le résultat de très nombreux contacts avec le public et permettent de constituer des dossiers étoffés. A signaler que la redondance a été, depuis fort longtemps, totalement éliminée, dans la plupart des cas, par le biais de l'informatique, de l'ensemble du traitement des dossiers «ville-canton». Ce sont des tâches qui, en fait, se positionnent dans une étape d'un processus où il est possible d'y intégrer la proximité, par ailleurs, très appréciée, par les entreprises, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère avec les questions concernant les bilatérales. A prendre en compte aussi les personnes toujours plus nombreuses qui viennent aux renseignements, la plupart du temps, aux prises avec des situations difficiles au sein de leur entreprise.

Insertion socio-professionnelle

De la proximité toujours avec les personnes qui nous sont envoyées par les services sociaux dans le cadre de la mesure insertion socio-professionnelle (ISP). Il s'agit de les placer dans les différents services de la Ville ou même dans certains cas dans des entreprises privées. Une véritable politique de réinsertion sociale a été mise en place patiemment avec l'aide précieuse des chefs de services de la commune. Cette action, avec la même configuration, existe également en ville de Neuchâtel.

Office des apprentissages

Passablement de contacts avec les maîtres d'apprentissage, les formateurs et les apprentis. De plus, notre service de surveillance convoque personnellement TOUS les apprentis de première année dans le cadre d'une mesure prophylactique qui tente d'infléchir le nombre impressionnant de ruptures dans les premiers mois des diverses formations.

Agence AVS

Des dossiers à traiter très sensibles, l'établissement d'un dossier de prestations complémentaires demande du temps et de la diplomatie. En effet, ce sont des dossiers où il est exigé des pièces concernant l'état de la fortune, les revenus etc. De plus, et en lien avec les prestations complémentaires, nous nous occupons également de la gestion des actions financières communales (allocations d'hiver ainsi que la nouvelle allocation complémentaire communale). Une clientèle âgée, voire très âgée, souvent handicapée, qui mérite évidemment toute notre attention et doit pouvoir bénéficier d'une véritable proximité. Dans certains cas, le jeu de l'interdisciplinarité des services a un rôle important à jouer avec, par exemple, l'office du logement qui est à même de contrôler des notifications de hausse. **En outre, il ne faut surtout pas retenir l'idée, tirée du rapport détaillé du service, optimisation point 22, de déplacer l'agence AVS au sein des services sociaux. D'une part, il n'y aurait aucun gain quant au personnel et, d'autre part, ce serait, il faut franchement le dire, fort mal perçu par les usagers.** A noter que l'agence est subventionnée à hauteur de Fr. 65'000.-- par année pour l'ensemble des dossiers traités.

Office du logement intégré à la gérance communale

Proposition qui ne doit également pas être retenue, en effet, la gérance communale serait alors juge et partie. A nouveau : aucun gain avec le personnel et perte de l'interdisciplinarité susmentionnée. En revanche, il serait plus judicieux d'envisager une collaboration, pour les cas urgents, par exemple, avec le service juridique communal.

Conclusion

Aspect financier: la cantonalisation pour en valoir la peine doit être avantageuse pour la commune. En effet, si un service est remplacé et qu'en contrepartie les prestations facturées à la commune augmentent ses charges, l'opération est inutile. Un autre élément, en adéquation à l'aspect financier est que l'opération de cantonalisation s'inscrit dans une démarche plus compliquée et plus perverse dans le sens qu'il y a – et ce n'est d'emblée pas visible - une véritable perte de maîtrise des dossiers dont la portée, à moyen et long terme, est toujours difficilement calculable. A la fin, la commune paie sa participation à des mesures dont elle ne peut plus rien décider ni influencer. (Ex: les mesures de crise avec la perte des placements par notre office du travail).

Office des sports

Remarques du service concernant le rapport APMS, à l'attention du Conseil général.

En préambule, il est nécessaire de dire que l'Office des sports a été très surpris de la teneur du rapport. En effet, celui-ci ne fait que reprendre en grande partie les propositions faites par les membres de l'Office des sports qui ont été consultés par Monsieur Spozio.

Une bonne partie des propositions contenues dans le rapport pourrait être réalisée et est même souhaitée par le staff de l'Office des sports. Toutefois, une analyse sérieuse aurait dû nous donner quelques outils pour nous permettre une étude plus fine et permanente de notre service. Nous sommes en effet d'avis que l'examen d'un service devrait être un processus permanent visant à une optimisation des services offerts à la population et ceci à un coût maîtrisé.

Jusqu'à l'engagement très récent d'un adjoint et d'une secrétaire à mi-temps, la dotation du service était notoirement insuffisante. Le travail du délégué était d'une telle densité qu'il ne permettait pas de s'occuper d'autres tâches que celles déjà fort nombreuses liées à la gestion au quotidien des infrastructures.

Dès le rapport connu nous nous sommes attelés à rechercher des solutions pour déceler des fonctionnements plus économiques dans certains secteurs de notre service. Ainsi deux groupes de travail ont été mis en place, l'un pour la gestion des espaces verts, l'autre pour la gestion des bâtiments. Si quelques synergies sont possibles, ces travaux de groupe ont surtout démontré que la collaboration interservices était bonne et que les économies à réaliser ne pouvaient l'être principalement que par la réduction de prestations offertes à la population.

Urbanisme et Police des constructions

Considérations générales

D'une manière générale le rapport est superficiel, incomplet et banal. Il évoque, sous la forme de « slogans » des propositions d'amélioration sans aucun développement. Pour qu'une telle étude soit utile il est indispensable d'aborder les thèmes qui sont directement liés à ces améliorations ; à savoir : le but poursuivi qui ne s'exprime pas uniquement en terme de « rentabilité » surtout lorsqu'on traite de « service au public », la méthode pour y parvenir, les moyens à utiliser, à regrouper et éventuellement à acquérir, etc...

La qualité problématique de ce rapport s'explique en grande partie par le temps passé par son auteur à l'intérieur des services, très largement insuffisant pour comprendre, analyser et critiquer correctement leurs missions. Les tâches que nous accomplissons sont nombreuses, très variées, souvent complexes et rarement répétitives ; les saisir en aussi peu de temps d'écoute est impossible.

Pour les domaines qui concernent le responsable de la Police des constructions et de l'Urbanisme, les mesures d'améliorations proposées sont celles qui ont été émises lors de l'unique entretien ; ce rapport n'apporte rien de plus et ne propose aucune nouveauté.

Le groupe de pilotage qui était mandaté pour suivre ce travail n'a malheureusement pas été consulté avant son édition et cela est regrettable. Cela aurait en particulier permis d'éviter le

ton inutilement excessif et maladroit dans la critique, très mal reçu par la plupart des personnes concernées.

Au-delà des critiques sur ce rapport, il est évident que l'analyse des prestations et des missions des services est nécessaire pour améliorer le fonctionnement de notre administration. Dans le domaine de la construction et de l'entretien des bâtiments, le regroupement des forces et des compétences est en cours, il aura pour effet un meilleur suivi technique des dossiers et une diminution des effectifs (déjà appliquée à l'intendance des bâtiments). Dans le domaine de l'urbanisme certaines obligations légales ne nous permettent pas de choisir ce que nous devons faire ou ne pas faire. Pour ce qui concerne la Police des constructions il est impossible de se limiter à son rôle « légaliste » c'est par le dialogue et la conviction que nous améliorons l'image de la ville, cela prend du temps et exige de l'engagement et des compétences, ce n'est évidemment pas quantifiable ; tout cela n'est pas dans le rapport.

Définition du problème

Le problème défini par le Rapport APMS pour le service "urbanisme et police du feu" est le *manque d'efficience*. Il faut noter en premier lieu que le *Service d'urbanisme* et la *Police du feu et des constructions* constituent administrativement deux services distincts et que leurs tâches sont fort différentes. Les considérer comme une seule entité empêche de comprendre leur fonctionnement respectif. Les remarques ci-dessous ne traitent que du Service d'urbanisme.

Il est regrettable que l'auteur du rapport n'ait pas réalisé que les tâches qui nous sont confiées échappent par essence aussi bien à la concurrence qu'à la pression des prix, car elles relèvent de l'application des législations fédérale, cantonale et communale d'une part et des objectifs politiques du Conseil communal et du Conseil général d'autre part. Ces prestations n'ont donc rien d'*économique* au sens où l'entend le Rapport APMS.

Justification du problème

Le rapport prétend que trop d'objets sont traités au cas par cas, sans politique formelle. C'est à nos yeux entièrement faux. Nous avons mis en place des procédures précises pour toutes nos tâches courantes, avec une répartition du travail selon les compétences de chacun, et nous effectuons chaque année un bilan visant à améliorer aussi bien les procédures de travail que la répartition des tâches. C'est ce qui nous a permis d'augmenter régulièrement notre productivité pour faire face à de nouvelles tâches et à la complexité croissante de la législation, sans augmentation d'effectifs du personnel depuis 15 ans. L'auteur du rapport a donc confondu "multiplicité des tâches" avec "traitement au cas par cas".

Solutions alternatives

Le Rapport APMS préconise d'établir une politique et des règles formelles de l'urbanisme et d'y intégrer la notion économique. L'auteur du rapport n'a donc pas compris que les règles formelles et la politique de l'urbanisme existent puisqu'elles sont fixées par les diverses législations et par les autorités et qu'il est impossible de faire l'économie des unes et des autres.

L'informatisation du Service d'urbanisme a été menée à un rythme aussi soutenu que le financement et les disponibilités du Service informatique communal l'ont permis et se poursuivra selon les mêmes contraintes. Nous estimons utiliser ces moyens informatiques de manière optimale, car les collaborateurs du service sont parfaitement formés.

Un gain de productivité peut être espéré par la mise en place du Système d'information du territoire communal et pour autant que nos moyens informatiques soient adaptés en conséquence.

Le rattachement de l'Architecte communal, qui "chapeaute" Urbanisme et Police du feu et des constructions, à un seul et même dicastère présente autant d'avantages que d'inconvénients et ne sera en aucun cas source d'économies.

Conclusion

Nous regrettons que, malgré le temps que nous lui avons consacré, l'auteur du rapport ait si mal compris la nature des missions et des prestations de notre service. Nous attendions beaucoup de cet audit pour améliorer encore notre travail mais nous constatons que malheureusement les solutions proposées n'apportent pas grand chose de concret et surtout rien de nouveau. Les seules propositions utilisables sont celles que nous avons nous-mêmes suggérées.

Annexe 4 – Dicastère de M. Georges Jeanbourquin

Direction de l'Energie de la Sécurité et de l'environnement

Proposition de mesures structurelles ou d'améliorations liées au budget 2004. Dispositions prises ou en cours d'élaboration.

Préambule

Comme nous l'avons précisé dans notre rapport du 11 décembre 2003, M. Spozio n'a pas tenu compte dans son analyse des dispositions légales, des répartitions des tâches entre l'Etat et les villes, des prestations du laboratoire cantonal et du laboratoire de la Ville dont les missions sont différentes, et du fait que nous assumons des prestations pour de nombreuses communes, par exemple autocontrôle de l'eau, et pour des privés.

Service de l'Hygiène et de l'Environnement

- Informatiser l'ensemble des processus administratifs : *en cours*
- Améliorer la structure et l'organisation du laboratoire, adapter la facturation aux coûts effectifs : *en cours, notamment par rapport à SIM*
- Centraliser au laboratoire de la Ville le laboratoire de la STEP : *à régler au plan décisionnel CC*
- Mieux rentabiliser les prestations offertes à des tiers : *augmentation des tarifs entrée en vigueur; extension de la clientèle*
- Adapter tous les émoluments et tarifs du Service (notamment lors d'inobservation des normes légales, les récidives, l'établissement de rapports, les demandes de mesures : *augmentation des tarifs entrée en vigueur dans le cadre offert par le barème "taxes et émoluments" (tarifs à l'heure)*
- Suite à la création de SIM SA rattacher administrativement le Service de l'énergie au SHE, examiner la localisation de ce service : *en vigueur partiellement; étude de réaffectation des locaux de Serre 23 confiée à architecte communal*
- Dans le cadre de désenchevêtrement Etat-communes et de la collaboration La Chaux-de-Fonds – Le Locle, extension des prestations du SHE à cette dernière ville aux aspects sanitaires et environnementaux, hormis les denrées alimentaires (déjà réalisé) : *en cours avec l'appui de l'IDEAP*

POLICE LOCALE - APMS, synthèse.

Propos liminaires.

En complément de la note du 5 novembre 2003 et du rapport du 19 janvier 2004 concernant l'APMS, il est établi la présente synthèse.

D'une manière générale, le rapport remis par le conseiller relate des mesures d'amélioration qui étaient projetées, déjà en cours ou en voie de réalisation.

Pour certaines propositions et principalement au niveau de la qualité des prestations, on relèvera que la Police est un organe qui doit conserver toute la confiance de la population car il représente l'Autorité. Une diminution de la qualité est synonyme d'accroissement de la charge d'activité, notamment par des réquisitions supplémentaires et des influences de nature à alimenter le sentiment d'insécurité.

Le fonctionnement, les activités et les missions sont subordonnés aux législations et règlements en vigueur. Ces conditions n'offrent généralement pas de liberté dans la procédure d'application et l'exécution. En matière d'organisation et de gestion les améliorations et les simplifications sont des préoccupations constantes dans la gestion du Corps de Police.

Modifications, améliorations réalisées et opérationnelles.

Toutes ces modifications étaient en cours avant le début de l'étude APMS. Probablement que dans l'un ou l'autre cas l'étude a contribué à accélérer la réalisation.

- La saisie et les rappels pour les amendes d'ordre ont été répartis sur un poste supplémentaire.
Les appareils Politess ont été commandés. L'investissement émerge dans les crédits spéciaux du Budget général 2004. La livraison est prévue pour la fin du mois de mai 2004.
- Il a été introduit la boîte E-mail personnalisée pour chaque collabora(trice)teur.
- Pour les plans de la Ville, les plans de déviation du trafic, les plans de chantier, etc, il a été installé Mapinfo et formé le personnel. Ce logiciel est en application.
- Un appareil numérique a été acquis. Son achat figurait au budget 2004. Les dossiers photographiques sont établis par moyen informatique.
- La facturation a été informatisée. Le logiciel SAP-SD est opérationnel depuis mars 2004.
- Suite à notre correspondance du 21 août 2001 adressée au SCAN, la délivrance des plaques de CM devait s'effectuer par ce Service dès le 1.1.2004. Une omission étant intervenue, cette date a été repoussée au 1.1.2005.

Analyses et modifications en cours.

- Etude au niveau cantonal pour un concept global de sécurité publique « Police 2006 ».
- Introduction du système Infopol à la fin du premier semestre 2004.
- Participation à l'étude confiée à l'Idheap pour un rapprochement des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.
- Fonctionnalité, projet de réaménagement et transformation des locaux de l'Hôtel de Ville, des bâtiments Rocher 1 et Boucherie 12-14. Rapport en cours.
- Etude en collaboration avec le SIC pour l'introduction d'un réseau interne Intranet.
- En collaboration avec le SIC, étude pour l'introduction du projet GED.
- Participation à l'étude du projet SAP-RH.
- Analyse dans le cadre de « Police 2006 » de la structure organisationnelle et la gestion des ressources humaines.

Activités, fonctionnement avant l'étude APMS et ou subordonnés à des exigences légales.

- Les accidents de travail ont de tout temps relevé de la compétence de la Police locale. Loi sur la police locale. Code de procédure pénale neuchâteloise (CPPN).
- Les vols à l'étalage, les violences domestiques relèvent du Code pénal suisse. La procédure est fixée par le Ministère public et le CPPN.
- En matière de poursuites (commandement de payer), les attributions des communes et de la police sont fixées dans la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.
- Naturalisations. Les procédures sont définies par la législation.
- Forains. Règlement communal. Compétence de la Police.
- Education routière. Compétence de la Police locale formulée dans l'Arrêté cantonal concernant l'Education routière du 8 avril 1981.
- Amendes. Le partage par moitié du montant des amendes entre l'Etat et la commune est précisé dans la Loi sur la Police locale du 23 janvier 1989. Seule une décision politique au niveau cantonal peut apporter une modification.
- Gestion de la médecine d'office, pharmacies, services de piquet SIM. Décision politique quant à la gratuité.
- Véhicules, entretien. De tout temps il a été confié les travaux importants aux concessionnaires. La collaboration avec le garage des TP est constante.

- Signalisation. La réglementation locale découle de la législation fédérale en la matière. Du point de vue organisationnel et technique, il est irrationnel et plus onéreux de confier cette activité à un autre service (TP). Les emplacements et les distances à respecter lors de la pose sont fixés par la législation. Depuis plus de quinze ans et dans la mesure des possibilités, les signaux sont posés en façade pour prévenir les dommages.
- Formation. Salle de formation informatisée sécurisée à la Police. Confirmé de manière générale et indispensable pour l'accès à Infopol.

Il est fort regrettable que l'analyse des prestations et missions ne mentionne à aucun moment le rapport inégal Ressources humaines / Charges d'activité. L'évolution des tâches et missions, ainsi que les heures supplémentaires qui en découlent. Ces éléments primordiaux ont été complètement occultés et le conseiller s'est arrêté unilatéralement sur une position nullement vérifiée et confirmée de réduction du personnel.

Une prise de position de cet ordre et dans cette forme est pour le moins très critiquable, ceci à plus forte raison qu'un consultant psychologue du travail signale l'état d'épuisement du personnel du Corps de police dans un courrier daté du 15 septembre 2003.

Pour la Police, les attentes étaient grandes, car il s'agissait d'examiner l'organisation avec un regard extérieur qui devait permettre d'améliorer encore la structure et son fonctionnement au profit du citoyen et de l'administration.

Dans cette perspective, un dossier exhaustif sur l'organisation et le fonctionnement du Corps de police avait été remis à M. Spozio.

Au terme de son passage au sein de la Police, M. Spozio a déclaré que l'organisation et la gestion du Corps de police étaient bonnes. Les quelques points relevés étaient connus par le Commandement qui s'employait à rechercher et corriger d'une manière constante les situations.

A la question de savoir s'il a été effectué un examen du rapport « ressources humaines / activité », M. Spozio a répondu qu'il n'était pas qualifié pour effectuer ce genre de travail, car il ne connaît pas suffisamment le domaine de la police.

Néanmoins, il s'était engagé à agender une réunion avec le Directeur et le Commandant de police afin de s'entretenir à ce propos.

Monsieur Spozio n'a plus jamais donné de ses nouvelles malgré un E-mail adressé ultérieurement et qui est resté sans réponse.

SIS – Service d'incendie et de secours

MODIFICATIONS INTERVENUES DEPUIS L'ETUDE APMS :

Certaines décisions ne sont pas liées aux remarques de l'étude.

- Suppression du service de piquet des Officiers volontaires de l'Organisation de renfort.
- Suppression du service de piquet des volontaires de FORMUS.
- Suppression du service de piquet du service assistance de la Pci.
- Mise "hors service" d'un véhicule tracteur en mauvais état et qui nécessitait des réparations.
- Mise "hors service" du tonne-pompe III de 1954.
- Suppression des remplacements (heures supplémentaires) lorsque la section en astreinte est en sous-effectif d'une personne.
- Planification des formations externes dans le domaine ambulancier.
- Planification du renouvellement des véhicules de 2005 à 2018.

ETUDE EN COURS SUITE A L'ETUDE APMS :

- Participation à l'étude communale concernant la facturation et la gestion du contentieux (étude terminée).
- Réflexions concernant les effectifs minimaux.
- Etude, en collaboration avec le SIS de Neuchâtel, pour l'acquisition d'un programme de gestion du personnel et des moyens, l'établissement du relevé des opérations et des rapports, de l'établissement des statistiques et de la facturation. Ce programme devra fournir des indicateurs crédibles concernant la gestion du personnel de la section au travail et de la section en astreinte, afin de tenter de réduire le nombre et la fréquence des alarmes de l'astreinte (diminution des heures supplémentaires).
- Mise en place d'une procédure d'amélioration continue, étendue à la gestion des ressources du service.
- Etablissement d'une "politique" d'intervention et de fonctionnement, à faire valider par le Conseil Communal.

ETUDES ET TRAVAUX DEJA EN COURS AVANT L'ETUDE APMS :

- Ré-organisation de l'Organisation de renfort.
- Participation à l'étude cantonale sur les missions et l'organisation des Corps de Sapeurs-Pompiers.
- Participation à l'étude de la FNSUS sur les formations cantonales d'ambulanciers.
- Etude sur les collaborations entre les deux SIS en matière d'intervention et de formation.
- Etude sur une répartition des missions "cantonales" entre les deux SIS.
- Demande au Canton pour une répartition équitable des frais liés aux missions cantonales.
- Planification de la réduction des moyens (véhicules et matériels) après déménagement dans la nouvelle caserne et l'ouverture de la H20.
- Tris des tous les moyens entreposés dans tous les locaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds en préparation au déménagement (à déménager, à remettre au Musée d'histoire, à débarrasser, à vendre).

- Etude et rapport pour une augmentation de l'effectif du Poste Permanent, en vue d'une réduction des heures supplémentaires.

SUITE DE L'ETUDE APMS :

Depuis la remise des rapports, deux séances de travail se sont déjà déroulées avec Monsieur Spozio et deux supplémentaires sont déjà programmées.

Ces séances ont pour objectif de clarifier certains points des rapports de synthèse et de détail et, de mettre en place la procédure d'amélioration continue.

Diminution importante des coûts :

Monsieur Spozio estime que toutes les décisions déjà prises et appliquées et les études en cours, vont provoquer, à court et moyen termes, une diminution importante des coûts. Il se déclare très satisfait des mesures prises, notamment depuis le dépôt de son rapport.

Il est encore toutefois nécessaire de mettre en place une procédure d'amélioration continue, étendue à la gestion du service (une procédure d'amélioration continue sur le plan technique et des compétences a été mise en place à la création du SIS).

Une meilleure gestion des moyens humains s'avère nécessaire mais, il s'agit de mettre en place de nombreux indicateurs et, ensuite, de définir de nouvelles procédures qui devront être validées par le Conseil Communal. La mise en place de ces indicateurs nécessite l'acquisition d'un programme informatique de gestion du personnel et des moyens et de gestion administrative.

Sur-qualité :

Monsieur Spozio a quelques difficultés à s'exprimer sur cette notion de sur-qualité. Il ressort principalement des discussions que, lors de la période d'appréciation du SIS, le service est intervenu à plusieurs reprises au Théâtre pour des fausses alarmes (période des travaux de rénovation).

Il estime également que l'effectif alarmé en renfort (astreinte) est parfois trop important (nécessité d'une meilleure gestion des moyens humains).

Il admet également que son appréciation sur le nombre de fausses alarmes est erronée mais est persuadé qu'un meilleur traitement des appels d'urgence par la CTA permettrait d'éviter d'engager trop de personnel en situation d'urgence.

Selon lui, le chiffre annoncé de 70% était une "provocation" nécessaire à la discussion.

Augmentation du personnel :

Monsieur Spozio estime qu'il est nécessaire d'augmenter le personnel pour résoudre les problèmes actuels, sans pour autant que cette augmentation soit définitive sur le long terme.

Le regroupement des effectifs sur un seul lieu, l'achèvement de la H20, une procédure d'amélioration continue, une meilleure répartition des missions entre les deux SIS et une meilleure gestion des moyens humains devraient permettre, dans un délai de 4 à 5 ans, de remettre en cause cette augmentation d'effectif, lors de chaque départ d'une personne engagée au SIS. Il estime même qu'à plus long terme, à condition que le nombre d'interventions soit stabilisé, il serait éventuellement possible de diminuer l'effectif en dessous de ce qu'il est actuellement.

Annexe 5 – Dicastère à Mme Claudine Stähli-Wolf

TRAVAUX PUBLICS

Préambule

Le rapport APMS a été réalisé dans des circonstances difficiles, ce qui donne un résultat très peu satisfaisant. Nous attendions des propositions crédibles et réalistes, et surtout réalisables et chiffrées et ne trouvons rien de cela dans ses hâtives conclusions et son listing peu cohérent.

Les divers chef-fes de services rencontrés ont donné à M. Spozio des indications sectorielles correspondant à leur propre perception. Le travail s'est déroulé de manière très ouverte, ce qui traduit la volonté des services des TP de s'améliorer et d'être le plus efficient possible.

Depuis de nombreuses années, les TP ont repensé leur fonctionnement. Les changements ont été conduits en concertation par la direction, les chef-fes de service et le personnel. Des réductions d'effectif ont été ainsi rendues possibles alors même que les besoins des services ont augmenté : de nouvelles constructions, bâtiments, places, jardins et rues doivent être entretenus, de nouvelles exigences administratives, légales pour la plupart doivent être honorées.

L'effort a donc été très grand.

Le passage de M. Spozio et les « constats » qu'il a tirés de ses souvent brefs entretiens dans les nombreux secteurs des TP ont été d'autant plus mal perçus que ses conclusions ne prennent pas en compte les efforts déjà consentis et ne relèvent pas les dossiers déjà ouverts avant son passage et qu'il a repris à son compte. Par ailleurs, il a parfois mal compris ce qui lui a été dit et n'ayant pas pris la peine de vérifier sa perception, a formulé certaines affirmations contraires aux faits.

Sur le plan de la présentation formelle de son travail, M.Spozio a transmis un rapport également peu abouti.

Administration

Le responsable de l'Administration relève le caractère partial et partiel du travail.

Quelques propositions d'amélioration selon le rapport APMS

- L'analyse pour le regroupement de la comptabilité et des ressources humaines a abouti et a été avalisée par le Conseil communal. La concrétisation de ces deux processus est en cours de réalisation. Il s'agit de propositions issues des services, soit de celui des Finances et de celui des RH-Ville.
- La réorganisation du secrétariat des Travaux publics a été réalisée à l'occasion du départ à la retraite des deux titulaires. Cette proposition était déjà à l'étude avant le passage de M.Spozio.
- Le regroupement des services forestiers avec la Ville du Locle est en cours d'analyse ; ce dossier a été ouvert avant le passage de M.Spozio aux Travaux publics.

Services dépendant de l'Ingénieur communal (Services techniques, Voirie – Ateliers, STEP)

L'Ingénieur communal relève que le chef de projet a repris les propositions des personnes auditées sans vérifier leur pertinence ni leur faisabilité.

Il remarque que le chef de projet n'a pas abordé le sens des prestations fournies ni leur rôle par rapport aux besoins de la population. Il n'a pas de vue d'ensemble du fonctionnement des services et ne prend pas en compte les aspects financier, juridique, technique et sociologique des missions fournies actuellement.

Quelques propositions d'amélioration selon le rapport APMS

- *Chantiers* : « La voirie a tendance à entreprendre des chantiers trop importants. Il serait préférable de réaliser les petits travaux courants qui reviennent cher lorsqu'on les confie au privé ». C'est ce qui se passe déjà, à quelques exceptions près. Dans certains cas, en effet, le travail réalisé à l'interne a pris trop de temps. La remarque est donc pertinente, mais les choix sont cependant essentiellement liés au manque de moyens financiers du service et la proposition coûterait plus cher que la pratique actuelle.
- *Déchets* : « Il faut utiliser à 100% les infrastructures pour la récupération des déchets, notamment le verre et élaborer un programme de développement pour utiliser les moyens de manière optimale » et plus loin, « Il faut renoncer au programme des déchetteries enterrées pour le verre et le papier ». Les Travaux publics ont proposé au Conseil général de poursuivre une politique de tri des déchets de proximité. Le Conseil général a soutenu ce point de vue. Outre que les propositions du chef de projet sont contradictoires entre elles, la proposition de renoncer à la réalisation des déchetteries de quartiers ne peut être concrétisée sans l'accord formel du Conseil général.
- *Personnel* : « Il y a une tendance à faire de la surqualité à la voirie et à occuper le personnel hors saison. Il faut tendre à diminuer le personnel pour atteindre un service minimum et louer ou engager plus de personnel pour gérer les pointes ». La réintroduction du travail saisonnier ou l'introduction du travail sur appel relève de choix politiques et ne sont pas des problèmes d'organisation pure. La pratique actuelle est équilibrée socialement et permet d'effectuer toutes les tâches attribuées aux Travaux publics dans des conditions correctes. Il n'a pas été défini ce qu'est la surqualité. Du point de vue des personnes concernées, il n'y a pas d'excès en la matière.
- « *Regroupement des garages, mécanisation du nettoyage* », ces deux dossiers, entre autres, ont été mis en réflexion avant le passage de M.Spozio. La mécanisation va entrer en vigueur courant 2004.

Services dépendant de l'Architecte communal (Intendance des bâtiments, service d'architecture, Conciergerie)

L'Architecte communal relève le caractère superficiel, incomplet et banal du rapport. Il regrette une rédaction par slogans sans étude ni affinement. Il estime que le seul côté étudié concerne la rentabilité alors que les missions des services doivent se faire pour la population.

Il estime que la plupart des propositions proviennent des personnes auditées et relève que les entretiens ont été très peu nombreux et très courts. Les autres propositions manifestent que le chef de projet n'a pas mesuré l'utilité du fonctionnement actuel des services.

Quelques propositions selon le rapport APMS

- « *Il n'existe pas de fiche de maintenance des immeubles. Il faut établir une systématique de gestion des immeubles* ». C'est juste, mais c'est en cours depuis avant l'intervention de M.Spozio.
- « *Il n'existe pas de programme d'amortissement ou de remplacement des machines* ». Ce programme est en cours de réalisation depuis la réorganisation du service des bâtiments et donc depuis avant le passage de M.Spozio.
- *Travaux* : « *Certains travaux de rénovation de bâtiments (façades, toitures, ...) peuvent être suspendus. Suspendre les travaux pendant 6 mois* ». Cette proposition présente des risques car 6 mois d'interruption supplémentaires – il y a déjà les 6 mois d'hiver – amènent à différer d'un an les travaux concernés. Or, il n'y a pas besoin d'épiloguer longtemps pour constater que si l'enveloppe d'un bâtiment n'est pas entretenue alors qu'elle mériterait des travaux, les travaux seront ensuite beaucoup plus conséquents. C'est donc une économie coûteuse.
- *Travaux toujours* : « *On a tendance à faire trop bien certaines constructions. Mettre en œuvre un mode de gestion économique des nouvelles constructions ou rénovations* ». Là encore, il faut réfléchir avant de proposer de telles économies, car ce qui n'est pas fait correctement aujourd'hui entraînera des frais supplémentaires demain. Par ailleurs, les personnes interrogées se demandent d'où M.Spozio a tiré une proposition pareille, le coût des travaux de construction ou de rénovation de la Ville étant plutôt systématiquement inférieur aux travaux du même ordre effectués dans d'autres collectivités.
- *Personnel* : « *Les concierges ont parfois trop de travail, supprimer la surqualité* ». Il n'y a pas de surqualité à proprement parler, mais la question s'est en effet posée à l'interne, avant la venue de M.Spozio, de diminuer le nombre de passages des concierges et de procéder à la récupération du papier via les usagers des bâtiments. Cette mesure peu amener une économie sans trop pénaliser les usagers des bâtiments.
- *Personnel* : « *Certains travaux sont faits trop lentement. Chronométrer les différentes opérations et établir des gammes plus précises* ». Si certains travaux sont faits trop lentement, ce qui mérite notons-le une vérification, il doit être possible d'obtenir une amélioration sans utiliser le procédé d'un chronométrage. Les employés des services publics sont tout à fait capables d'évoluer sans être contraints ou menacés.

Service des Espaces Verts

Le responsable des Espaces Verts remarque que le passage de M.Spozio a été trop bref ce qui l'amène à proposer des améliorations qui sont en cours de réalisation ou qui existent depuis quelques temps déjà. Il observe que le sens des prestations offertes par les Espaces Verts est complètement négligé et considéré comme superflu par le chef de projet.

Cependant, il est à relever que plusieurs propositions devraient permettre une amélioration de fonctionnement, mais pas forcément d'économies (transport du personnel, modification de l'affectation du service par un regroupement avec celui de l'Urbanisme, externalisation de certains petits travaux, mise à jour informatique).

Cimetière et Centre funéraire

La responsable du Cimetière estime que le travail de M.Spozio est superficiel. En particulier, il n'a pas analysé le rôle de l'administration du Cimetière et ce que signifie le service à la population dans un tel lieu. Il a passé très peu de temps avec les responsables des secteurs et s'est intéressé aux aspects de rentabilité uniquement.

Si dans ce cadre, il fait une série de propositions pas inintéressantes et qui mériteront d'être approfondies, la responsable relève que la majeure partie d'entre elles était à l'étude avant son passage.

Par ailleurs, une proposition émanant du chef de projet l'a choquée : il a proposé, dans le but de rentabiliser le Cimetière, d'ouvrir un Cimetière pour chiens.

Annexe 6 – Dicastère à M. Didier Berberat

Dicastère de l'Instruction publique, des Affaires sociales et des Transports

En premier lieu, il est utile de préciser que les Chef-fe-s de Service du dicastère susmentionné ont joué le jeu loyalement et se sont rendus le plus possible disponibles, afin de pouvoir rencontrer et de pouvoir discuter avec l'auteur du rapport.

Bien qu'étant conscients du fait que l'APMS s'est déroulé dans des conditions peu favorables, vu le manque de temps à disposition de l'auteur du rapport, les Chef-fe-s de Service ont toutefois ressenti une déception certaine à la lecture de celui-ci, même si certaines des propositions sont intéressantes.

En effet, il apparaît à leurs yeux que certaines propositions qui émanaient d'eux-mêmes ont été mal comprises par M. Spozio et que certaines autres propositions dénotent une mauvaise connaissance du fonctionnement des différents Services, puisqu'une partie des propositions s'avèrent irréalisable, voire parfois surréalistes.

Il a été unanimement relevé que le rapport APMS est, pour l'instant, inabouti, puisque M. Spozio n'a pas eu la possibilité de discuter de ses conclusions avec les Chef-fe-s de Service du dicastère, à l'instar d'ailleurs de ceux des autres dicastères. C'est la raison pour laquelle les responsables des Services ont appelé de leurs vœux de nouveaux contacts service par service avec M. Spozio afin de procéder à un échange de vues approfondies avec l'auteur du rapport et d'obtenir les précisions indispensables en ce qui concerne certaines propositions mentionnées dans le rapport.

Le fait que M. Spozio puisse dégager à nouveau une certaine disponibilité afin de procéder à ces contacts et à ces échanges est ressenti positivement par les Chef-fe-s de Service. En effet, ces rencontres, pour nombre de mesures proposées, s'avèrent indispensables à la mise sur pied des propositions en question, pour autant que celles-ci, bien entendu, s'avèrent réalisables.

Etat civil

- **L'ÉTAT CIVIL** est en pleine mutation au niveau Suisse. Le canton de Neuchâtel a été relié à Infostar (logiciel informatique créé par la Confédération et utilisé dans toute la Suisse) dès septembre 2003. Ce système deviendra complètement opérationnel au cours de cette année. En outre, la réorganisation de l'arrondissement de La Chaux-de-Fonds prévoit, dans un très proche avenir, de ne former qu'un seul arrondissement avec celui du Locle. Cette nouvelle organisation devrait permettre de régler une grande partie des remarques formulées dans le rapport APMS en ce qui concerne l'Etat civil.

* * * * *

Police des habitants

- Dans le cadre de la **POLICE DES HABITANTS** des mesures ont déjà **été réalisées**:

Gestion administrative:

- Suppression de copie de courrier sans aucun rapport avec une disposition légale.
- Mise en place d'un répondeur téléphonique afin de mieux gérer les appels.
- Réduire les listes des mutations des personnes, listes que nous adressons aux offices et/ou services de la Commune ou de l'Etat.
- Mettre en liaison informatique les services de la Commune qui ont besoin des informations sur les personnes, à travers un site Intranet.

Renseignements:

- Mise en exploitation de documents informatiques livrant directement les renseignements souhaités par nos clients.

Divers:

- Réalisation, accessible au personnel PH, d'une gestion informatique des demandes de naturalisation.
- Contrôle de l'efficacité du service par un échange de personnel entre la PH de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel.

Dans les mesures à réaliser et actuellement à l'examen, on peut citer :

Gestion administrative:

- Mise en place d'un système d'archivage et de scannage des fiches des habitants, afin de limiter le papier au maximum.
- Introduire un mode de paiement direct (EC, PostCard, MasterCard, etc) afin de limiter la circulation de l'argent. Ce problème concerne d'ailleurs plusieurs services communaux.
- Mise en place d'une nouvelle application pour le contrôle des habitants (en collaboration avec le Centre Electronique de Gestion de Neuchâtel, CEG).
- Refonte fondamentale de l'enquête statistique sur les établissements et les emplois (réalisation par la PH, mais sous la responsabilité du service économique).
- Décision du CC sur les besoins en statistiques mensuelles.

Renseignements:

- Modification fondamentale du système de facturation des renseignements, dans le cadre de SAP (Direction des finances).

Divers:

- Mieux sécuriser les locaux du service (votations).

Les mesures suivantes nous semblent **irréalisables**

Gestion administrative:

- Vu la lourdeur du système d'enregistrement des étrangers, il est proposé d'envoyer ceux-ci directement à Neuchâtel (Service cantonal des étrangers) afin de décharger la PH.
- Installer un appareil pour les photos passeport.
- Du fait de la complexité de certain dossier, il est proposé de convoquer les personnes à des heures précises, d'effectuer des enregistrements vidéo et de poursuivre le travail sans la présence des personnes venant pour des formalités administratives.

- Ne pas contrôler les factures venant de l'Etat.
- Contrôle des signatures des initiatives et des référendums sur une base statistique, sans contrôler la totalité des signatures.

Divers:

- Diminuer la présence du Préposé, car il a trop d'heures supplémentaires.

Il est utile de mentionner que la Police des habitants a été le seul service analysé selon la méthode arrêtée au début du processus (plus de 5 semaines de présence des analystes, dans le service).

* * * * *

Ecoles

- o En ce qui concerne **LES ECOLES**, les directions des écoles enfantine, primaire et secondaire préparent actuellement la mise sur pied d'un secrétariat commun aux trois écoles. Le projet est bien avancé et devrait être présenté au Conseil communal et à la Commission scolaire à la fin du premier semestre de cette année.

A L'ECOLE ENFANTINE, un certain nombre de mesures ont déjà été **réalisées** en ce qui concerne la limitation du classement sur support papier. Cependant, il serait illusoire de penser qu'il sera possible de supprimer tous les supports papiers.

En ce qui concerne les transports des élèves des environs, sujet qui concerne également l'Ecole primaire et l'Ecole secondaire, une étude est actuellement en cours pour rendre ceux-ci moins coûteux et/ou plus rentables. Cependant, nous nous sommes heurtés à de fortes réactions de la part des parents des enfants en question.

Pour la Fête de la Jeunesse, les écoles enfantine et primaire ont réduit leurs activités à l'organisation du seul cortège des Promotions.

Nous avons également réglé certains problèmes de remboursement de frais en tenant compte du rapport du consultant.

En ce qui concerne le Service socio-éducatif, une réflexion est en cours pour mieux délimiter la mission de celui-ci, dont l'auteur de l'APMS estime qu'il fait trop de travail à la place des enseignants. Par contre, il est **irréalisable** de le supprimer, car il joue un rôle majeur dans les 3 écoles obligatoires de notre Ville.

A L'ECOLE PRIMAIRE, suite au dépôt de la motion Hainard et suite à l'analyse réalisée par les écoles pour préparer la démarche APMS, nous avons envisagé une restructuration des écoles au niveau enfantine et primaire qui a ensuite débouché sur l'intégration du secondaire dans la réflexion.

Ainsi les remarques relevées par le consultant ont pour la plupart été dictées par les acteurs directs, direction, administration, etc. Il faut donc considérer que les propositions qui concernent les points suivants sont envisagées d'entente avec le directeur de l'Instruction publique: la coordination entre les écoles, l'ajustement de ressources humaines au niveau des directions, le cahier des charges des directeurs, la répartition des tâches d'ordre administratif, le regroupement des écoles, le regroupement de certaines tâches des directions, des administrations, des secrétariats ou des préparateurs, ... Cette restructuration

devrait apporter une meilleure cohérence verticale dans la scolarité, une meilleure synergie entre les secrétariats et un gain en « temps pédagogique » pour les directions.

Parmi les mesures déjà **réalisées**, citons : l'organisation d'activités extrascolaires (colonies de vacances, activités des vacances de mars) transférées au CAR, le resserrement des effectifs des classes (en respectant cependant certains critères pédagogiques et socioculturels), la maîtrise des achats de matériel, l'organisation de la Fête de la jeunesse transférée au délégué à la jeunesse, le prêt de matériel (skis réservés aux participants aux camps de ski), le remboursement des dépenses des enseignants, la facturation des écolages, des colos et des demandes d'attestations ou autres recherches, l'augmentation du prix de location du matériel de ski, ...

A **réaliser** : dès l'informatisation de tous les collèges primaires, augmentation de l'utilisation du courrier électronique pour l'envoi de circulaires et de formulaires, restructuration des transports d'élèves dans le respect de la loi cantonale, amélioration de la fréquentation de la maison d'Arveyes, amélioration des relations informatiques avec la PH.

Certaines mesures proposées par le consultant résultent d'une interprétation étonnante des remarques qui lui ont été faites par le SSE de l'EP:

- le SSE a participé à la réflexion sur son cahier des charges qui a été redéfini avec la direction ; il est donc étonnant que l'on puisse dire qu'il y a une mauvaise reconnaissance du travail de l'un par l'autre ;
- le SSE est un outil indispensable de l'école ; il décharge la direction d'un énorme travail de contact avec les enseignants et les familles et de gestion de situations difficiles ; l'école ne peut plus fonctionner sans lui, même si elle l'a fait il y a plus de trente ans ;

Une réflexion a lieu en permanence entre direction et SSE pour ajuster leur collaboration ainsi que la relation avec les enseignants. L'engagement d'une personne formée en psychologie en remplacement d'un assistant ex-enseignant étoffera le champ des compétences du groupe ; l'installation des assistants dans les collèges leur permettra une meilleure proximité avec les classes.

Certaines propositions efficaces dépendent du canton et ne seront appliquées que lorsque celui-ci sera prêt ou d'accord de le faire, surtout au niveau informatique et administratif (statistiques, formulaires, carnets, ...)

Il existe aussi quelques propositions **irréalisables** qui résultent d'une connaissance lacunaire du milieu scolaire et social de la Ville :

- les camps sont un élément important de la vie sociale scolaire ; ils apportent aussi une connaissance élargie de l'environnement ;
- le matériel créé par les enseignants répond à un besoin individuel d'adapter son enseignement à sa classe, en fonction sa propre personnalité ; il exprime la créativité et la richesse de chacun ; il est illusoire de vouloir tout standardiser ;
- la gestion du mobilier scolaire est rigoureuse ; les enseignants apportent leur touche personnelle en apportant en classe des accessoires personnels destinés à personnaliser leur milieu de vie ;
- la participation de l'école à différentes associations, commissions ou groupe fait partie de sa représentation dans la cité ; elle en est même parfois le moteur par intérêt stratégique ;
- le prêt de matériel divers répond à des critères de sécurité ou pratiques incontournables (casques, skis, ...)

- la gestion des ressources humaines « enseignants » dépend de la Commission scolaire et non de l'administration communale ; elle appartient donc aux écoles ;
- une meilleure collaboration entre Office des sports, CAR, délégué à la jeunesse passe par une attribution de ces dossiers au même chef de dicastère, ce qui n'est pas le cas actuellement mais pourrait être envisagé ;

L'analyse APMS a permis à l'école de prendre le temps de réfléchir encore plus à son fonctionnement et de faire des propositions qu le consultant a reprises. Cependant son bref passage ne lui a pas permis d'être vraiment créatif ni de dépasser de beaucoup les réflexions faites par les acteurs de l'école.

L'ÉCOLE SECONDAIRE étant à l'origine de la remarque principale relative à l'exploitation des synergies dans les écoles, elle ne peut que l'accepter. Le consultant a oublié de la rendre encore plus opérationnelle en y ajoutant la notion de synergie des compétences. Cette mesure augmenterait l'efficacité de l'administration des écoles dans la mesure où le niveau d'engagement et, par conséquent des salaires, sera en adéquation avec les attentes des directions. Dire qu'elle permettra de réduire les frais de personnel est donc illusoire.

Les directions des écoles n'ont pas attendu la parution du rapport APMS, puisque des travaux conduits actuellement devraient aboutir, comme déjà indiqué en janvier 2005, à la mise en place d'un secrétariat général des écoles, étape indispensable à la réalisation du deuxième objectif, lui aussi initié par notre école.

Affirmer que la gestion des écoles est trop dissociée est faire fi de la législation et de l'organisation scolaire cantonale. En effet, ce n'est que depuis deux ans qu'un service regroupe la gestion de la scolarité obligatoire et de l'École enfantine. Cependant, dans ce domaine aussi, compte tenu de la mise en place des cycles, de la réorganisation du secondaire 1 et des besoins en cadres de l'École primaire, une réflexion s'est amorcée entre les directions des écoles de la ville. Elle devrait aboutir, dans un premier temps, à une meilleure verticalité.

Quant à la cantonalisation, l'école secondaire y est opposée car elle aurait trop à perdre dans les réponses qu'elle peut apporter aux problèmes liés à la composition socio-économico-culturelle de notre population.

Centre de santé scolaire

- Depuis la présentation du rapport APMS, la Clinique dentaire scolaire et le Service médical des écoles se sont regroupés pour former **LE CENTRE DE SANTÉ SCOLAIRE**, ce qui était une proposition du consultant. Des contacts étroits avec les dentistes de la Ville sont en cours afin de mieux rentabiliser le secteur dentaire du Centre. La valeur du point est déjà passé de Fr. 3,10 à Fr. 3,20 et il est envisagé de donner le choix aux parents entre faire le dépistage soit chez leur dentiste de famille soit au centre. Ceci permettra au dentiste du centre de mieux rentabiliser son fauteuil. En outre, les tarifs des prestations orthodontiques ainsi que la part communale pour les soins conservateurs seront réadaptés dès la rentrée scolaire prochaine.

Pour l'administration, un groupe cantonal dont fait partie le Dr Latrèche réfléchi sur une simplification des fiches sanitaires des élèves. Nous saisisons l'occasion pour inclure le dossier dentaire dans la démarche afin de regrouper les deux secteurs.

D'autre part, la simplification des prestations médicales dépend du médecin cantonal qui est le garant de la convention signée avec les médecins scolaires du canton. Il n'appartient pas au médecin scolaire de modifier les articles de la convention sans que le DJSS ne donne son feu vert.

Enfin, la collaboration avec les services et institutions parascolaires a toujours bien fonctionné. Par contre, nous trouvons « mal placé » de notre part de leur déléguer nos prestations de prévention afin que nous puissions faire des économies sur le nombre de postes des infirmières scolaires. D'ailleurs, leur personnel responsable de la prévention est sous doté en temps de travail et ne peut être à la disposition du centre que pour des actions ponctuelles très limitées dans le temps. C'est un miracle qu'ils puissent consacrer 3 jours de suite pour être présent au salon des préventions prévu au mois de mai.

Centre d'orthophonie

- En ce qui concerne **LE CENTRE D'ORTHOPHONIE**, voici les mesures prises ou déjà prises :

Les mesures déjà **réalisées** ou en cours **de réalisation** sont les suivantes :

- engager plus de monde
- gestion de la liste d'attente et des urgences
- augmentation des tarifs parents
- accès au logiciel CLOEE

Les mesures à **réaliser** à plus ou moins court terme (ne dépendant pas que du Centre)

- Formation pour le personnel dentaire du Centre de Santé scolaire
- Renforcer la prévention et l'information
- Collaboration accrue avec le centre du Locle
- Amélioration de la saisie des données administratives
- Harmonisation de la facturation avec SAP-SD

Les mesures suivantes sont, par contre **irréalisables**

- Diminuer les temps partiels
- Utiliser les ordinateurs à la place des orthophonistes
- Diminuer le poste de secrétariat
- Faire des évaluations orthophoniques par téléphone, en les facturant
- Raccourcir les traitements, les arrêter avant résolution du problème
- Augmenter les tarifs facturés aux assurances, notamment l'AI
- Augmenter la charge de dossiers thérapeutiques par orthophoniste
- Modifier les règles de subventionnement

Remarques générales :

Les mesures réalisées ou à réaliser ne proviennent pas des réflexions du consultant, mais soit des responsables, soit du personnel, soit du SIC, soit du service financier. Les services concernés et le Centre d'orthophonie n'ont donc pas attendu la venue du consultant pour réfléchir à leur fonctionnement.

Les mesures citées comme irréalisables montrent que le consultant n'est pas informé sur la nature exacte du travail du Centre, elles ne sont fondées que sur un critère financier et ne tiennent pas compte d'autres critères tels que la motivation du personnel en place, la qualité (et non la surqualité...) des prestations, la satisfaction des citoyens (cf. objectif nommé par le consultant dans son arborescence des objectifs).

Lors de son bref passage dans notre service, le consultant n'a pas privilégié le dialogue. Il n'a pas jugé utile de vérifier avec les responsables la pertinence de ses propositions, il a fait des raccourcis surprenants et saugrenus par rapport à ce qui lui était exposé et en a tiré des propositions inadaptées, voire farfelues.

Services sociaux

*En ce qui concerne les **SERVICES SOCIAUX**, il faut tout d'abord préciser que, à l'instar de presque tous les services, beaucoup de mesures proposées dans le rapport APMS émanent du Chef de ce service et ont été reprises par le consultant.*

Dans les mesures **réalisées** on peut citer notamment :

- Le renforcement du personnel de la réception et de la caisse.
- Une réorganisation du fonctionnement de l'accueil destiné à décharger les assistants sociaux des préalables administratifs, tels que l'ouverture d'un dossier ainsi que l'ouverture des nouveaux locaux d'accueil, dès le 14 mai prochain.
- L'engagement prévu cette année d'assistant-e social-e supplémentaire ainsi que l'engagement, dès août prochain, d'un ou d'une adjoint-e à 50 % au Chef de ce service.
- Le renforcement de la sécurité au niveau de la caisse, l'installation en mai d'un système d'alarme relié directement à la Police locale et la sécurisation du transport de l'argent.
- Le remplacement progressif de certains supports papiers par l'informatique en précisant également que le nouveau logiciel comptable « SACSO » sera opérationnel à la fin de cette année.
- L'achat d'un système informatique de facturation pour la Crèche Beau-Temps.

Dans les mesures **à réaliser**, qui sont actuellement à l'étude, on peut citer par exemple :

- Le développement d'un logiciel de gestion interne de procédure et de documents en collaboration avec le SIC, service avec lequel nous étudions d'autres améliorations.
- Le rapprochement du Service d'aide sociale et de l'Agence AVS-AI qui doit encore être analysé.

Par contre, certaines mesures proposées par le consultant nous paraissent **irréalisables**, par exemple :

- La diminution du nombre de dossier qui est malheureusement liée aux normes cantonales, voire intercantionales et à la situation sociale de notre Canton et de notre Ville.
- Le versement de l'argent sur un compte postal ou bancaire, ce qui supprimerait ou rendrait plus rares les indispensables contacts entre les bénéficiaires et les assistants sociaux et ce qui ferait aussi courir le risque que certains bénéficiaires soient à découvert sur leur compte bancaire.

- Déléguer l'élaboration des budgets à une autre personne que le Chef de service puisque le budget est un acte fondamental pour la politique sociale et le fonctionnement du service. Il faut toutefois préciser que l'élaboration du budget se fait avec l'aide du comptable des Services sociaux.
- Faire signer par les assistants sociaux certains documents destinés à l'externe. Il est absolument nécessaire que le Chef du service et/ou le comptable ait le contrôle de tout ce qui sort de son service.
- Meilleure répartition des rendez-vous sur tout le mois, alors même que les rendez-vous au début et à la fin du mois sont destinés à pouvoir régler le budget des bénéficiaires et leur verser la contribution matérielle.
- L'installation d'un haut-parleur pour appeler les bénéficiaires dans la salle d'attente afin de décharger le caissier, mesure technique qui, à l'évidence, poserait d'importants problèmes de confidentialité.

Annexe 7 – Dicastère à Mme Lise Berthet

Service informatique communal

Analyse à faire au sein de l'entité dans le cadre de la réorganisation des services informatiques

1. Pas de vision (pour un externe) claire de qui fait quoi au sein de l'organisation cantonale (STI, CEG, SIC, ...).

Réponse

Il existe trois groupes de travail principaux réunissant les membres de l'entité (administratif, technique et développement). Ils se réunissent régulièrement pour définir les choix nécessaires à la mise en œuvre des projets. Actuellement les missions sont assurées par centre de compétences (ex : SAP au STI, CLOEE au CEG, SACSO au SIC, etc.). L'analyse NOVINE cantonale devrait compléter la vision des structures actuelles.

2. La Hot Line gagnerait à être professionnalisée.

Réponse

Actuellement la prise d'appel est effectuée par une personne en mesure de crise. Une analyse avec les autres partenaires est à faire. L'externalisation de cette compétence n'apparaît pas comme potentiellement réalisable. En effet la connaissance des gens et du milieu est très importante. Ceci est mesuré par les analyses trimestrielles avec les services (ville et externes) et par les retours d'informations des services. De plus il n'existe pas un seul standard applicatif et matériel, mais plusieurs en raison de la diversité des missions des clients supportés. Les procédures en place et le choix de PEREGRINE (choix de l'entité) visent l'obtention d'une Hot Line et d'un Help desk efficace.

3. Trop de personnel au SIC.

Réponse

La qualité est atteinte en partie grâce à l'adjonction de personne en mesure de crise (Hot Line, Back-office, stagiaire (développement)). De plus nous partageons déjà le savoir-faire de certaines personnes de l'entité pour nos propres besoins (développement pour les projets des élections et de la police des habitants (CEG), technique pour les télécommunications (STI), etc.). La répartition des postes au sein de l'entité devra être mieux analysée avec le projet de réorganisation des services informatiques NOVINE.

4. Il n'existe pas de plan d'urgence (BRS).

Réponse

L'analyse de cette redondance doit être faite au sein de l'entité. Une première réflexion avait conduit à imaginer de lier les deux salles d'exploitation du SIC et du CEG pour permettre la sécurisation de l'exploitation. Cette réflexion doit être reprise dans le cadre de l'entité et du projet NOVINE.

5. Projet Pérégrine, pas de mise en œuvre complète, pas de garantie de pérennité du produit.

Réponse

Une partie de produit est en production. Ce logiciel est un choix commun aux services informatiques de l'Etat et des villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel, et la décision de mesurer sa pérennité est à faire au sein de l'entité. Les objectifs malheureusement divergent et ne nous permettent pas forcément de trouver la meilleure adéquation de l'utilisation commune du produit. Nous l'utilisons actuellement pour la gestion des commandes, le suivi des achats et la mise en œuvre du Help Desk sont prévus pour début mai. Nous prévoyons également de mettre en œuvre avant la fin de l'année la

remonté des données du parc informatique (ceci nous permettra un meilleur suivi du leasing, de la gestion des licences et des interventions).

Pour permettre la mise en œuvre du Help Desk par Pérégrine, l'analyse et la description des procédures ont été élaborées. Elles contiennent les règles de gestion des priorités, la définition des priorités, les temps de réactions ainsi que la systématique de communication de l'information. Nous diffuserons les différents critères dès que l'outil sera en exploitation (Mai 2004).

6. Équipe de développement pas forcément optimale (quantité, flexibilité, compétences, ...).

Réponse

Nous partageons depuis de nombreuses années des développements avec les autres membres de l'entité (SAP, Gestion du contrôle de l'habitant, GSU, Elections) qui assurent les développements pour nos besoins. Les compétences internes sont utilisées pour assurer au mieux la synergie. Elle n'est pas toujours possible du fait de l'équipe restreinte du SIC. Le choix d'outils identiques, nous permet d'envisager la redondance de compétences avec nos partenaires de l'Etat et de la ville de Neuchâtel. Nous analysons systématiquement les solutions existantes au sein de l'entité. Pour rendre vraiment opérationnel cette manière de faire, il est nécessaire que la structure de l'entité soit définie et ne se base plus que sur le bon vouloir de leurs acteurs.

Organisations transversales

1. Certaines décisions (prise au plus haut niveau mais également par des chefs de services) ne tiennent pas compte de l'informatique.

Réponse

L'intégration de l'informatique dès la conception d'un projet doit devenir un réflexe. En effet l'appel à l'informatique ne se fait (trop souvent) que lorsque les choix opérationnels ont été décidés. Les effets de bord de cette manière de faire peuvent conduire à alourdir les solutions à mettre en œuvre, voire même à constater que la réalisation n'est pas possible.

2. Il n'existe pas une vision globale et transversale de l'informatique au sein de l'administration communale. Le SIC n'a pas assez de pouvoir de décision.

Réponse

Cette proposition apparaît très importante pour garantir des décisions transversales concertées.

Elle devrait être composée de :

- Une Commission informatique (Législatif) présidée par la directrice du SIC et composée de représentants des grands services.
- Un Bureau de la commission informatique (Exécutif) présidé par le chef du SIC et composé d'un responsable (chef de service) par dicastère.
- Un groupe Bureau de la commission informatique dépendant du Bureau de la commission informatique réuni les secrétaires (utilisateurs) de direction.

3. Il n'existe pas une vision globale et transversale de l'informatique au sein de l'administration communale. Le SIC n'a pas assez de pouvoir de décision.

Réponse

Cette proposition permet de garantir une utilisation optimale des moyens informatiques. La définition d'une politique, d'un règlement permettant au SIC d'avoir un pouvoir de décision plus important, est indispensable.

4. Certaines fonctions de gestion informatique sont décentralisées dans des services et ne sont pas, mal ou insuffisamment contrôlées par le SIC.

Réponse

Il apparaît indispensable d'analyser les travaux réalisés de manière indépendante dans les services et leur utilité afin de regrouper certaines applications ou bases de données au SIC. Ces dispositions permettront de garantir la mission transversale du SIC et une meilleure synergie. Les ressources pour permettre la mise en œuvre de cette proposition sont à évaluer.

5. Aucun modèle de doc. existant.

Réponse

L'unité de la présentation doit permettre à l'administration de montrer une image concertée et unique. Elle permet également un gain de temps pour les secrétaires des services. La définition de l'identité visuelle peut-être une des tâches de la commission informatique. Pour réaliser cette opération, nous devons prévoir pour notre bureauticienne plus de temps à disposition (ceci permettra en même temps d'assumer un support bureautique efficace).

6. Pas de gestionnaire global de la téléphonie.

Réponse

Le SIC doit être responsable de tout l'environnement de la téléphonie (demande, installation, ...). Il est nécessaire de nommer un gestionnaire technique au SIC pour la gestion et la configuration des téléphones internes. Cette opération est réalisée (prise en charge des facturations, analyse des plages de numéros, etc.). C'est une charge supplémentaire que le service a reprise avec l'effectif de personnel actuel. Il est probablement impensable que pour déployer la voix sur IP le SIC puisse continuer avec l'organisation actuelle (personnel technique insuffisant).

7. Pas de mesure de la satisfaction des utilisateurs informatique.

Réponse

Cet outil est mis en place depuis le début de l'année 2003. Il est rempli lors de réunion trimestrielle par le chef de service ou par l'administrateur du service visité. Malheureusement, certains services ne le remplissent pas à notre satisfaction, ce qui ne nous permet pas forcément d'en faire une analyse globale et pertinente. Ces documents nous servent à mesurer également la réussite de nos objectifs.

8. Archivage : pas de concept complet.

Réponse

Un Chef de projet a été engagé et les analyses des besoins effectuées dans les services concernés. L'outil de gestion électronique de document (GED) est choisi, la mise en œuvre pour les principaux services sera faite cette année encore. Le concept de l'archivage est conduit avec l'Etat dans le cadre de leur projet d'archivage.

9. Pas de communication d'information relative à l'informatique.

Réponse

La création d'un site Intranet doit permettre la diffusion d'information aux collaborateurs de la ville (pas seulement liées à l'informatique). La diffusion des éléments de communications liés à l'informatique doit se trouver sur un portail de l'intranet dédié au SIC. Pour le moment, les dossiers publics sont utilisés pour y faire apparaître les documents nécessaires à la gestion des commandes, des utilisateurs et pour la diffusion des modes d'emplois utilisateurs. Les ressources actuelles ne permettent probablement pas de le réaliser.

10. Pas d'analyse des statistiques d'utilisation du site Internet. Réponse

Il est effectivement important de définir les messages que l'administration désire publier par le WEB. Les approches concertées avec le guichet de la confédération en donnent une première approche, et nous devons travailler avec nos collègues de l'entité pour intégrer le futur GSU (Guichet sécurisé unique). L'analyse des accès doit être ensuite effectuée pour mesurer la pertinence de l'information publiée par un groupe de travail chargé de la mission de la diffusion de l'information et de la communication.

Gérance des immeubles communauxRemarques de M. Jean-Michel Ischer, gérant des immeubles

Le gérant des immeubles accepte le principe figurant dans le rapport du groupe de travail « Finance et comptabilité du 15 janvier 2004 » qui consiste à centraliser la saisie de l'ensemble des pièces comptables à la comptabilité générale, compte tenu qu'une réorganisation du service de la gérance devra être discutée.

Il demande instamment la mise en place de SD-SAP pour la gestion des locations des salles communales (Maison du Peuple, Halle aux enchères, Doubs 34, etc.), la facturation et le suivi des frais de régisseurs, des frais à la charges des locataires, etc...

En outre, il participe, avec M. Olivier Santschi de la CPC, à un groupe de travail réunissant les responsables des TP et de l'Office des sports, dans le but de discuter d'une gestion commune de tout le parc immobilier communal comprenant aussi bien les immeubles d'utilité publique que les bâtiments faisant partie du patrimoine financier de la Ville.

Un audit doit avoir lieu prochainement avec les responsables de SAP dans le but de déterminer les carences, d'y remédier dans les meilleurs délais et d'optimiser les performances de ce logiciel pour d'autres tâches pour lesquelles un traitement s'effectue encore manuellement à ce jour.

Dans le cadre des tâches journalières, les démarches suivantes ont déjà été effectuées à ce jour :

- Suppression des photocopies systématiques des factures pour classement dans les baux à loyer
- Délégation de la signature à M. Raetz, collaborateur technique, pour tout ce qui concerne le courrier qu'il dicte à sa secrétaire, Mme Barone
- Création d'un lien entre le site de la Ville et Immostreet (en cours de finalisation)
- Encaissement de CHF 50.— pour les frais d'établissement des baux au lieu de CHF 30.—, augmentation qui a été introduite dans le rapport Taxes et émoluments au 1^{er} janvier 2004
- Suppression des copies de factures dans les classeurs « entretien » et consultation de celles-ci par le biais de SAP
- Suppression des classeurs « correspondance » du secrétariat où un double de chaque lettre était classé
- Création d'un classeur de photographies des immeubles afin de les montrer aux locataires potentiels et ainsi dynamiser le processus de location
- Règlement du problème du nombre de licences SAP
- Mise à jour régulière par une personne spécifique et formée (Mme Barone) des objets à louer sur Immostreet

- Suppression du classement des factures scannées dans des classeurs, mais empilement des factures dans des cartons avec indication des dates d'enregistrement
- Mise de l'ordre dans les dossiers des baux à loyer par l'acquisition de nouvelles étagères pour un classement plus rationnel des contrats

Service des Ressources humaines

APMS – RH (Commentaires)

1. Rapport de synthèse global APMS (pp 18, 28, 29)

Améliorations apportées au SRH depuis le 1^{er} janvier 2004 :

- L'engagement de Mme I. Niklaus, adjointe SRH / cheffe de projets RH, permet l'analyse et la prise en compte des besoins des chefs de services et des collaborateurs (en grande partie déjà effectuées lors de la phase-terrain du projet DECF), la gestion des projets RH et la mise en place des outils de gestion adaptés.
- La transversalité d'un unique service des Ressources Humaines pour l'ensemble du personnel communal, comprenant l'égalité de traitement à travers toute l'administration, l'aide et le soutien à la gestion et au suivi du personnel, a été validé par le Conseil communal le 4 février 2004. L'intégration du service du personnel des TP au SRH est programmée pour le 1^{er} juin 2004.

A la suite des améliorations mentionnées ci-dessus, les actions suivantes seront prises à court ou moyen terme :

- La modernisation de la politique de rémunération (en cours DECF) et le développement d'une gestion des compétences et des emplois (suite DECF) ainsi que l'établissement d'outils de gestion et de tableaux de bord RH ;
- La stratégie de recrutement (y compris le processus d'accueil et de départ) et la gestion de la mobilité interne ;
- La politique de formation globale ; priorité accordée à l'urgence de la mise en place d'une formation ciblée pour les chefs de service à la gestion de leur personnel et en particulier à la gestion des conflits ;
- Un nouveau concept de formation bureautique a déjà été demandé au CIFOM ; le SRH est dans l'attente de leur réponse ;
- La gestion des temps et de l'absentéisme ;
- SAP-HR/OM : projet de développement du logiciel de gestion des RH en collaboration avec l'Entité neuchâteloise (en cours).

2. Rapport de synthèse des services APMS (p. 30)

Les commentaires de M. Spozio sur le manque de synergies entre le SRH et la CPC appartiennent au domaine des sociétés privées uniquement.

Dans les administrations publiques, de part le nombre et la diversité de collaborateurs, ces services sont et doivent demeurer distincts l'un de l'autre. De plus, les processus de travail

ne sont pas les mêmes. La CPC détient des dossiers du personnel actif et passif de l'administration communale, de l'Hôpital, de SIM S.A., de Cridor ; de son côté, le SRH ne possède que les dossiers du personnel actif de l'administration communale.

Enfin, la création de dossiers communs pose un problème déontologique de confidentialité qui se réglerait à terme par des doubles dossiers dans le bureau de la cheffe du SRH. Par conséquent, nous sommes contre le rassemblement du SRH et de la CPC.

Quant à la proposition de diminution du personnel du SRH formulée par M. Spozio, elle nous paraît utopique dans l'état actuel de la situation. En effet, nous nous trouvons dans le cas de figure suivant : la charge réelle de travail sera, au 1^{er} juin 2004, de 810% ; elle sera accomplie avec un effectif de 685%, soit un surplus de charge de travail de 125%. A plusieurs reprises, le SRH a sollicité le Conseil communal afin d'obtenir l'autorisation de recruter un/e secrétaire/assistant-e administrative. Sa réponse fut toujours négative et nous n'auront prochainement plus d'aide administrative au sein du SRH.

Service financier

1. Introduction

Il ressort de l'analyse APMS que la gestion financière n'est pas réalisée selon des processus et responsabilités transversaux garants d'efficience et de maîtrise:

- A peu près tous les services tiennent une comptabilité plus ou moins complète et détaillée en parallèle avec la comptabilité du Service financier (SAP). Cette comptabilité parallèle requiert un travail à double (photocopies et classement de factures, saisie dans un logiciel « maison » (Excel ou Access), ...).
- Il n'existe pas de gestion centralisée des débiteurs.
- Le Service financier n'a pas une maîtrise proactive du plan de trésorerie.
- La caisse communale gère les encaissements et parfois tout ou partie des contentieux de certains services – mais toujours selon la méthode souhaitée (imposée) par le service – ceci engendre plusieurs façons de travailler et plusieurs bases de données.
- Les budgets sont souvent utilisés comme une autorisation de dépense et non comme un indicateur de pilotage des investissements et des dépenses.
- Les investissements doivent être accordés selon une procédure plus stricte et avoir une mesure de rentabilisation plus formelle.
- Les imputations internes (voire même les facturations entre services) ne répondent pas à des règles uniformément établies.
- Proposer de supprimer certaines infrastructures ou prestations non rentables.
- Il n'y a pas de gestion centralisée des assurances. Ceci a pour conséquence qu'il n'y a pas de négociation globale des assurances ni une couverture de risque maîtrisée.

2. Solutions proposées dans le rapport APMS

Centralisation des processus et des responsabilités financières et comptables (facturation, paiements, contentieux).

3. Groupe de travail "Finances et comptabilité" et décisions du Conseil communal

Le Conseil communal a pris la décision de constituer un groupe de travail qui a eu pour mission de préparer une réflexion portant notamment sur les axes de réflexions dégagés par l'APMS.

Le Groupe de travail a clairement relevé deux types de compétences, soit les compétences financières qui sont du ressort du Service financier et les compétences opérationnelles qui sont du ressort des Services.

Le Groupe de travail a établi un rapport dont les conclusions ainsi qu'un certain nombre de questions ont été soumises au Conseil communal. Ce dernier a, dans sa séance du 29 janvier 2004, décidé d'accepter les propositions suivantes du Groupe de travail:

- a) Meilleure définition des rôles et des responsabilités du Service financier et des services en matière financière.
- b) Mise en place par le Service financier, en collaboration avec les services, d'instructions et/ou procédures. Celles-ci devront être validées par le Conseil communal.
- c) Suivi centralisé du budget, notamment pour l'établissement des situations intermédiaires.
- d) Elaboration d'un manuel comptable pour l'ensemble de l'Administration communale.
- e) Possibilité pour les petits services de confier à la comptabilité communale certaines tâches d'aide à la gestion opérationnelle (contrôles, édition de listes).
- f) Mise en place par la comptabilité communale de check-lists (ou procédures) décrivant la nature des travaux comptables (contrôles, suivis, analyses) et leur fréquence. Précision: il n'est pas envisageable d'exiger des chefs de services qu'ils soient tous connectés à SAP et sachent tous l'utiliser.
- g) Mise en place de cours dispensés par le personnel de la comptabilité (cf précision sous point f).
- h) Etude et mise en place d'un accès simplifié à SAP (avec un manuel) (cf précision sous point f).
- i) Suppression des comptabilités tenues à double dans la mesure où des outils de gestion performants et adaptés sont mis en place.
- j) Appui au Service financier (et aux services concernés) dans l'élaboration des outils analytiques répondant aux besoins des services permettant une généralisation de l'utilisation de SAP.
- k) Mise en place de processus et de règles à respecter permettant une meilleure gestion de la trésorerie. Condition: valable si tous les chefs des services non représentés dans le Groupe de travail sont consultés.
- l) Etablissement d'une procédure en matière d'investissement permettant une planification des sorties de fonds. Même condition que sous k.
- m) Elaboration de procédures globales pour les subventions à recevoir.

- n) Centralisation de la saisie de l'ensemble des pièces comptables à la comptabilité générale.
- o) Imputation par la comptabilité générale des numéros des fournisseurs pour les petits services qui perdent actuellement beaucoup de temps à leurs recherches sur SAP.
- p) Centralisation du contentieux liée à la mise en place de SD.
- q) Suppression des copies systématiques de factures et de leur classement pour autant que les services puisse obtenir les informations par l'édition de listes simples.
- r) Développement de la gestion des engagements sur SAP.
- s) Gestion des accès SAP par la comptabilité communale en liaison avec les chefs de services.
- t) La comptabilité communale a la charge exclusive de la formation pour l'utilisation de SAP
- u) Le Conseil communal souhaite que le Groupe de travail approfondisse encore certaines réflexions. Il demande à être saisi du projet de mandat au préalable.

4. Autres mesures

4.1 Impôts

Sur la base des discussions entre Mmes Perrinjaquet et Berthet qui ont eu lieu à partir du 14 novembre 2002, le Conseil communal a accepté le transfert du bordereau unique et du contentieux aux services de l'Etat. Cette solution a permis de réduire l'effectif de 4.5 postes.

Le contentieux a été repris par les Services de l'Etat durant le courant du mois de mai 2003 alors que la perception des impôts a été transférée au 1^{er} janvier 2004.

M. Charles Huot, Chef du Service des contributions a pris sa retraite courant juin 2003. Il n'a pas été remplacé; ses travaux ont été repris par le Service financier qui a assuré ses nombreuses tâches (analyses, prévisions, travaux de bouclage) sans augmentation de personnel.

Considérant ce qui précède, le Service des contributions a été entièrement intégré au Service financier à partir du 1^{er} janvier 2004.

4.2 Situations intermédiaires

Faisant suite à une demande de la Commission financière, le Service financier a établi un "Rapport au Conseil communal sur l'Etablissement d'une situation intermédiaire des comptes". Le Conseil communal a accepté d'entrer en matière sur le principe et retient la méthode qui fera appel aux chefs de services.

Cette décision génère un travail supplémentaire de mise en place, d'organisation et de suivi important pour le Service financier.

4.3 Mise en place de SD de SAP

Suite à la décision du Conseil communal de mettre en place le module de facturation SD de SAP (module permettant notamment une intégration des débiteurs et ainsi améliorer la

gestion des créances de la Ville), un projet a été mis en place. Les services pilotes, à savoir le SIS et le Cimetière fonctionnent à satisfaction depuis le 1^{er} janvier 2004. Les travaux de mise en place se sont déroulés dans un excellent climat de travail et l'installation suit son cours pour s'étendre à l'ensemble des services communaux.

Une séance d'information (relative au module SD) aux Chefs de services ainsi qu'aux personnes concernées par la facturation s'est tenue en date du 19 février 2004. Cette réunion au cours de laquelle une démonstration pratique a été présentée a rencontré un certain succès et le Service financier doit aujourd'hui gérer les demandes.

Cette mise en place s'effectue sans augmentation de personnel.

4.4 Prévisions de la trésorerie

Jusqu'à fin 2002, le Service financier gérait les excédents et les besoins avec une vision à très court terme.

Une situation de trésorerie mensuelle et annuelle a été mise en place durant l'année 2003. Ce travail est utilisé comme base pour la prévision de la trésorerie mensuelle dès 2004. A partir de la prévision globale et compte tenu des dernières informations, une prévision plus affinée sur deux mois est mise à jour systématiquement.

Cette prévision pourra être améliorée par la mise en œuvre des décisions du Conseil communal prises sous point 2 ci-dessus.

Il n'est pas prévu d'augmenter le personnel pour les travaux supplémentaires liés à une meilleure gestion de la trésorerie.

4.5 Analyse du portefeuille des assurances

Suite à une note conjointe du Service juridique et du Service financier relative à l'organisation des contrats d'assurances, le Conseil communal a, en date du 23 octobre 2002, autorisé Mme Berthet à faire réaliser un rapport plus détaillé à ce sujet.

Ce dossier est en cours de réalisation au Service financier; il peut être qualifié de lourd et compliqué. Nous serons prochainement en mesure d'établir un rapport qui sera discuté avec le Service juridique avant d'être délivré.

5. Mise en œuvre des décisions du Conseil communal

M. Henri Varrin prendra sa retraite aux environs du 18 mai 2004; il a été difficile de débiter les processus de mise en œuvre des différentes mesures décidées tant que son successeur n'était pas officiellement et formellement désigné par le Conseil communal.

Les décisions prises sous les points 3 et 4 ci-dessus génèrent des augmentations de charges de travail considérables pour le Service financier même si au niveau de l'ensemble des services elles doivent entraîner une diminution des postes occupés à des tâches administratives/comptables.

Dans sa séance du 29 janvier 2004, le Conseil communal a précisé qu'il n'envisage nullement d'octroyer une augmentation des postes à la comptabilité et au Service financier dans le cadre des décisions prises sous point 3 ci-dessus. Il attend plutôt des diminutions d'effectifs, étant entendu que des transferts internes interviendront.

Avec son effectif actuel, le Service financier ne peut pas absorber des tâches supplémentaires; ce service a fait un effort considérable en reprenant les activités liées aux contributions et en assumant la mise en place de SD sans augmentation de personnel.

Il est impératif que des transferts internes soient réalisés pour que les mesures décidées par le Conseil communal puissent être mises en place. L'augmentation de personnel (réalisée par des transferts internes) à la comptabilité doit être inférieure à la réduction du nombre de postes dont les titulaires sont actuellement occupés à des travaux comptables.