Un exemple d'application de la théorie de rationalisation des choix budgétaires (RCB) : le service de planification à long terme de la Ville de Genéve (1971-1979)

Autor(en): **Perroux, Olivier**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **18 (2011)**

Heft 2: **Verwalten und regieren = Administrer et gouverner**

PDF erstellt am: **25.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-391005

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Un exemple d'application de la théorie de rationalisation des choix budgétaires (RCB)

Le service de planification à long terme de la Ville de Genève (1971–1979)

Olivier Perroux

La subordination des administrations publiques au pouvoir politique génère une tension naturelle entre une propension des premières à planifier au mieux sur le long terme les politiques publiques, et des mandats électifs qui poussent leurs bénéficiaires à privilégier, sinon à ne pouvoir considérer que les réalisations immédiatement visibles et politiquement exploitables. La création en 1971 au sein de l'administration municipale de la Ville de Genève d'une Commission de la planification à long terme, qui deviendra quelques mois après un service de cette administration, est un cas tout à fait unique en Suisse romande[1] de renversement spectaculaire de la sempiternelle tension entre administration publique et pouvoir politique.

Pendant plusieurs années et jusqu'au début des années 1980, la Ville de Genève s'est dotée d'un outil administratif original, qui avait pour mission de comprendre les évolutions à long terme afin de planifier, rationaliser et prioriser les futurs investissements publics. Une tentative d'anticipation des besoins en infrastructures publiques, grâce à une méthode complexe, issue de l'industrie privée. Le lancement de cette initiative administrative, visant à réaliser l'allocation optimale des ressources publiques, semble d'autant plus remarquable, qu'il est antérieur au premier choc pétrolier de plusieurs années, et conséquemment, qu'il se développe avant que l'épineux problème des déficits publics ne se pose.

Nous explorerons en premier lieu la genèse de la planification à long terme à Genève, issu d'un mouvement international s'appuyant sur des méthodes de gestion venues d'outre-Atlantique. Etonnante filiation, sachant que la notion de planification de l'économie, renvoie depuis les années 1940 aux pays du bloc de l'Est. Née dans les réflexions de hauts fonctionnaires genevois convaincus de la nécessité de nouveaux outils d'analyse, la planification à long terme va passer en Ville de Genève de la théorie à la pratique. Un long chemin semé d'embûches auxquelles elle n'a pas survécu.

Les origines de la planification à long terme (1966–1971)

Prévoir l'avenir a toujours intéressé.[2] Pouvoir l'influencer encore plus. Ces deux volontés, ajoutées à la nécessité de rationalisation née du fort développement des ressources des collectivités publiques dans l'après-guerre,[3] donnent naissance aux trois piliers des économies publiques: rationalisation, planification et évaluation.

La planification, alors fortement connotée politiquement, a toujours été discutée par les économistes de tous bords.[4] Les économistes libéraux axent leurs réflexions planificatrices sur la notion d'allocation optimum des ressources publiques, dans une logique proche des écrits de Peter Drucker,[5] qui, bien que tournant le dos au secteur public, pose avec sa Gestion Par Objectifs (GPO), des jalons très proches de la future planification à long terme. La naissance de cette dernière au sein de l'administration de la Ville de Genève n'est qu'une longue suite de collisions d'événements, tant au niveau local que sur une échelle internationale.

C'est pendant la période faste des Trente glorieuses et aux Etats-Unis que se trouve l'origine d'un système étatique de planification à long terme. Honeywell, une entreprise industrielle américaine, serait à l'origine de la méthode PATTERN,[6] adoptée au bout du lac. Il semble que cette entreprise l'utilise pour son secteur d'armement,[7] des dépenses toujours difficiles à justifier. Cependant, la méthode PATTERN n'est qu'une des nombreuses applications de la théorie du *Planning, Programming, and Budgeting System* (ou PPBS), dont la traduction française, trouvée en 1970 est la *Rationalité des choix budgétaires* (ou RCB).[8] Le PPBS,[9] effectivement né dans le secteur militaire américain, est une méthode de gestion du processus budgétaire qui se développe dans les collectivités publiques américaines puis européennes, notamment en France[10] et en Suisse. Elle rassemble en une mécanique administrative complexe les soucis de rationalisation, de planification et d'évaluation.

La pose d'objectifs à long terme dans la période d'après-guerre évoque en premier le défi qu'avait lancé John Kennedy en 1962 d'aller sur la lune en moins de dix ans. La conquête spatiale – et l'effort public qu'elle induit – a structuré les modes de budgétisation. Spelenhauer indique au sujet de l'évaluation que «tous les ouvrages américains consacrés à l'évaluation de politiques publiques font de la mise sur orbite de Spoutnik l'événement fondateur de la pratique de l'évaluation à grande échelle en terre américaine».[11] En 1965, c'est tout le ministère de la défense américaine qui applique le PPBS. Dans les mois suivants, Lyndon Johnson décide d'appliquer à des objectifs sociaux le mode de gouvernance du PPBS et le généralise dans les structures de l'état fédéral.[12] Entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, un mouvement francophone naît autour de cette méthode et de la notion de planification à long terme.[13] Le PPBS séduit notamment

le jeune président français Valéry Giscard d'Estaing, bien moins frileux vis-à-vis des Américains que le Général de Gaulle. Il est d'ailleurs à noter que le PPBS croît en Europe au moment même où il s'éteint aux Etats-Unis.[14]

Il peut paraître paradoxal qu'une période de croissance économique, pendant laquelle les collectivités n'ont finalement pas trop de problèmes à boucler leurs budgets, voit naître une théorie visant à prioriser les choix budgétaires, soit à optimiser l'allocation des ressources publiques. En fait, le grand défi des autorités genevoises de l'époque, comme d'autres, est surtout de faire face aux nombreux équipements publics que la croissance, et avec elle, que les demandes sociales liées à l'augmentation du niveau de vie, réclament: infrastructures de transports, alors que l'automobile devient reine, écoles, équipements sportifs, et caetera.

Le PPBS permet justement d'organiser la réalisation des infrastructures induites par cette croissance en priorisant les dépenses publiques d'investissement. Le système s'implante d'autant plus facilement en ville de Genève que cette collectivité se démarque des autres par deux caractéristiques à la fin des années 1960 qui vont rendre la rationalisation des choix budgétaires très adaptée à sa situation: un événement politique (l'affaire des indemnités) et la structure de son économie.

En 1966, le microcosme politique local vit une crise politique majeure. Le 1er février, le gouvernement de la Ville propose au Conseil Municipal d'augmenter son indemnité fixe.[15] Le rapport de commission accable les magistrats, qui abusent des indemnités compensatoires.[16] La crise politique qui suit fait non seulement tomber l'entier du gouvernement de la Ville (non réélu en 1967), mais provoque une réforme fondamentale du système politique. Un gouvernement de milice, indemnisé, est remplacé par un gouvernement de professionnels, ce qui implique un fort développement administratif (voir figure 1). En 1968, la Ville décide de se doter de plans financiers quadriennaux.

Le changement de culture administrative provoqué par la crise des indemnités passe d'autant inaperçu que la structure de l'économie genevoise de l'après guerre est singulière. Economiquement, Genève rayonne grâce avant tout à la Genève internationale, qui remplit les caisses cantonales et communales.[17] Les sièges d'organisations internationales et de plusieurs sociétés multinationales qui s'installent au bout du lac consolident durant les décennies 1950 et 1960 les activités bancaires et le secteur du luxe, historiquement très présents. La Ville est riche, ses moyens financiers croissent parallèlement aux ambitions de ses autorités.

Au tout début des années 1970, plusieurs motions votées par le Conseil Municipal vont faciliter le développement de la PLT. Le 24 février 1970,[18] une motion demandant une étude du développement futur, «à long terme», de la Ville de Genève est adoptée. Suivront une motion sur «les droits et les prérogatives de la Ville de Genève face à l'Etat» et une dernière motion de la Commission des finances du Conseil municipal sur «le plan prospectif des besoins». Lorsque le

Conseil administratif répond en bloc aux trois textes, le 14 décembre 1971,[19] il a créé quatre jours auparavant une Commission de planification à long terme (désormais PLT), dont font partie plusieurs hauts fonctionnaires.[20]

Si presque deux ans séparent le vote de la première motion de la réponse du gouvernement, l'administration centrale de la Ville réfléchissait déjà depuis de nombreux mois à la rationalisation administrative, notamment dans le sillage de l'arrivée de l'informatique. En 1969, une Commission pour l'organisation et la rationalisation administrative (CORA) est créée sous l'impulsion d'un mandataire privé, la Société pour l'organisation et la rationalisation administrative (SORA). La CORA doit attendre que se produise le premier choc pétrolier pour se voir dotée d'un règlement propre en décembre 1974,[21] qui l'institue en service de l'administration. Structure d'analyse du fonctionnement présent, la CORA est chargée de travailler à des solutions se rapportant à des tâches connues, mais n'a pas pour mandat d'étudier le développement futur de la demande de services publics.

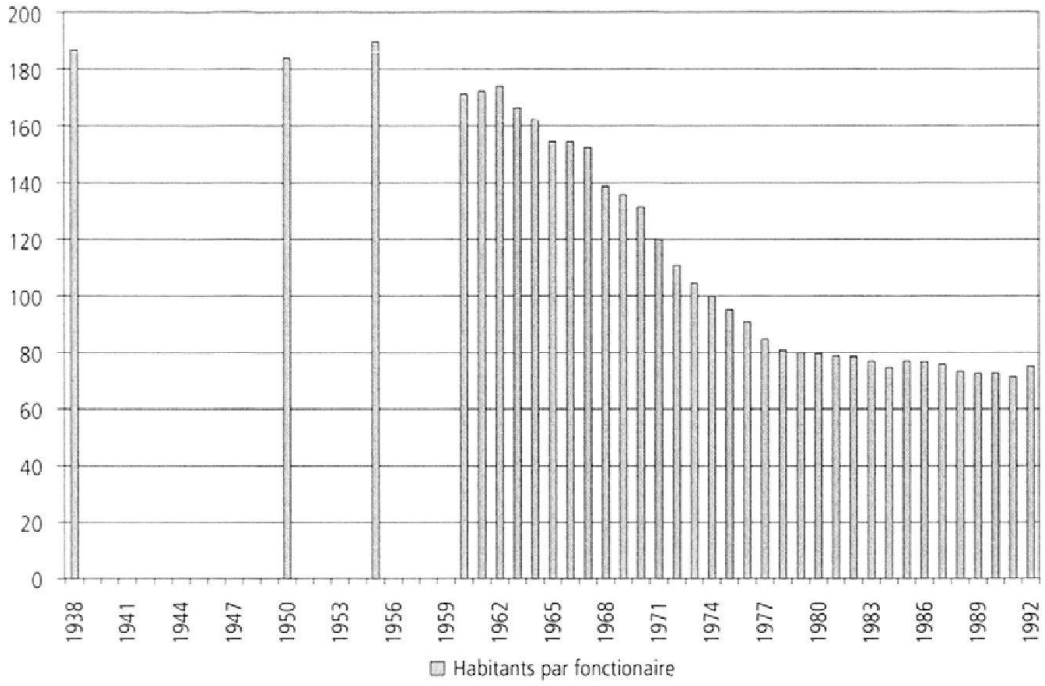
A côté de la SORA, la Société d'études économiques et sociales propose en juin 1973 à la Ville de Genève de participer à la création d'une autre entreprise, la Société d'étude de la prévision et de la planification (SEPP),[22] pensée pour ajouter au souci de rationalisation, celui de planification. Quelques documents issus de cette dernière société, initiée par des professeurs de l'IMEDE (Lausanne, ancêtre de l'actuel Institut for Managment and development, IMD) et de l'Institut Batelle (Université de Genève), fondée en février 1974,[23] indiquent que la PLT était à l'époque particulièrement en vogue, autant dans le secteur privé que public.[24]

Il apparaît ainsi que les textes votés par le Conseil municipal n'ont pas joué un rôle déclencheur dans le processus de création de la PLT, mais ils ont appuyé formellement la réflexion de l'administration. Impossible cependant de mesurer à quel point les motionnaires connaissaient ces développements, portés par un cercle très restreint de hauts fonctionnaires. Car c'est bien là que réside le moteur principal de la PLT. En premier lieu, dans l'esprit de Roger Méroz, secrétaire général de l'administration municipale de 1951 à 1975, puis dans celui de Claude Heiniger, jeune chef des services financiers de la Ville de Genève.

Méthodologie du PPBS

La méthode du PPBS[25] est axée sur un séquençage du processus de budgétisation en plusieurs phases distinctes. Lors de la première, les autorités politiques, après consultation notamment de la structure administrative, définissent une finalité générale ainsi que des objectifs à atteindre. Dans un deuxième temps, des moyens

Fig. 1: *Evolution du nombre d'habitants de la Ville de Genève par fonctionnaire municipal (1938–1992)*



Source: Elaboré à partir de AVG, Ville de Genève, *Comptes rendus administratif et financiers de l'administration municipale*, diverses dates.

précis permettant d'atteindre ces objectifs sont imaginés par l'administration. Cependant, c'est surtout dans le traitement qui est appliqué au séquençage pour définir la priorisation que réside la complexité du système PATTERN. Une représentation graphique des relations entre les finalités, les buts, les objectifs et les moyens est additionnée à des coefficients de pondération permettant de déterminer les valeurs relatives des finalités, buts, objectifs et moyens, les uns par rapport aux autres. Cette compilation aboutit à un arbre de pertinence, document de base de la méthode.[26]

C'est sur la base de cet arbre de pertinence que la réalisation, et donc la budgétisation, intervient. Cette dernière et son calendrier revenant au monde politique. Enfin, des évaluations *a posteriori* doivent permettre de réinitialiser un nouveau cycle de mesures et de réalisations, sans reprendre la réflexion première de définition d'une finalité générale, qui est fixe, et des objectifs à atteindre, qui sont semi-permanents.

Par conséquent, pendant la première phase de mise en place du PPBS, le travail poursuit deux voies simultanément: la première est une voie consultative qui

vise à définir pour la Ville de Genève une finalité puis des buts et des objectifs. En parallèle, une voie d'expertise et d'analyse, notamment statistique, est menée pour connaître précisément la situation présente et future, théoriquement à un horizon de dix à douze ans.

La PLT agit ainsi par une mise en perspective de ces deux voies pour aboutir à un point cible, ou situation voulue. Sur la base de la finalité et des buts définis, la Ville de Genève tente d'orienter l'évolution prévue, pour qu'elle tende vers le point cible. La démographie offre une illustration de cette théorie: sur la base de l'observation d'un dépeuplement de la Ville et de la projection de ce dépeuplement jusqu'en 2000, la Ville essaie d'inverser la tendance en plaçant un point cible désignant une augmentation démographique, là où les projections montrent au mieux une stagnation. Pour atteindre ce point cible, des moyens (réalisations) ont pour objectif «de chercher à améliorer les conditions de vie en ville pour inciter les habitants à y rester».[27] Concrètement, cela implique le développement d'équipements sportifs, d'écoles, d'associations de quartiers, et caetera.

En découpant le processus d'allocation des ressources publiques non plus suivant des lignes budgétaires, mais selon des objectifs, la planification à long terme bouleverse les modes habituels de budgétisation. Il ne devrait plus y avoir de dépenses ponctuelles, mais par programmes thématiques. De plus, la première vertu de la PLT est de renforcer, au sein de l'administration municipale, d'une part les outils de compréhension de la situation présente, vécue par la population, mais encore la fixation d'une finalité et de buts qui devraient orienter tout le travail de l'administration, sans être remis en cause à long terme. Une fois le processus de planification à long terme amorcé, les cycles futurs devraient se limiter à l'adaptation des moyens et réalisations sur les nouvelles projections à dix ou douze ans. Elles-mêmes établies sur la base d'évaluations scientifiques du chemin parcouru vers le point cible.

Un premier cycle et puis s'en va (1971–1979)

Devant l'ampleur de la tâche à accomplir, la Commission de la PLT propose la création d'un service de l'administration. Demande acceptée le 1er août 1973.[28] Afin de permettre à ce service d'effectuer sa mission, en l'occurrence d'amorcer les cycles de planification, une dotation en personnel est prévue dès le 1er janvier 1974. En plus du chef de service, deux analystes et un employé à mi-temps sont engagés. L'équipe est renforcée en 1975 par un nouvel analyste ainsi qu'un employé technique à 80 pour cent.

 En quelques mois, ce jeune service rattaché à l'administration centrale mène

à bien la première phase du PPBS, celle de l'expertise. C'est dans une période allant de 1974 à 1979 que la PLT va sortir et parfois publier une série d'études techniques et scientifiques.[29] Point d'orgue, la sortie du plan stratégique en 1978[30] devait marquer la fin de la première phase du système, laissant le soin à la sphère politique de mener à bien les étapes suivantes, dont l'établissement des plans d'actions et de les prioriser. Le bilan rétrospectif de ces études, qui effectuent parfois des projections jusqu'à l'an 2000, montre qu'elles sont d'une remarquable qualité.

La PLT ne s'est pas contentée de compiler ce qui a été fait par ailleurs, notamment au niveau de la Confédération, mais a réellement effectué un pertinent travail de réflexion scientifique. Ainsi, le groupe d'experts en matière économique n'hésite pas à contredire un rapport commandé par la Confédération,[31] contestant la force d'une reprise économique. Le temps lui donnera finalement raison.[32] De même, les projections démographiques pour l'an 2000 réalisées par la PLT sont également plus près de la réalité que celles reprises par la Confédération et effectuées au même moment.[33]

Convaincus que le PPBS deviendra le standard universel de gouvernance, les membres de la PLT tentent dès le début de coordonner leurs actions avec les services cantonaux, notamment autour de la question centrale de l'aménagement du territoire. Une première rencontre à lieu en avril 1973 avec les responsables de l'urbanisme du Département des Travaux Publics (DTP). Le rapport qui en ressort met en lumière le fossé dans les approches des deux structures. «Il paraît impossible d'intéresser la division de l'urbanisme du DTP aux grands problèmes qui agitent pourtant bien des responsables de notre collectivité.»[34] Si des collaborations semblent s'être finalement faites, ponctuellement, notamment lors de la publication d'études conjointes, jamais la PLT ne trouvera, auprès des services cantonaux, l'attention vers le long terme qui l'anime.

En interne, les choses sont également parfois compliquées. Il faut bien admettre que la finalité déclarée – «le mieux-être de l'homme dans une collectivité urbaine harmonieuse» –[35] prête facilement à la moquerie. Les trois buts qui l'accompagnent – «sauvegarder et améliorer les conditions de vie, le milieu de vie et le niveau de vie» – ne sont pas mieux perçus.[36]

Parallèlement à la voie d'expertise, la consultation qui est menée auprès des chefs de service suscite tantôt sourires, méfiances, interrogations et parfois réactions négatives. Le PPBS demande un tel retournement de logique que la PLT a bien du mal à faire adhérer les chefs de services au nouveau système.[37] En octobre 1978, les deux premières phases du PPBS sont achevées et la PLT publie son plan stratégique.[38]

La dispute finale et les raisons de l'échec (1979)

Dès la sortie du plan stratégique, en octobre 1978, un conflit entre objectifs et moyens[39] naît entre le gouvernement de la Ville, hostile à la PLT, et son service de planification. La sortie du rapport est interprétée par le conseil administratif comme la fin du travail de la PLT qui doit «passer à autre chose» selon les termes de Pierre Raisin,[40] alors que ses tenants s'attendent à ce que de nouvelles études soient mises en chantier. La position de Pierre Raisin est d'autant surprenante, qu'il avait, lui-même, été l'un des moteurs de l'adoption de la PLT en Ville de Genève.

Dans la logique du PPBS, la PLT souhaitait poursuivre les études scientifiques, car jusque-là, c'est essentiellement les questions d'aménagement et de démographie qui ont été traitées. Il n'empêche, avec les 158 moyens cités, et les 31 programmes d'actions du plan stratégique, que la PLT fait immédiatement figure d'usine à gaz.

Il apparaît qu'avant même la sortie du plan stratégique, le Conseil administratif avait changé son point de vue sur l'avenir de la PLT. En mars 1978, il en a débattu, en laissant pour toute trace écrite de ces discussions: «[L]e CA [Conseil administratif] décide de procéder à un débat de fond sur la planification à long terme à l'occasion de la discussion du document intitulé ‹plan stratégique›, en cours d'élaboration, compte tenu des problèmes soulevés.» Il semble que c'est à ce moment-là que le destin du service est scellé sans que la nature des «problèmes soulevés» soit connue précisément. Le Conseil administratif destine ce service au simple suivi des plans quadriennaux et ne lui confie ainsi plus de travail d'analyse.

Au sein de l'administration centrale, les appuis à la PLT se sont bien émoussés. Roger Méroz est parti à la retraite et son successeur est moins convaincu par le PPBS. Le 14 mars 1978, il demande et obtient du Conseil administratif de ne plus participer aux séances de la commission PLT. En juillet 1979, à la veille de la pause estivale, le service est vidé de son personnel.[41] Suite à cette manœuvre, les tensions investissent le Conseil municipal, qui tente de venir au secours de la PLT.[42] Le délibératif est d'autant plus vexé qu'il en avait lui-même demandé la création et qu'il est convaincu d'en avoir été à l'origine. Il accuse le Conseil administratif de le mettre devant le fait accompli quant à sa disparition. Bien que le Conseil municipal n'ait finalement joué qu'un rôle secondaire dans cette création, les interventions d'André Hediger en 1979 montrent clairement qu'il était parfaitement au fait du PPBS.

A aucun moment du débat de 1979, ni dans aucun document des archives conservées, le PPBS n'est contesté. D'ailleurs, le service de la PLT ne sera finalement jamais supprimé. Or, il y aurait matière, tant les écueils de la mé-

thode sont nombreux et connus depuis au moins dix ans notamment par la publication d'un article sévère de l'économiste Aaron Wildavsky.[43] C'est sans doute d'ailleurs pour les raisons développées dans cet article que le PPBS est abandonné aux Etats-Unis. La principale critique a trait au fait que le PPBS, né de l'industrie militaire, est calibré pour ce secteur et que sa transposition aux processus civils et politiques pose de nombreuses difficultés. Il représente un tel bouleversement que les interprétations quant à l'application administrative des programmes imaginés sont nombreuses: "[P]rogram budgeting cannot be stated in operational terms. There is no agreement on what the words mean."[44] Une critique qui décrit exactement ce qui s'est passé en Ville de Genève, mais qui a été écrite dix ans auparavant.

Même sans connaître les critiques contre le PPBS, la Ville de Genève n'a pas pu ne pas observer que le processus est extrêmement long à mettre en place, d'autant plus long que le premier cycle de planification inclut l'étape de définition de la finalité et des buts. Ensuite, ce processus demande une parfaite collaboration de tous les acteurs en présence, ce qui implique un respect de phases distinctes où l'un ou l'autre des intervenants, politique ou administratif, doit demeurer strictement dans son domaine de compétence. Une difficulté que semble avoir particulièrement rencontré la France, dont les grands corps constitués ont probablement freiné l'application de la RCB, qui dès le départ avait ses détracteurs.[45]

Surtout, sachant que «le processus de préparation budgétaire est un processus conflictuel marqué par la recherche de rapports de force politiques»,[46] la forte interdépendance des niveaux administratifs, d'expertise et politiques rend le système facilement ingouvernable. Vincent Spelenhauer montre même que «dans certains cas l'être rationnel empêche la rationalisation de l'action publique».[47] Aaron Wildavsky préconise, quant à lui, une nécessaire déconnexion entre l'analyse politique et la budgétisation.[48] Ce qui requiert par ailleurs une administration forte.

Le plus grand paradoxe du PPBS est cependant temporel. Bien que ce qui sous-tende la réalisation d'une PLT soit l'allocation optimale des ressources, cette méthode se nourrit de la croissance économique. Prioriser les investissements n'est pas équivalent à prioriser les économies à réaliser. Or, entre le moment de son lancement en Ville de Genève et la publication du Plan stratégique, la situation financière de la Ville a changé. Certes, elle ne connaîtra les déficits publics qu'à partir de la fin des années 1980, mais déjà en 1979, elle est privée des bonis budgétaires de la décennie des années 1960.

L'expérience de la Ville de Genève pour l'application pratique du PPBS à cette collectivité, via la PLT, marque cependant un changement de paradigme, quand bien même cette expérience sera sans suite. Aussi contestée qu'ait pu l'être la méthode, deux de ces outils vont devenir des standards de tout système de

gouvernance: les évaluations et les études scientifiques. Le développement d'études scientifiques d'analyse de situation, dans tous les pays touchés par le PPBS voire de projections, sont des outils nouveaux qui vont se généraliser dans les administrations.[49]

Hélas, les évaluations ne suivront pas le même sort, bien que la question de l'évaluation des politiques publiques soit très discutée. A Genève, le service de la PLT, vidé de son personnel, ne pourra effectuer les évaluations attendues de son plan stratégique de 1979. En France, qui pourtant applique officiellement la RCB, pour la période 1975–1980, «moins de la moitié de ces évaluations satisfont aux ‹standards› minimum de qualité de la recherche en sciences sociales».[50] Cette faiblesse de l'évaluation est à rechercher dans la difficulté qu'a la sphère politique de procéder à de telles études. Etudier une situation future, planifiée ou projetée, est toujours moins risqué qu'étudier les impacts réels de mesures budgétaires, surtout si on en est à l'origine. «Tout se passe comme si tout programme décidé légitimement par l'autorité légitime se trouvait par nature au service effectif de l'intérêt public, sans qu'il soit besoin de le soumettre à une évaluation formelle pour s'assurer que ses effets sont conformes à ses intentions.»[51] L'évaluation apparaît menaçante car elle amène le doute, voire la remise en cause.

Conclusion

Il y a bien eu pendant les années 1970, en Ville de Genève, un cas unique en Suisse romande, voire en Suisse, de tentative de fonder l'action publique sur des bases nouvelles, suivant une logique novatrice de rationalisation des choix budgétaires. La Ville doit cette tentative à quelques personnes, élus ou fonctionnaires, qui ont osé imaginer un bouleversement du processus budgétaire, aidé dans leurs démarches par d'heureuses circonstances.

Le PPBS, né dans l'économie privée, arrivé dans le secteur public par le biais du secteur militaire, s'est cependant vite révélé une voie sans issue, trop lourde, trop complexe et inadaptée en période de difficultés budgétaires. Aujourd'hui encore, des études sur la corrélation entre la méthode budgétaire choisie et le système politique font défaut. Pour fonctionner, le PPBS avait besoin d'un système politique où l'Etat se révèle fort et capable d'imposer une réforme fondamentale à ses structures. La course aux étoiles en pleine Guerre froide réalisait cette condition. Le très centralisé Etat français, dans une moindre mesure et par son organisation, s'en approche. Par contre, la culture politique de concordance, en vigueur en Suisse, en est très éloignée, rendant la voie empruntée à Genève encore plus périlleuse.

Notes

1 Alors que plusieurs collectivités romandes ont été intéressées par la méthode (la commune de Pully et l'Etat de Vaud, notamment), seule la Ville de Genève a fait le pas de créer un service spécifiquement dévolu à la planification. Archives Ville de Genève (AVG), 118.C.6, *Bulletin de la Société d'Etude de la Prévision et de la Planification*, no 4 (novembre 1975) [document dactylographié].

2 L'enquête la plus connue sur l'évolution future est celle menée entre 1976 et 1979 par l'OCDE sur proposition du Japon. *Face aux futurs: pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible. Interfuturs*, Paris 1979.

3 Selon Luc Weber, l'effort de guerre a développé des activités que les états n'ont plus lâchées, refusant de revenir à la situation antérieure. Luc Weber, *L'analyse économique des dépenses publiques*, Paris 1978, p. 17; consulter également Alan Turner Peacock, Jack Wiseman, *The growth of public expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961.

4 Pour la France voir notamment François Perroux, *Les techniques quantitatives de la planification*, Paris 1965.

5 Peter F. Drucker, *The Practice of Management*, Londres 1955.

6 PATTERN = *Planning Assistance Through Technical Evaluation of Relevance Number*, soit «Aide à la planification au moyen d'évaluation d'indices de pertinence». AVG, PLT 118.C.3/1, *Mémoire sur la planification à long terme de la Ville de Genève, élaboré par la commission de planification à long terme au 31 octobre 1972*.

7 Pierre Piganiol, «La recherche en 1995», *Economie rurale* 74 (1967), 3–7. La transmission des innovations dans un secteur dominé: l'agriculture, 3.

8 Jacques Agard (éd.), *Rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1972, 207.

9 Nous préférons utiliser l'abréviation anglo-saxonne, qui est celle employée dans les sources que nous avons consultées aux Archives Ville de Genève.

10 Philippe Huet, Jacques Bravo, *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1973; Louis Leretaille, *Les choix budgétaires*, Paris 1972.

11 Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse, Université de Grenoble 1998, 90.

12 Fremont J. Lyden, Ernest G. Miller, *Public budgeting program planning and evaluation*, Chicago 1978, 74.

13 A titre d'exemple, voir l'article d'opinion du professeur Ringbakk (Centre d'études industrielles de l'UNIGE): «Une arme indispensable: la planification à long terme», *Journal de Genève*, 31. 10. 1969.

14 L'article de référence des critiques émises à l'encontre du PPBS date de 1969. Aaron Wildavsky, «Rescuing Policy Analysis from PPBS», *Public Administration Review* 29/2 (1969), 189–202. Article repris et traduit par l'auteur 20 ans plus tard, Aaron Wildavsky, «Sauver l'analyse de politique du PPBS», *Politiques et management public* 9/4 (1991), 73–98.

15 Augmentation de 500 fr. sur un total de 30'000 fr. d'indemnité fixe, hors indemnités compensatoires. Proposition du Conseil Administratif en vue de la modification du traitement de ses membres. AVG, *Mémorial du Conseil Municipal* [de la Ville de Genève] 123 (1965–1966), 767 ss.

16 Ces dernières ont presque doublé en trois exercices passant de 10'000 à 18'000 fr. annuels. AVG, Proposition du Conseil Administratif en vue de la modification du traitement de ses membres, *Mémorial du Conseil Municipal* [de la Ville de Genève] 123 (1965–1966), 767 ss.

17 Sur la base des données cumulées cantons-communes, les recettes publiques par habitants entre Zurich et Genève montrent que la cité de Calvin a des recettes 1,3 fois plus élevées qu'à Zurich en 1930, facteur qui ne cesse de progresser jusqu'à à 2,2 fois en 1989. En Suisse et parmi les cantons urbains, seul le canton de Bâle fait mieux, grâce aux recettes du secteur de la chimie. Heiner Ritzmann-Blickenstorfer (éd.) *Statistique historique de la Suisse*, Zurich 1996, 971 s.

18 AVG, Motion du 24 février 1970 (Dominique Föllmi, Indépendant chrétien social). Développée le 17 mars 1970, *Mémorial des séances du Conseil municipal de la ville de Genève* 128/7 (1970), 1869–1875.
19 AVG, *Mémorial des séances du Conseil municipal de la ville de Genève* 129/8 (1971), 930 ss.
20 La commission de la PLT, comprend: trois juristes, un ingénieur, un architecte, deux financiers et une employée technique. AVG, 118.C.3/1, *Mémoire sur la planification à long terme de la Ville de Genève, élaboré par la commission de planification à long terme au 31 octobre 1972*, 7.
21 AVG, 118.A.4, *Extraits des décisions du Conseil Administratif*, séance du 14. 6. 1974.
22 AVG, PLT 118.C.2, Courrier de juin 1973 de Pierre Goetschin, professeur à l'IMEDE au Conseil Administratif de la Ville.
23 *Journal de Genève*, 1 3. 1973.
24 Des représentants de Ciba-Geigy, SBS, Suchard, notamment, participent à des séances de cette société. AVG, 118.C.6, *Bulletin de la Société d'Etude de la Prévision et de la Planification* 3 (1975), 6 (1976) [documents dactylographiés].
25 Pour établir cette synthèse, nous utilisons les documents de travail du service de la PLT, conservés aux Archives Ville de Genève.
26 AVG, 118.C.3/1, *Mémoire sur la planification à long terme de la Ville de Genève, élaboré par la commission de planification à long terme au 31 octobre 1972*, 8.
27 AVG, PLT 118.C.2.2/13, *Planification à long terme. Plan stratégique horizon 1990*, octobre 1978, 30.
28 AVG, 118.A.4, *Extraits des décisions du Conseil Administratif*, séance du 1. 8. 1973.
29 Notamment: AVG, PLT 118.C.2.2/7, Service cantonal de la statistique Département de l'économie publique, Service de la planification à long terme, Ville de Genève, *Perspectives d'évolution de la population du canton et de la ville de Genève de 1975 à 2000*, 1975; AVG, PLT 118.C.2.2/9, Eric Jeanneret, *Etude prospective sur Genève. Approche économique, travail réalisé sur mandat du Service de planification à long terme de la Ville de Genève*, novembre 1975.
30 AVG, PLT 118.C.2.2/13 (voir note 27).
31 Groupe de travail des études prospectives, *Perspectives d'évolution de l'économie suisse et problèmes posés par son développement*, St-Gall 1974.
32 AVG, PLT 118.C.2.2/9 (voir note 29), 17.
33 En l'an 2000, la population genevoise atteint 413›000 personnes. Dans son hypothèse haute, la PLT, aidée de l'institut Batelle, avait estimé 410'000, là où le rapport fédéral indiquait 404'000 personnes. AVG, PLT 118.C.2.2/7 (voir note 29).
34 AVG, PLT 118.C.3/1, Service de la PLT, *Compte rendu d'entretien du 4 avril 1973 au Département des Travaux Publics*, Genève, 5. 4. 1973.
35 AVG, PLT 118.C.3/1, *Mémoire sur la planification à long terme de la ville de Genève, élaboré par la commission de planification à long terme au 31 octobre 1972*, 8.
36 Ibid.
37 Plusieurs réactions se trouvent dans les fonds consultés réunis sous la cote AVG, PLT 118.C.3/1.
38 Service de la planification à long terme, Ville de Genève, *Plan stratégique horizon 1990*, octobre 1978.
39 A ce sujet, voir Weber 1978 (voir note 3), 226.
40 AVG, *Mémorial des séances du Conseil municipal de la Ville de Genève*, séance du 11. 9. 1979, 546.
41 AVG 118.A.4, *Extraits des séances du Conseil Administratif [de la Ville de Genève]*, 8 et 15. 6. 1979.
42 Par les biais de deux motions déposées par les conseillers Heidiger (parti du travail) et Knechtli (socialiste). AVG, *Mémorial des séances du Conseil municipal de la Ville de Genève*, séance du 11. 9. 1979, 538–559.
43 Wildavsky 1969 (voir note 14), 189–202.

44 Ibid., 193.
45 Jacques Agard (éd.), *Rationalisation des choix budgétaires*, Paris 1972, 244.
46 Bernard Perret, «De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)», *Revue française d'administration publique, ENA* 1/117 (2006), 34.
47 Spenlehauer (voir note 11), 111.
48 Wildavsky 1969 (voir note 14), 196.
49 Perret (voir note 46), 34.
50 Jean-Pierre Nioche, «De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques», *Revue française de science politique* 1 (1982), 41.
51 Ibid., 43.

Zusammenfassung

Ein Anwendungsbeispiel aus der Theorie der Programmbudgetierung. Die Dienststelle für Langzeitplanung der Stadt Genf (1971–1989)

Die Unterordnung der öffentlichen Verwaltung unter die Staatsmacht erzeugt eine grundlegende Spannung zwischen der Tendenz der Verwaltung, staatliche Politik am besten langfristig zu planen, und den politischen Ämtern, die ihre Träger dazu drängen, unmittelbar sichtbare und politisch verwertbare Projekte zu realisieren. Die Schaffung einer Dienststelle für Langzeitplanung 1974 in der Stadt Genf stellt in der Romandie den einzigartigen Fall einer spektakulären Umkehrung dieser Spannung dar. Bis anfangs der 1980er-Jahre war die Stadt Genf dank einem komplexen aus den USA stammenden Verfahren, dem *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), mit einem aparten administrativen Tool und dem Auftrag ausgestattet, Langzeitentwicklungen abzuschätzen, um zukünftige Investitionen zu planen. Die grosse Herausforderung der Genfer wie anderer Behörden damals bestand vor allem darin zu entscheiden, welche öffentlichen Investitionen das Wachstum erforderte: Verkehrsinfrastruktur, Schulen, Sportplätze et cetera. Die Stadt war reich, die Investitionsmöglichkeiten zahlreich. Zu Beginn der 1970er-Jahre hat der Gemeinderat mehrere Motionen verabschiedet, welche die Entwicklung der Langzeitplanung förderten. Diese wiederum beflügelte den Unternehmungsgeist einer Handvoll Chefbeamter. Innert kurzer Zeit hat die Dienstelle für Langzeitplanung einen umfangreichen Bericht, eine Synthese mehrerer prospektiver Studien, publiziert. Diese Dynamik klang jedoch ab und die Dienststelle, obschon nie geschlossen, verlor ihr Personal. In den mageren Jahren wurde das aufwendige und komplexe Verfahren des PPBS nicht mehr gebraucht.

(Übersetzung: Stefan Nellen)