

22 juin 2015

**Rapports de majorité et de minorité de la commission des finances chargée d'examiner la motion du 15 février 2006 de MM. Pierre Maudet, Patrice Reynaud, Gérard Deshusses, M<sup>mes</sup> Nelly Hartlieb, Alexandra Rys et Frédérique Perler-Isaaz: «Pour des budgets politiques à la place des plans comptables».**

**A. Rapport de majorité de M. Simon Brandt.**

La motion a été renvoyée à la commission des finances lors de la séance plénière du Conseil municipal du 7 juin 2006. La commission des finances s'est réunie sur cet objet les 29 août et 3 octobre 2006, le 27, le 28 février ainsi que le 6 mars 2007, le 8 et le 22 janvier 2008, le 17 mars, le 9 et le 15 décembre 2009, le 13 et le 27 janvier ainsi que le 9 février 2010. Cela sous les présidences successives de MM. Gérard Deshusses, Jean-Marc Froidevaux et de M<sup>me</sup> Frédérique Perler-Isaaz.

Les notes de séance ont été prises par M<sup>mes</sup> Coré Cathoud, Paulina Castillo, M. Yves Grosrey et M<sup>me</sup> Sandrine Vuilleumier que le rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

*Note du rapporteur: M. André Kaplun, désigné rapporteur à l'origine, a quitté le Conseil municipal avant le vote final de commission sur le sujet à la fin de la législature 2003-2007. Suite à cela, M. Alexis Barbey, qui avait été désigné par la commission des finances pour rendre le rapport sur cet objet, s'est retiré du Conseil municipal en octobre 2012 sans s'acquitter de son pensum. M. Olivier Fiumelli a alors été désigné rapporteur à sa place pour quitter à son tour le Conseil municipal en septembre 2014 sans s'en acquitter non plus.*

**Rappel de la motion**

Considérant que:

- le vote du budget est considéré, à juste titre, comme l'acte politique annuel central du Conseil municipal;
- ce vote donne lieu, année après année, à un rituel préalable de microchirurgie financière ridicule en regard de l'importance du montant des dépenses liées;
- à l'inverse, la marge de manœuvre financière est extrêmement réduite et que les modifications finales ne dépassent généralement guère 1% du total des dépenses budgétées;

- la procédure actuelle porte le pouvoir délibératif à s'écharper sur des détails plutôt qu'à se concentrer sur l'adéquation entre les sommes globales allouées et les missions et prestations attendues;
- de ce fait, les budgets actuels ne disent rien des prestations attendues en contrepartie des moyens financiers alloués et des objectifs visés;
- la procédure actuelle d'étude du budget par département et par service contribue au cloisonnement de leurs activités;
- la procédure actuelle incite à fixer le montant annuel des dépenses sur celui des recettes, quand bien même ce dernier est très aléatoire;
- le Conseil municipal, dans sa grande majorité, appelle régulièrement de ses vœux la réalisation d'un budget «base 0» partant des prestations plutôt que des dépenses de l'année écoulée;
- de nombreuses collectivités publiques, suisses et étrangères, ont d'ores et déjà passé à l'étude d'un budget par missions et prestations,

le Conseil municipal invite le Conseil administratif à lui présenter pour la prochaine législature, soit à l'automne 2007, un projet de budget 2008 complet (hors investissements et subventions) par missions et prestations. En d'autres termes, le Conseil municipal demande au Conseil administratif de dégager un catalogue des tâches prioritaires de la Ville, puis d'élaborer un budget basé sur les prestations nécessaires à l'accomplissement de ces tâches.

## **Préambule**

Lors de sa première séance de la législature 2015-2020, la commission des finances a passé en revue les rapports non rendus. Dès lors, M. Simon Brandt a accepté de reprendre ce rapport sur la base des notes de séance exhumées des archives municipales, quand bien même il n'a pas assisté aux séances relatives à l'étude de cet objet. Le rapporteur s'excuse donc par avance des éventuelles omissions ou imprécisions que son rapport pourrait contenir. Les annexes distribuées en commission n'ont ainsi pas pu être retrouvées pour la plupart.

Bien que cette motion ait été approuvée en commission le 6 mars 2007, le rapport n'a pas été rendu. Elle a été remise à l'ordre du jour de la commission des finances le 22 janvier 2008 afin de procéder à une nouvelle discussion, la commission a alors décidé de recommencer les travaux sur ce texte alors même qu'elle avait déjà voté sur cet objet.

Ce rapport fera donc état de deux votes, soit celui du 6 mars 2007 et celui du 9 février 2010, ainsi que des travaux entrepris après l'acceptation formelle de l'acceptation par la commission des finances. Bien que le vote du 6 mars 2007 n'ait jamais été formellement annulé par la commission des finances, c'est le vote du 9 février 2010 qui devrait faire foi pour le vote en séance plénière.

## **Séance du 29 août 2006**

### *Audition de M. Pierre Maudet, motionnaire*

M. Maudet souhaite rappeler le contexte et donner les motivations de cette motion. Les considérants sont nombreux. Chaque année, le Conseil municipal vote le budget, qui est un acte majeur, et qui sert à libérer les fonds. Il ne faut pas remettre cela en cause. Mais la manière de travailler est remise en cause, c'est-à-dire le biais par lequel ils abordent ces nombreuses séances. Pour sa part et celle des motionnaires, il n'est pas satisfait de la manière dont ils traitent le budget car il y a des interrogations qui portent sur environ 1% du budget, par exemple Les yeux de la Ville, La ville est à vous, etc. Mais tout cela ne permet pas d'avoir une vraie discussion sur les véritables objectifs politiques. Raison pour laquelle l'idée de cette motion est de donner un coup d'accélérateur de l'étude du budget par mission et prestation. Il y a trois documents qui sont étudiés durant l'examen du budget. Le troisième (sur les missions et prestations) s'étoffe un peu chaque année et si on se penche sur ce document, il est notable qu'il y a une présentation des chiffres et des investissements de la Ville pour telle ou telle mission. Par exemple: maintenir une rue propre est une mission mais aujourd'hui, on n'est pas capable de calculer quel est l'effort financier pour cette mission. Donc il faut calculer ces missions, identifier le montant mis en regard de la priorité.

Ce n'est pas une lubie qui est apparue par hasard mais un processus qui est engagé dans de nombreux pays. L'initiateur de cette nouvelle manière de voir le budget est un socialiste français, Michel Rocard. Et qui le met en pratique cette année car le budget correspond actuellement aux prestations.

Il faut arrêter de pinailler sur des petites sommes pour parler des mouvements d'ensemble.

Il a une petite documentation qu'il peut mettre à disposition ainsi que des liens internet notamment sur des sites français. Il souhaite que les commissaires puissent avoir une discussion avec M. Mugny qui a fait une présentation très exhaustive et qui a permis de voir que sur les 210 millions de francs de la culture, il y a 133 millions qui relèvent d'autres missions de la Ville de Genève. Il faudrait inciter les conseillers administratifs à aller dans cette direction car il pense que c'est l'avenir.

M<sup>me</sup> Perler remercie M. Maudet pour son intervention qui a dessiné en substance pourquoi les Verts ont signé cette motion. Ils pensent intéressant de pouvoir avoir une réelle discussion sur les objectifs politiques. A titre personnel, elle est frustrée de voir qu'il est édité une partie sur les missions et prestations qui n'est pas traitée. Sur l'audition de M. Mugny, elle salue la façon qu'il a de travailler dans son département.

### *Discussions*

Un commissaire libéral aimerait dire que lui et son parti soutiennent cette motion et qu'ils la voient avec beaucoup d'espoir car la clarté n'est pas toujours une notion évidente dans l'examen du budget. Ils sont conscients que l'inquiétude qui peut se manifester dans ce genre de travail est de perdre le contrôle. Il pense que cette perte de contrôle serait aussi une façon plus dynamique de voir les choses car, avant, tout ce qui était différent de l'année précédente était suspect. De plus, l'exercice pourrait se faire sans avoir cette impression de perdre le contrôle. Il pense qu'il faut une certaine transition pour faire cette démarche de la bonne manière. Et que cette fin de législature est le bon moment pour entamer des réformes en profondeur, afin d'en bénéficier durant les législatures suivantes.

Un commissaire des Verts pense que cette motion s'inscrit en droite ligne de ce que les Verts ont toujours prescrit. Il faudrait se pencher sur des prestations plutôt que sur des chiffres et c'est dans ce sens que les Verts ont présenté une motion sur les investissements. L'idée est de faire un travail en profondeur pour définir de nouveaux instruments de gestion afin d'avoir plus de transparence dans l'examen du budget.

M. Maudet propose d'auditionner le conseiller administratif Patrice Mugny; la proposition est approuvée par la commission.

### **Séance du 3 octobre 2006**

*Audition M. Patrice Mugny, vice-président du Conseil administratif chargé du département des affaires culturelles, accompagné de son collaborateur, M. Boris Drahusak*

M. Mugny souhaite donner quelques éléments en préambule afin de lancer le débat. Il s'interroge sur la suppression des subventions. En effet, dans le cadre du département des affaires culturelles, plus de 25% des activités sont liées à des subventions qui, pour lui, correspondent à des prestations.

Un commissaire radical répond qu'il semble complètement illusoire aux rédacteurs d'envisager une étude du budget sans que les conseillers municipaux puissent voir ligne par ligne les subventions et leurs attributions. Il concorde néanmoins, sur l'importance d'avoir également une approche plus globale qui se voit concrétisée par les conventions.

M. Mugny dit que l'idée du «budget zéro» est illusoire. Il admet qu'on réévalue certaines choses mais il y a des activités indispensables à la vie de chacun (par exemple les pompiers) et, de ce point de vue-là, le «budget zéro» ne semble pas envisageable si ce n'est comme exercice. En revanche, il admet l'intérêt de cet exercice dans la partie au-delà des prestations légales qui sont imposées de

fait. Ce travail devrait se faire sur deux ou trois ans afin d'extraire le débat de fond des tensions politiques.

Par ailleurs, il se dit surpris de la manière dont les conseillers suivent les dossiers. Il relève qu'il y a peut-être un problème de transmission de l'information, puisque la réponse à 50% des questions concernant le budget figurent dans les documents préalablement fournis par le département des affaires culturelles. Il précise que cette motion lui semble intéressante et que son département est partant pour faire ce travail mais sur trois ans et sans tomber dans le débat idéologique.

M. Drahusak ajoute qu'il serait bon que chaque département fournisse un document complet sur les missions et prestations ainsi qu'un document annexe qui porterait sur les grands volumes (masse salariale). Il faudrait que tout le monde soit en contrôle de gestion, que tous les services de la Ville aient fait leur clé de répartition. Il note que le département des affaires culturelles n'est pas loin de cette manière de travailler. Le problème réside selon lui dans la méthode actuelle: on est censé ne présenter que les prestations nouvelles et spécifiques de l'année. On omet donc les prestations courantes. Pour une meilleure transmission de l'information, il faudrait organiser trois ou quatre réunions avec des conseillers municipaux référents, avec les directions et contrôle de gestion afin d'élaborer un document de travail qui convienne à chacun. Il ajoute qu'en aucun cas on ne pourra diminuer les prestations d'une manière mécanique car cela entraînerait ipso facto des licenciements.

Un commissaire des Verts pense que sur le plan méthodologique, il est difficile en l'état actuel d'intégrer l'étude budgétaire, processus normal annuel, et le travail de fond qui consiste à remettre en question le processus budgétaire. La commission des finances doit donc déterminer si une commission ad hoc doit être créée ou pas. D'un point de vue pédagogique, il estime que l'audition d'aujourd'hui doit servir d'exemple, être élargie à tous les départements et ainsi faire partie du processus budgétaire normal. Il conclut que si le Conseil municipal arrive à faire le lien entre les objectifs politiques du Conseil administratif, le rapport de gestion du budget et le rapport de missions et prestations, il sera en mesure de faire les choix politiques nécessaires en période de restriction budgétaire.

Le commissaire radical répond à M. Mugny que l'idée du «budget base zéro» est de partir des prestations plutôt que du report des dépenses des années précédentes. C'est une approche sous l'angle des dépenses et des recettes et de ce point de vue-là, il n'est guère illusoire. Il ajoute que l'analyse du document «missions et prestations» montre que la définition d'une mission, une prestation, un objectif diffère énormément d'un département à l'autre. Ce manque de clarté ne facilite pas la tâche de la commission puisqu'une vision transversale nécessite des élé-

ments de comparaison, d'où l'intérêt de cette motion. Elle postule un changement de mentalité. Il souhaite savoir s'il y a une prise de conscience sur la pertinence de cet outil et quel est l'état d'avancement de ces travaux au sein du Conseil administratif.

M. Mugny répète qu'il faudrait étendre cet exercice sur trois ans pour qu'il soit pleinement efficace. C'est une condition nécessaire pour sortir du débat budgétaire politisé. Actuellement, la majorité essaie de démontrer qu'elle fait des choses et la minorité, dans son rôle traditionnel, conteste, remet en question. C'est la règle du jeu, mais cela n'est pas propice au débat de fond. La question est de savoir si l'on peut sortir de cette caricature politique. Concernant les différences entre les départements, il affirme que l'ensemble des départements n'est pas partie prenante de ce travail. Pour lui soit le Conseil municipal n'est pas assez exigeant soit le Conseil administratif s'est laissé endormir. C'est pourquoi le travail sur les missions et prestations est important et nécessaire. Il ajoute qu'il souhaiterait davantage de soutien et moins de polémique de la part du Conseil municipal lorsque le Conseil administratif propose des coupes dans le budget.

Le commissaire radical emboîte le pas de M. Mugny et précise que la motion postule que la discussion sur les outils précède le type de débat.

M. Drahusak dit qu'il ne pense pas que toutes les directions de département se montreront favorables à une présentation du budget par missions et prestations. Quant à la différence de formulation, elle tient, selon lui, au mode de présentation. On tend à communiquer sur ce qui est nouveau et on omet le «courant». Les chefs de services se sentent dans l'obligation de mettre des nouveaux objectifs pour éviter qu'on se demande sur quoi ils travaillent.

Un commissaire libéral se dit frappé que le «courant» ne figure pas dans le document «missions-prestations» car il estime que 90% du travail de l'administration consiste à remplir une mission continue vis-à-vis de la population. Il serait donc positif que cela figure dans ledit document.

Il souhaite relever à l'intention de M. Mugny que la motion a été signée par une large palette politique au sein de la commission des finances et que cela reflète un mode de travail très coopératif et assez peu en affrontement idéologique. Il ajoute que la situation politique se prête à entamer ce genre de travaux et la commission des finances lui paraît être le lieu propice au débat. D'un point de vue plus global, il parle de la ligne de fracture entre la mission du législatif et celle de l'exécutif. C'est le rôle de l'exécutif de proposer des solutions qui sont rediscutées au sein du législatif et qui lui reviennent pour parvenir à une solution concertée. Il pense que la vision qu'on aurait à travers un budget par mission et prestations permettrait de travailler de manière plus cohérente, objective et réaliste. Il a une inquiétude, cependant, c'est que le législatif perde un outil de contrôle et il faudra donc trouver le moyen de rassurer les municipaux sur ce point.

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien dit d'emblée qu'il est d'accord avec ce qui a été dit par les auditionnés. Il note que tout magistrat dépense plus et volontiers et que s'il ne le fait pas, il se retrouve moins bien placé au moment des élections. Il pense que pour aborder la discussion et cela indépendamment de la méthode, il faut admettre l'importance de cette dette (1/4 du budget) et se donner pour objectif de la faire disparaître en un temps donné, par exemple vingt ans. A partir de là on peut se fixer un objectif annuel et faire des choix en conséquence.

M. Mugny estime que le débat de fond qui est en train d'avoir lieu de manière un peu aléatoire devrait avoir lieu en dehors des contraintes de l'année suivante. Il demande si la commission des finances qui parallèlement traite le budget peut s'extraire de ses contraintes de l'année suivante. D'autre part, il faut accepter de dépenser moins, il faut accepter de renoncer à des prestations. Il faut être capable de l'assumer collectivement face à la population sans penser aux prochaines élections. Il y a un réel problème d'adéquation entre l'argent disponible et les dépenses, et cela ne se résout pas idéologiquement.

Le commissaire des Verts relève qu'il y a un consensus politique autour de cette motion. Il s'agit désormais d'élaborer une nouvelle méthodologie de travail. La commission cherche à définir des outils, la technique. Le choix politique viendra ultérieurement.

M. Mugny répond qu'on ne peut séparer ainsi technique et politique. Toute la manière dont est organisé le débat est politique. Ceci étant, on peut avoir des compromis politiques qui permettent la collaboration.

Une commissaire de l'Alliance de gauche tient à préciser qu'il y a des coupes qui font mal et d'autres pas. Retirer 1 million au Grand Théâtre, cela ne le tuera pas; alors que supprimer 100 000 francs à la création indépendante comme le Canton l'avait fait, ça peut la tuer. Il faut donc trouver une juste répartition des coupes.

Le commissaire radical explique que s'il y a eu une sorte de «gentleman's agreement» au sein de la commission des finances, c'est surtout pour pouvoir exister. Car on peut parfois se demander dans quelle mesure la commission des finances est réellement associée au processus décisionnel, puisqu'il arrive que le Conseil administratif arrive avec le «paquet ficelé». Il pose la question de l'articulation du travail entre ces deux entités.

M. Mugny répond qu'il n'a fait que des transvasements de petits montants mais qu'il sait que cela posera problème. Si le Conseil municipal impose un non, le Conseil administratif reprend le paquet et le retravaille. Cet exercice est possible mais il est important que le Conseil municipal fasse ce travail sans discours idéologique, sinon qui osera faire des coupes?

Le président précise qu'il y a de cela trois ans, le Conseil municipal s'est fâché avec le Conseil administratif et qu'il avait de bonnes raisons de le faire puisqu'ils se sont trouvés face à un grave dysfonctionnement institutionnel.

Le commissaire libéral pense que tout le monde est d'accord pour sortir de cet exercice kafkaïen. Il s'agit plutôt d'un problème de granularité, de grosseur de tamis. Les réactions du Conseil municipal portent sur des petites sommes car il se voit dans l'impossibilité de réagir sur des grandes. L'objectif est de rendre les missions et prestations plus visibles afin d'améliorer la compréhension de chacun.

Un commissaire de l'Union démocratique du centre est d'avis que la motion est une très bonne chose. Chaque conseiller municipal veut bien faire et cette motion permettra d'avoir plus de clarté et autorisera une vision plus globale. Il conclut en disant que le Conseil municipal ne vaut pas mieux que les magistrats.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien se dit favorable à la démarche même s'il reste sceptique sur certains points. Selon lui, il faudrait aller plus vite.

La commissaire d'Alliance de gauche déplore également que les choses aillent si lentement. Elle relève le problème de la communication interne: si le Conseil municipal travaille davantage en collaboration avec les magistrats, cela accélérera le débat.

Le commissaire des Verts demande comment va s'organiser concrètement le travail.

Le président demande à M. Mugny si la discussion se met en place au sein du Conseil administratif.

M. Mugny répond affirmativement et ajoute surtout de la part des directeurs.

Suite au départ des auditionnés, le président ouvre la discussion sur la suite des travaux.

Le commissaire radical propose de recevoir la Direction des cinq départements.

Le président propose l'audition des cinq directeurs des départements ainsi que celle de M. Moret (à part). Il suggère que la méthode soit discutée à la suite des auditions.

L'audition des directeurs de département est approuvée à l'unanimité de la commission des finances, soit par 13 oui (1 AdG/Si, 1 AdG/PdT, 2 Ve, 3 S, 1 DC, 1 R, 3 L, 1 UDC).

Deux commissaires libéraux souhaitent une clarification de la méthode.

Une commissaire socialiste parle de l'importance de rester axé sur des questions techniques et non politiques.

Un commissaire des Verts dit que le but de la motion est de savoir combien coûte telle mission. Le département de M. Mugny peut offrir un aperçu pour l'année prochaine. Qu'en est-il des autres départements?

Un commissaire des Verts répète que c'est sur le plan technique que les directeurs seront auditionnés en vue de rédiger un rapport final.

Un commissaire du Parti du travail est d'avis que la solution la plus simple est de garder la commission des finances telle quelle afin d'étudier le problème car nommer une commission ad hoc impliquerait d'autres complications (choix du jour, lieu, personnes...).

Le président suggère qu'au terme de l'étude, la commission des finances parvienne à donner un mandat de travail soit à une commission ad hoc soit à une sous-commission de la commission des finances, un mandat de travail en lien avec le Conseil administratif quel qu'il soit, et de voir ce que pensent les directeurs de département de la démarche engagée.

Le président demande si le tour de table a apporté les éclaircissements souhaités.

Un commissaire croit qu'il y a beaucoup de questions qui restent ouvertes. A savoir, quels sont les objectifs réels de la commission des finances, quelle mission se donne la commission des finances elle-même dans le cadre de cette motion, quelles sont les responsabilités respectives de l'exécutif et du législatif? Il ajoute que pour l'instant, il y a des intentions qui sont relativement communes mais la mission n'a pas du tout été précisée. Il faudra le faire dans un avenir proche.

Un commissaire des Verts estime que la mission de la commission des finances est claire: fournir des directives sur l'analyse du budget par missions et prestations pour chaque département et assurer un suivi de ce travail. Le travail sera fini au moment où on fusionnera cette méthodologie de budget par missions et prestations avec l'étude annuelle du budget.

Le président propose à chacun de réfléchir à tout cela au sein de son groupe et de faire le point sur cet objet lors d'une prochaine séance.

### **Séance du 27 février 2007**

*Audition de M<sup>me</sup> Isabelle Charollais, codirectrice, et de M. Claude-Alain Macherel, codirecteur du département de l'aménagement, des constructions et de la voirie*

M. Macherel a pris connaissance de la motion M-595 qui lui apparaît comme une motion politique. La Direction du département est soumise à un budget pré-

paré sur la base de directives du Conseil administratif. Il y a certes des choses à dire concernant la constitution du budget, sa présentation devant le Conseil municipal, ainsi que sur la collaboration entre l'administration et le Conseil municipal. Concernant son département, actuellement, quatre services font des budgets par missions et prestations (Service de l'énergie, Service d'urbanisme, Service logistique et technique ainsi que le service de M. Golfié). Le processus est donc engagé, il y a de plus dans le pipeline deux autres services qui travaillent avec le Service du contrôle de gestion: le Service d'architecture et le Service du génie civil. Ce dernier est issu de la fusion du Service de construction et du Service d'entretien du domaine public. Il a défini son organigramme, son cahier des charges et s'engage dans le processus de budget par missions et prestations. Il en a terminé avec l'introduction et se dit disposé à répondre aux questions des commissaires.

Un commissaire souhaite connaître le point de vue de la Direction du département sur ce texte.

M. Macherel explique que lors de la constitution du budget par missions et prestations, on est face à un tableau à deux entrées. On va chercher dans l'ensemble des dépenses prévues dans le budget par nature. Cet exercice est extrêmement intéressant pour le chef de service car il permet une lecture totalement différente du fonctionnement de son service. Des questions essentielles sont posées: quelles sont les missions, les prestations du service? Qui sont les bénéficiaires de cette activité? De ce point de vue là, la Direction est favorable à ce processus. S'agissant de la constitution d'un budget et de pouvoir en tirer des enseignements, il s'interroge sur la pertinence de ces enseignements car on reste sur une vision extrêmement globale. En effet, on demande deux ou trois missions principales par service et chacune est déclinée en quatre ou cinq prestations.

Il prend l'exemple du service logistique et technique qui comprend environ 70 personnes et qui a identifié clairement trois types de clients: les clients internes au service (soutien logistique au Service de la voirie), les clients internes à l'administration (Unité de gestion des véhicules) et les clients externes (population, associations, organisateurs de manifestations pour le matériel de fêtes). Cette dernière mission se décline en quatre prestations (matériel de fêtes, entretien des véhicules publics, groupe d'intervention et soutien aux activités des services de l'administration). Il y a des chiffres qui permettent de vérifier si les recettes couvrent les charges, mais il semble difficile d'en tirer des conclusions sur la suppression de prestations. Ce qui est intéressant c'est de voir les conséquences d'une réduction de la voirure par exemple, ce service supportant un grand nombre de manifestations par année. Le budget par missions et prestations ne permet pas de décisions drastiques mais autorise une réflexion sur l'évolution de cette mission. On ne peut pas construire un budget, le défendre et le gérer uniquement sur cette base.

M<sup>me</sup> Charollais dit que l'exemple donné par M. Macherel pose la question fondamentale de la distinction entre prestations directes (fournies directement à la population) et indirectes (fournies à des services qui fournissent eux-mêmes des prestations à la population). Il y a un service logistique qui acquiert le matériel et permet au service de génie civil de fournir une prestation. Selon elle, si on voulait aller jusqu'au bout de la réflexion, il faudrait inclure la prestation d'achat de matériel dans la prestation première qui est fournie à la population. Car il semble peu pertinent de chiffrer des choses partiellement. Il s'agit d'une structure fortement imbriquée, il y a des croisements entre services et entre départements. Le découpage lié aux budgets par service ne tient pas compte de la structure en tant que telle.

Un commissaire demande quand a commencé l'utilisation du budget par missions et prestations.

M. Macherel explique qu'un ancien conseiller municipal en 1997-1998 a choisi le Service de l'énergie comme thème de mémoire pour un diplôme. Son choix s'est porté sur ce service car il assure à la fois des prestations internes et externes et il développe des activités de recherche et de développement. Dès 2000, la Ville a entamé une réflexion sur un budget par missions et prestations et trois autres services ont suivi le Service de l'énergie.

Le même commissaire demande si progressivement un lien se met en place entre ce travail et la comptabilité analytique.

M. Macherel répond que oui. L'outil SAP permet de faire de la comptabilité analytique, de prendre un objet pour lui-même et de focaliser sur lui plusieurs écritures qui en parallèle vont dans le budget par nature.

Le commissaire demande encore si, à cette occasion, il y a des opérations de remise à plat du type budget base zéro.

M. Macherel explique qu'un budget base zéro, contrairement à l'élaboration d'un budget par comparaison avec l'exercice précédent qui fonctionne par variations, est une remise en question chaque année des moyens nécessaires. Dans leur département, le service de M. Golfié le fait systématiquement par obligation. Il a un certain nombre de taxes à payer concernant la collecte des déchets. Il fait donc chaque année une évaluation du tonnage de la récupération ainsi que son coût. Il construit son budget de cette manière et c'est ce que tous les services devraient faire.

Le commissaire considère que le budget par missions et prestations existe déjà à défaut d'être perfectible, puisqu'ils ont reçu un cahier à ce propos lors du budget. Il demande ce qu'apporte de plus cette motion.

Un commissaire pense que la motion tient compte du fait que le budget par missions et prestations existe déjà, mais souhaite que celles-ci soient quantifiées

et que ces chiffres viennent remplacer la formule actuelle du budget. La question est de savoir si on est en mesure de le faire avec les outils dont dispose l'administration à l'heure actuelle.

Le commissaire précise que dans le texte auquel il fait référence, on a oublié de mentionner qu'on avait constaté que cela existait déjà.

M. Macherel répond que l'administration est en mesure de le faire même s'il reste un certain nombre de services qui doivent encore faire cet exercice. Est-ce que ce document est utilisable pour remplacer un budget par nature? Si on additionne des montants, on retombera sur le montant du budget global par nature. Si on reste dans une perspective globale, on peut avoir une discussion sur cette base là, avec toutes les réserves qui ont été évoquées précédemment par M<sup>me</sup> Charolais.

Un commissaire remercie M. Macherel pour la clarté de ses propos sur sa compréhension de l'administration. L'idée de cette motion est de donner un outil au Conseil municipal, qui lui permette de prendre des décisions opérationnelles en matière budgétaire. On a fait l'expérience avec le plan financier quadriennal qui permet d'avoir un tableau de bord précis et qui autorise une discussion avec l'administration. Il relève l'aspect pédagogique de ce processus. On part des objectifs politiques du Conseil administratif qui aboutissent à un budget par nature accolé à un budget par missions et prestations. Lors de l'étude du processus budgétaire, le Conseil municipal est confiné à regarder des natures comptables et à discuter de manière très aléatoire. Pour faire des choix pertinents, il faut des outils pertinents. Le budget par missions et prestations vient épauler et non remplacer le budget par nature prescrit par la loi. Cela est-il possible dans l'état actuel?

M. Macherel répond que oui mais que c'est une question de temps. La manière de travailler actuellement ne met pas en corrélation ce que souhaite faire le service et les moyens qu'il se donne pour le faire.

Le commissaire dit qu'on peut le faire. De la même manière qu'on étudie le plan d'investissement avec le tableau de bord, on peut le faire pour le budget. Il y a une marge sur laquelle on peut agir conformément à la loi. Ceci ne peut se dégager que dans le cadre d'un budget par missions et prestations.

M. Macherel répond que cela permet certainement une discussion.

Un commissaire demande si leur service, lorsqu'il fournit des prestations internes, fait des facturations internes pour la comptabilité analytique, prises en compte par le système SAP.

M. Macherel dit que cela dépend des services. Le service logistique le fait avec le matériel de fêtes, contrairement au service de l'énergie concernant ses

interventions dans les chaufferies des bâtiments publics. Il faut faire attention à ne pas aller trop loin, on ne va pas engager des personnes pour autoproduire ce genre de travail.

Le commissaire demande si on souhaite, si cette motion passe, faire une comptabilité analytique et quel délai semble raisonnable.

M. Macherel rappelle que ce processus est accompagné par le contrôle de gestion car il y a certaines règles d'élaboration comptable à respecter. Selon lui, il faudrait deux à trois ans pour que l'ensemble du département soit en mesure de fournir une présentation de budget par missions et prestations.

M. Charollais ajoute que la difficulté tient au fait qu'ils ont beaucoup de charge de personnel. La part du travail de chacune des personnes qui fournit une prestation doit être ventilée de manière précise pour être pertinente et cela constitue un travail laborieux pour les différents services. Cela a une incidence sur la marge d'approximation des chiffres fournis.

Un commissaire fait référence à la remarque de M<sup>me</sup> Charollais sur la difficulté de comptabiliser correctement des prestations indirectes dans un budget par missions et prestations. Il demande si un budget par nature n'offre pas les mêmes difficultés. Si le Conseil municipal refuse d'acheter une pelleuse pour les pompes funèbres, cela n'entraînera pas une suppression des enterrements.

M<sup>me</sup> Charollais estime que la vraie question est de savoir à quoi on attribue telle prestation. Elle imagine que le montant de l'achat de la pelleuse doit être attribué non pas à celui qui achète l'objet mais à celui qui fournit la prestation d'enterrement. Pour l'instant ce n'est pas ce qui se fait. On a des morceaux de prestations qui sont découpés par champs de compétence des différents services.

Le commissaire demande s'ils ne seraient pas plus à l'aise avec une prestation chiffrée dans son ensemble.

M<sup>me</sup> Charollais répond que certainement, mais relève la difficulté de secouer une telle structure. Elle ajoute que cela n'est pas impossible.

Le commissaire demande s'ils ne se sentent pas limités dans les moyens de mettre en œuvre telle ou telle prestation par la rigidité du système du budget par nature, puisque le transfert d'une dépense sur une autre devenue plus nécessaire est souvent soumis au vote du Conseil municipal. L'autre système ne donnerait-il pas plus de moyens pour délivrer les prestations demandées.

M. Macherel dit qu'il fait référence à une gestion par enveloppes. Il y a une enveloppe mise à disposition pour assumer une certaine prestation et atteindre cet objectif. On ne regarde pas comment est attribuée cette enveloppe. Il n'est pas persuadé qu'ils aient le droit de gérer un budget de cette façon, ils ont le droit de

l'élaborer de cette manière mais peut-être pas de le gérer ainsi. Il faudra poser la question à qui de droit. Aujourd'hui, on a une gestion à trois positions, la LAC autorise donc déjà une certaine latitude. Lorsque le service veut faire des transferts à l'intérieur d'une même famille de dépenses, il peut le faire sans en référer à quiconque, mais il ne s'agit pas d'une gestion par enveloppe. Quant à savoir si cela est possible, il répond que oui, cela est plus facile pour un chef de service. Mais pour arriver à quel résultat? Le contrôle est aussi difficile.

Le commissaire précise que le contrôle s'exercerait davantage sur la réalisation des prestations que sur la mise en œuvre des moyens.

M<sup>me</sup> Charollais dit qu'il a été évoqué qu'un budget par missions et prestations offrait des outils plus pertinents pour faire des choix politiques. Quel est le degré de précision nécessaire pour fournir de tels outils? Elle estime que les indicateurs ne sont pas encore suffisamment affinés pour opérer de tels choix.

Un commissaire dit qu'on touche là au cœur de cette motion. L'idéal serait que les objectifs budgétaires du Conseil administratif soient en corrélation directe avec un budget par missions et prestations qui reprend la marge d'action. Les indicateurs doivent certes être affinés, mais quel est le délai escompté?

M. Macherel dit qu'il a répondu tout à l'heure. Le délai pour arriver à avoir tous les services dans le document et sous cette forme est de deux à trois ans.

Un autre commissaire demande si, concernant des collectivités publiques de même importance, il y a des modèles qui ont déjà été réalisés et desquels on pourrait s'inspirer.

M. Macherel répond qu'il ne sait pas.

Un commissaire rappelle que M. Muller a évoqué un grand exercice d'évaluation des possibilités d'économie auprès des chefs de services. Ils avaient abouti à une centaine de propositions qui correspondaient à 65 millions d'économie. L'exercice a donc été fait, mais le Conseil administratif a jugé bon de ne pas y donner suite en année électorale.

Un commissaire pose une question aux motionnaires. Pouvez-vous donner un exemple de ville qui ait appliqué ce système?

Un commissaire explique qu'il y a toute une culture de contrôle de gestion qui a emballé les collectivités publiques depuis un certain temps. La France l'applique. Il souhaiterait quant à lui connaître l'état du contrôle de gestion dans la Ville de Genève. L'outil est-il opérationnel? Si oui, cela veut dire qu'il intègre la comptabilité analytique, qu'on a à disposition l'outil technique pour faire ce travail et qu'il y a un problème de ressources et de timing.

M. Macherel répond que c'est exact.

*Audition de M. Robert Rapin, directeur de l'Administration générale*

M. Rapin distribue un document A4 qui constitue une synthèse de l'état actuel du processus. Il comporte quelques éléments de réflexion en vue d'éventuelles améliorations (comparaison avec d'autres administrations) et quelques mots sur les normes IPSAS. La première partie du document énonce le cadre légal fixé par l'Etat de Genève avec quelques éléments sur la tenue de la comptabilité actuelle. Actuellement, il y a donc une application d'un plan comptable des communes genevoises qui a été adopté par le Conseil d'Etat.

Le deuxième tableau illustre l'organisation du processus. A chaque changement de législature, il y a un document qui sort avec des objectifs de législature et celui-ci fixe les grands axes de développement de la municipalité. Annuellement, le contrôle de gestion actualise un catalogue des missions et prestations pour tous les services. Le Conseil municipal le reçoit sous forme d'un CD-ROM avec les documents à l'appui du projet de budget. Par la suite, le contrôle de gestion travaille sur un axe qui détermine les objectifs par département et par service. Pour certains services, il y a un projet de budget par missions et prestations en plus du budget selon le modèle des comptes. Ensuite, il y a l'exécution budgétaire qui est suivie par le rapport aux comptes avec l'évaluation des objectifs.

Le graphique suivant montre le degré de couverture du travail par missions et prestations. Sur le budget 2007, 74% des services municipaux ont fait ce travail complémentaire au modèle comptable officiel. En 2008, il atteindrait un taux de couverture de 82% et de 100% pour le projet de budget 2009. Par ailleurs, il y a un travail de suivi des coûts des grandes manifestations dépendant du département 3 (à l'exception des Fêtes de Genève) qui est fait de manière transversale. La méthodologie est d'identifier les grandes manifestations et leur coût. Toute comptabilité analytique doit s'appuyer sur un système d'information intégré. La Ville de Genève dispose depuis janvier 2004 d'un progiciel qui permet de recouvrir un certain nombre d'opérations qui sont mentionnées en bas de page. Ils ont implémenté un outil BW qui permet d'élaborer des tableaux de bord (clichés à partir de données existantes).

Au verso, on trouve une liste des points susceptibles d'être améliorés. Aujourd'hui, on constate, lorsqu'on lit les objectifs des services, qu'il y a des degrés de finesse, de lisibilité très disparates. On envisage une démarche pour bien distinguer des objectifs qui seraient à caractère légal, politique ou purement du ressort de la gestion interne. Même remarque pour les prestations, celles-ci n'ont pas été catégorisées et on envisage de les classer avec une vision transversale. Il y a également lieu de faire une revue du processus et des documents en s'inspirant de l'exemple du Québec (cf. «budget en bref», un document qui a une orientation plus politique que comptable). Il donne ensuite quelques exemples d'autres collectivités publiques.

L'introduction d'un nouveau modèle comptable pour la Confédération en 2007 s'appuie sur une norme IPSAS, norme qui tend à se généraliser dans le secteur public. Il est intéressant de relever dans l'art. 40 de l'ordonnance, qu'il est question de comptabilité analytique qui est un élément complémentaire à la comptabilité financière. La comptabilité analytique est décrite avec des solutions plus ou moins lourdes selon le degré d'autonomie de l'organisme. Par exemple, pour MétéoSuisse qui a une grande indépendance, on aura des exigences en comptabilité analytique plus grandes que pour un service central de l'administration fédérale.

L'Etat de Genève a aussi effectué une modification de la loi sur la gestion administrative et financière et prévoit également d'appliquer les normes IPSAS à l'exclusion des communes. On peut imaginer que lorsque cette norme sera rodée et adaptée à l'entité de l'Etat de Genève, on imposera aux communes de l'appliquer. A une autre échelle se situe l'Etat français qui a choisi d'aller au bout de la démarche. De manière interne, on fait une comptabilité par nature comptable, mais les élus n'ont plus accès à cette information. Ils ont accès à une information uniquement sur des prestations et des coûts de prestations. La fongibilité asymétrique de la ressource lui semble être une notion intéressante puisque cela augmente la marge de manœuvre des responsables du programme (par exemple, le patrimoine) en leur permettant d'utiliser les ressources quelle que soit la nature comptable. Mais il est interdit d'utiliser de l'argent pour payer des entreprises pour engager du personnel, donc de créer des postes. Le document s'achève par quelques éléments d'informations sur la portée des normes IPSAS.

Le président remercie M. Rapin au nom de la commission des finances pour la qualité du document présenté car il est d'une grande clarté.

Un commissaire (L) demande pourquoi les Fêtes de Genève ont été exclues de la liste des grandes manifestations?

M. Rapin dit qu'il s'est mal fait comprendre. Celui qui assume le suivi est le responsable coordinateur en charge de la fête en question. On a laissé cette responsabilité d'évaluation des coûts au département 4. Le département 3 amène une méthode et aide à son application.

Un commissaire n'est pas sûr d'avoir bien compris. Concernant les instruments analytiques, il est entendu que le déploiement du système par missions et prestations sera de 100% en 2009.

M. Rapin répond que oui dans le modèle actuel.

Le commissaire juge bon de le préciser.

M. Rapin ajoute qu'avec la nouvelle législature, il y aura peut être un certain nombre de changements organisationnels et que cela pourrait avoir une inci-

dence sur les modèles de déplacement des objets. Mais, logiquement, on devrait atteindre cet objectif en 2009.

Un commissaire précise qu'il y aura une chose qui ne changera pas et ce, quelles que soient les législatures. C'est qu'il y aura les objectifs budgétaires du Conseil administratif sur la base desquels sera élaboré un budget, le Conseil municipal étudiera ce budget et sera appelé à faire des choix. Pour que ces choix soient judicieux, les élus ont besoin d'instruments. Serait-il possible d'avoir en complément à ce document de budget par missions et prestations qui mettrait en évidence les aspects sur lesquels on pourrait opérer des choix ?

M. Rapin a l'impression que cela sera possible lorsqu'on aura fait une revue des prestations. Actuellement, le défaut de ce document c'est qu'on a des prestations à caractère politique mélangées avec d'autres qui ne le sont pas du tout. Il faudrait dans le système du contrôle de gestion faire la distinction entre ces différents types de prestations, de manière à réimputer les coûts secondaires sur des prestations politiques, ce qui mettrait en exergue l'effet de telle ou telle suppression de prestation. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas et il n'imagine pas que cette démarche d'envergure puisse se faire pour le projet de budget de l'année prochaine. On devra d'une part assumer le fait qu'il va y avoir un changement organisationnel et d'autre part on doit achever le déploiement du processus sur l'ensemble des services. On converge dans les objectifs mais il y a des impondérables temporels.

Le commissaire souhaiterait au moins voir apparaître une corrélation avec les objectifs budgétaires car on saurait à quel niveau de l'administration on peut agir. Il y a ce qui dépend de la loi (Voirie...) et ce qui dépend d'un choix politique (domaine de la culture, certains domaines de l'éducation...). Est-il possible de les mettre en évidence pour qu'on puisse avoir une discussion lors du débat ?

M. Rapin voit au moins deux difficultés se présenter à court terme. Aujourd'hui, en théorie, on imagine que les services de l'administration reçoivent lors de la nouvelle législature des objectifs généraux. Ensuite, chaque année le Conseil administratif donne des objectifs qui sont une déclinaison des objectifs de législature et les services vont aligner leurs objectifs là-dessus. En pratique, cela ne fonctionne pas comme cela. En fait, les services doivent écrire leurs objectifs en avril, compte tenu de la durée du processus et on reçoit les objectifs du Conseil administratif plutôt au mois de juin. Il y a déjà un problème de calendrier. Parallèlement, certains objectifs des services n'ont rien à voir avec des axes politiques.

Parfois les objectifs politiques restent vagues et sont difficilement traduisibles en chiffres exacts. Il y a donc une seconde difficulté dans la formulation. Reprenons l'exemple de la Voirie, cela ne dépend pas exclusivement de la loi, c'est beaucoup plus subtil. La question du tri du déchet est dans la loi ou est-ce un acte

politique? Cette partie n'est pas une obligation légale. Il comprend donc bien le concept mais ne voit pas très bien comment l'exécuter.

Le commissaire répond que les objectifs sont, par définition, mesurables (par exemple la petite enfance). Il a été dit qu'il ne peut y avoir congruence entre le calendrier de l'annonce des choix politiques et la réalité administrative des services. Cela devrait pouvoir se faire puisque l'idée des instruments de gestion, c'est d'arriver à une gestion très cohérente de l'administration. On est confronté aujourd'hui à un impératif, celui de faire des choix puisqu'on n'est plus dans des périodes de vaches grasses. On demande donc des instruments de pilotage pour prendre des décisions pertinentes. Il réitère sa demande concernant un document complémentaire qui mettrait en évidence les prestations sur lesquelles on pourrait agir.

M. Rapin répond que cela sera possible dès lors que le catalogue des prestations sera établi. C'est là que réside la difficulté. Que mettre dans ce catalogue? Une fois qu'on a clairement identifié les différentes prestations, on peut calculer un coût et reporter le coût des charges indirectes. Mais ce catalogue n'existe pas aujourd'hui. Il est fluctuant puisqu'il s'agit de politique. Selon l'air du temps, il y aura des objets prioritaires qui ne le seront plus l'année d'après. On a engagé une démarche qui permettra ultérieurement de trier ce qui a un intérêt purement administratif de ce qui a un intérêt politique.

Un commissaire relève que M. Rapin a attiré l'attention des commissaires sur les normes IPSAS. Il demande si quelqu'un ou un document permettrait de mieux connaître ce sujet.

M. Rapin dit qu'il peut trouver un document synthétique portant sur ce sujet. Pour ce qui est d'une personne qui pourrait effectuer un bref exposé sur les normes IPSAS, il verrait une personne de l'Etat de Genève, de la Confédération suisse ou des sociétés qui ont vendu du conseil aux grandes administrations.

Le commissaire souhaiterait avoir une personne qui explique à la commission des finances comment fonctionnent les normes IPSAS.

M. Rapin explique que d'après lui la motion va plutôt dans le sens de ce que fait l'Etat français. Il songe donc à quelqu'un qui viendrait de Paris, du Ministère des finances.

Un commissaire demande si on aurait le droit de gérer la Ville par un budget par missions et prestations.

M. Rapin ne le croit pas, mais il pense qu'il faudrait discuter de cela avec une autorité de tutelle. Formellement, la loi dit qu'il faut voter le budget d'une certaine manière mais rien n'empêcherait les commissions de voter un budget par missions et prestations, et on voterait les chiffres au Parlement. Pour l'instant, la

démarche est de donner les deux axes. L'avantage du système analytique est qu'il offre pas mal de mobilité, on peut faire bouger les axes.

Un commissaire lit concernant le nouveau modèle comptable pour la Confédération: «la tenue et la présentation des comptes seront uniformisés et effectués selon des principes commerciaux (...)» «seront revus pour correspondre à la présentation ayant cours dans l'économie privée». Il demande que ces deux phrases soient explicitées.

M. Rapin dit qu'il s'agit de rendre compatibles les normes IPSAS avec les normes IAS/IFRS qui sont des normes du secteur de l'économie privée. On cherche à rendre compatibles les deux modèles, puisque sur le plan politique, on disait qu'il fallait prendre exemple sur la capacité du secteur privé à faire des économies.

Le commissaire poursuit en demandant si, mis à part la Confédération qui a un chantier en cours, il y a d'autres collectivités qui pourraient servir de modèle en Suisse et qui sont à un stade plus avancé.

M. Rapin répond qu'il y a une démarche en cours dans l'Etat de Vaud pour faire une typologie des prestations. Toutes ces grandes collectivités cantonales s'étaient enfilées dans une démarche de nouvelle gestion publique, elles ont été déçues et se sont tournées vers cette nouvelle approche. On se heurte toujours à la même difficulté: la définition de la prestation et le système d'information qui sous-tend la gestion (par exemple SAP).

Le commissaire demande s'il existe une personne du contrôle de gestion dans chaque département ou s'il s'agit d'une cellule centrale qui gère l'ensemble des départements

M. Rapin explique qu'il s'agit du même type d'organigramme que celui de l'informatique. Il y a une unité centrale du contrôle de gestion composée de sept personnes et, dans chaque service, il y a un correspondant capable de répondre aux questions du premier niveau aux utilisateurs. Dans certains départements (par exemple le département 3), il y a un correspondant de département qui joue un rôle fédérateur et travaille de manière transversale.

Le commissaire demande ce qu'ils peuvent espérer concrètement concernant cette motion pour 2008 dans l'état actuel du chantier. Quels sont les moyens de satisfaire une telle démarche?

M. Rapin répond qu'actuellement on est encore dans une démarche volontaire; on souhaite que cela prenne un caractère obligatoire. En même temps, on veut faire passer le message qu'il faudrait distinguer les prestations à caractère politique de celles à caractère légal. Cela donne une impulsion qui permettrait d'accélérer les choses. On pourrait imaginer que ce document ne contiendrait plus que des prestations politiques avec les chiffres correspondants.

Une commissaire se pose des questions sur le côté interprétatif des missions décrites. Les périmètres sont-ils bien définis entre les choix politiques et les choix dus aux lois? Que faudrait-il changer sur le plan politique pour arriver à un budget par missions et prestations?

M. Rapin répond que la plus grande difficulté reste de définir les prestations à caractère politique qui sont celles qui intéressent les élus. On peut imaginer un travail collaboratif pour élaborer un catalogue de manière à intégrer chaque sensibilité.

*Audition de M<sup>me</sup> Martine Koelliker, codirectrice, et de M. Boris Drahusak, codirecteur du département des affaires culturelles*

M. Drahusak se souvient que le magistrat M. Mugny et lui-même avaient souligné toute la pertinence de se doter d'un outil complet de présentation des budgets par missions et prestations. Il insiste sur l'importance que l'ensemble des services soit sous contrôle de gestion pour que ce document soit le reflet de la situation de l'ensemble de l'administration municipale. Il faut donc qu'il y ait cet aspect de contrainte dans la motion. Il dit qu'en juin, le DAC sera complètement en contrôle de gestion. Ils ont initié un travail de comptabilité analytique sur les manifestations et cela est intégré au rapport à l'appui des comptes. Il avait montré lors de la présentation des coûts 2005 le travail analytique qui avait été effectué dans le domaine art et culture.

Il interpelle la commission des finances sur le fait que lorsque viendra le moment des choix, lorsqu'ils décideront de supprimer une prestation pour des raisons d'économie budgétaire, les changements ne se feront pas mécaniquement. Par exemple, s'il choisit de ne pas assumer le choix d'un licenciement, cela implique qu'on aura abouti aux économies budgétisées parce qu'on aura joué sur des postes qui se libèrent, qu'on ne renouvelle pas et qu'on fait glisser. C'est pourquoi, lorsqu'on fait l'exercice, ceci doit s'accompagner d'un échéancier d'application possible de suppression de la prestation. Il lui semble que le magistrat avait proposé de faire l'exercice sur un budget zéro. Il se dit prêt à répondre aux questions

Un commissaire remarque que les licenciements seraient difficilement envisageables au vu du statut actuel des fonctionnaires de la Ville de Genève.

M. Drahusak réfute cela. Il ajoute que le statut ne lui pose pas de problème, puisque le droit administratif stipule ce qui doit être garanti. S'il doit se séparer de quelqu'un, il doit garantir la proportionnalité, que la personne a été entendue à chaque stade et de construire un dossier administratif, mais cela est totalement réalisable.

Un commissaire dit que M. Drahusak parle ici du cas où une personne n'aurait pas fourni une prestation de façon satisfaisante. Mais si les conseillers

municipaux décident sur la base des instruments qui leur ont été fournis de supprimer une prestation, ce n'est pas le même problème. Il ne s'agit plus de savoir si tel ou tel fonctionnaire a ou pas fourni des services satisfaisants, il s'agit, par hypothèse, de la résultante d'une décision des conseillers municipaux.

M. Drahusak explique qu'il y a deux cas de figure. Le Conseil municipal, pour des raisons budgétaires, décide de licencier. Il y a un article dans les statuts du personnel de l'administration municipale qui autorise à licencier pour des raisons économiques. Le problème est plutôt d'assumer ce type de choix. Le deuxième cas de figure est de choisir de faire glisser une personne d'une prestation n° 5 à la n° 7. Dans ce cas de transformation de poste, il y a certaines contraintes (par exemple formation professionnelle complémentaire) et apparaît la nécessité d'un échancier.

Un commissaire dit que, durant son expérience professionnelle, il s'est déjà trouvé dans ce cas de figure. Il y avait des personnes hors contingent que la banque souhaitait garder pour des raisons sociales et il ne voit pas le problème sur le plan des délais.

M. Drahusak répond que soit il dispose du budget nécessaire au niveau des comptes, soit il utilise une rubrique qui a été votée et affectée aux cas sociaux. Il n'a aucune difficulté à le faire mais il souhaite que ce soit bien fait pour que l'osmose se fasse. Il prend l'exemple d'une personne qui a fait toute sa carrière au Grand Théâtre dans le secteur des machines et qui a de graves problèmes dorsaux. On a organisé une réunion avec l'équipe et le chef de service pour aménager une solution acceptable pour toutes les parties.

Une commissaire rappelle qu'il a beaucoup été question avec M. Rapin de la pertinence entre les choix politiques et les lois. Elle pose la question de l'influence des choix politiques sur le respect des lois administratives. Si une manifestation devait être supprimée et des fonctionnaires déplacés, comment serait gérée la situation de déplacement sans licenciement?

M. Drahusak explique sa façon de procéder. La première chose à faire est de regarder les prochains départs à la retraite qui libèrent des postes. Ensuite, il regarde les cahiers des charges des personnes qui étaient sur la prestation à supprimer et finalement, il élabore un échancier. Et cela prend du temps, car il est aisé de résoudre un problème d'un point de vue administratif, mais encore faut-il se donner toutes les chances pour que cela fonctionne!

La commissaire demande si, sachant qu'il y a cette énorme difficulté de déplacement de personnes, cela a un sens de décrire le budget par missions et prestations.

M. Drahusak dit que cela dépend. Il espère qu'il y aura une autre proposition au niveau budgétaire sur la présentation des postes. Aujourd'hui, le Conseil

municipal vote des postes à 100% alors que le Conseil administratif encourage le travail à temps partiel. Cela commence à devenir très compliqué au niveau de la mémoire de l'administration. Il trouverait plus pertinent de donner le coût réel et une rubrique qui serait «ce qui est disponible pour le département dans l'exercice budgétaire». Ce qui permettrait soit de créer un poste soit d'augmenter le taux d'activité et d'en rendre compte au moment des comptes.

Cela peut être l'occasion de travailler de manière encore plus transversale au sein de l'administration. On peut très bien monter des outils, se communiquer des postes entre départements et les faire migrer en fonction de la nécessité. Mais il faut une certaine fluidité, il ne faut pas que les services restent arc-boutés sur leur quota de postes.

Un commissaire rappelle pour mémoire qu'une motion votée récemment par le Conseil municipal demande une gestion centralisée des postes. Par ailleurs, il demande si, dans le statut actuel, il n'y a pas une disposition qui prévoit qu'en cas de suppression de poste, on puisse renvoyer la personne. Puis il demande quelles sont les dispositions des nouveaux statuts proposés.

M. Drahusak répond qu'il est sûr que dans les statuts actuels figure une telle disposition. Il y a la possibilité de transférer une personne sur deux articles, les art. 10 et 11. Si on déplace une personne sur l'art. 11 (poste nouveau) et qu'elle ne convient pas, il faut essayer de trouver une alternative de retour. Le cas échéant, dans le statut actuel, on est en droit de la licencier.

Un commissaire demande si le système par missions et prestations pour les musées a été envisagé, y compris pour le coût d'expositions particulières. Il souhaite savoir également si, concernant les théâtres que la Ville met à disposition, on demandera la tenue d'une comptabilité par missions et prestations.

M. Drahusak explique qu'on a des contraintes de plus en plus fortes au niveau des associations et, pour y répondre, il faudrait qu'elles développent une structure administrative. Or l'équilibre entre la part de la subvention affectée au culturel et celle attribuée à l'administratif n'est pas simple à trouver. A la question sur les musées, il répond affirmativement. Aujourd'hui, il a un tableau qui donne la répartition par équivalent temps plein ainsi que la répartition budgétaire sur les rubriques de toutes les missions et prestations des musées. On a donc les tableaux de bord et la discussion sur les écarts aux comptes peut avoir lieu. La mise en place d'outils de pilotage de même type sur les activités scientifiques des musées est en cours.

Un commissaire rappelle que l'objectif de cette motion est de doter les élus d'un instrument politique pour pouvoir discuter du budget. Il s'avère que le DAC est assez avancé dans ce processus; pourrait-on envisager que ce département serve de département pilote pour le budget 2008?

M. Drahusak dit qu'il préférerait le faire sur le budget 2007. Il pourrait venir avec une autre présentation inspirée du système français. Il ont réfléchi sur des indicateurs par rapport à des missions qu'ils se sont données, et ont établi un échéancier. On peut faire le même exercice.

### **Séance du 28 février 2007**

*Audition de M. Charles Lassaue, directeur du département des finances*

M. Lassaue juge cette motion particulièrement intéressante. Il remarque cependant qu'il convient de tempérer «les ardeurs» de la motion sur quatre points.

Il souligne premièrement que les contraintes légales imposées par la LAC, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), les directives cantonales en matière de gestion comptable et budgétaire de la Ville, et le nouveau modèle comptable, forment une structure très rigide. La présentation actuelle des comptes s'inscrit dans ce cadre. Les changements légaux à opérer se situent au niveau communal, cantonal, voire fédéral.

Il relève, deuxièmement, concernant le budget «base zéro», qu'on a vainement été tenté de mettre en place un tel budget, depuis plusieurs années. Ceci a constitué un objectif énoncé à plusieurs reprises par le département 1 lors des débats budgétaires. Un budget «base zéro» requiert une impulsion politique, davantage qu'une impulsion administrative. Il constate que la volonté politique ne semble pas être suffisante.

Jusqu'à présent, les tentatives d'adoption de budgets «base zéro» ont, en réalité, abouti à des «BBM», ou «budget base max», présentant des excédents de charge de l'ordre de 30 à 40 millions. Le budget «base zéro» pose le problème de la confiance que les services peuvent avoir dans les autorités politiques – Conseil municipal ou Conseil administratif – en ce qui concerne la flexibilité du budget. La méthode budgétaire actuelle n'incite pas à une telle confiance puisqu'on «travaille» essentiellement sur les «différences», les variations d'une année à l'autre. Ainsi, une augmentation relevée l'année dernière peut cacher une diminution enregistrée il y a deux ans.

Le budget «base zéro» pose également le problème de la structure des charges, comprenant 40% de masse salariale d'une part et, d'autre part, les subventions liées à des salaires (par exemple petite enfance, Grand Théâtre), ainsi que les intérêts et amortissements (de 120 à 140 millions sur les cinq-six dernières années). De fait, la part du budget quasiment intangible s'élève à environ 75%. Par conséquent, un budget «base zéro» portant, au mieux, sur les 25% restants, ne laisse qu'une faible marge de manœuvre. Enfin, un budget «base zéro» se heurte à une difficulté supplémentaire, en ce que la sensibilité financière des différents services diffère généralement de celle du département des finances. En conclusion sur ce

point, le directeur déclare que la Ville doit tendre vers un budget «base zéro». Pour ce faire, le département des finances doit bénéficier d'un appui politique.

Il souligne, troisièmement, que «le budget Ville de Genève» est aussi, et surtout, un «budget de départements». Les différents départements ne sont pas comparables à des PME, intégrant les différents services. Les seuls départements délivrant des prestations uniquement vers l'extérieur sont les départements n° 3 et n° 5. Les autres départements effectuent des prestations les uns pour les autres. Il est important de distinguer les différents départements. Néanmoins, lorsqu'on demande de faire des efforts, tous les départements sont visés sans distinction. Or, tous les départements ne disposent pas de la même marge. Par conséquent, il peut arriver que la diminution de prestations d'état-major ne permette plus à certains services de fournir les prestations demandées par d'autres. Inversement, l'augmentation de certaines prestations nécessite davantage de ressources.

Il dit ainsi rejoindre la volonté des auteurs de la motion d'aller vers un budget «missions et prestations», en tant que les prestations englobent également les services d'état major. Il estime pour sa part qu'un budget cohérent suppose un changement politique. Les actuels départements «omnipotents» seraient remplacés par un collège gouvernemental, sans département attribué, mais avec plutôt «des gestions par projet et par domaine», sur délégation de un ou plusieurs magistrats, avec de même, un collège de directeurs qui ne seraient pas attachés à un département en particulier. Ces directeurs serviraient de «fil conducteur pour des projets et des domaines d'activité (par exemple logements, constructions, etc.)».

Il remarque, quatrièmement, concernant le budget par missions et prestations tel que défini dans la motion, qu'il ne peut que souscrire à ce projet initié il y a bientôt dix ans par M. Muller et par M. Hermann, ancien directeur du département des finances. Il note que la petite unité chargée de sensibiliser les services au contrôle de gestion employait au départ une personne. Aujourd'hui, le contrôle de gestion emploie environ sept collaborateurs. A partir du projet de budget 2009, l'ensemble de l'administration devrait être en mesure de présenter des budgets par missions et prestations. On constate qu'un important travail a déjà été effectué. Toutefois, ce travail demeure «extra-comptable» au regard des intentions de la motion.

Il estime qu'il n'est ni souhaitable, ni possible, d'aller plus loin sans un changement profond des mentalités et une adaptation des moyens de l'administration. Ainsi, chaque service devrait être en mesure d'effectuer lui-même le travail de la phase analytique (logistique, saisie, etc.), assumé actuellement par le contrôle de gestion. Il doute que les collaborateurs qui seraient chargés de ces tâches soient en mesure de répondre aux exigences qualitatives et quantitatives.

Il considère «l'instrument missions et prestations déjà à disposition» comme suffisant pour «mener une réflexion sur les prestations». Il souligne qu'il n'est en

tout cas pas possible – en raison de l’inertie du système évoqué plus haut (poids des ressources humaines dans le budget, etc.) – de décider la suppression d’une prestation «d’un trait de crayon». Le Conseil municipal pourrait en revanche donner des impulsions à l’exécutif en lui demandant de prendre le temps nécessaire pour supprimer, à terme, telle ou telle prestation. En revanche, l’objectif visé par la motion, consistant semble-t-il à instaurer un modèle de «budget voté sur des missions et prestations», n’a que peu de chances d’aboutir.

En conclusion, il déclare qu’il faut absolument maintenir le cap «en direction des missions et prestations». Leur développement doit être poursuivi. Toutefois ceci doit rester en dehors du processus budgétaire et en dehors de ce qui est voté in fine par le Conseil municipal. Concernant le budget «base zéro», il remarque à nouveau que «l’administration doit se sentir légitimée à aller dans ce sens par un soutien politique».

Un commissaire demande à l’intervenant comment il a ressenti le fait que le document budget 2007 par missions et prestations n’ait pas été compulsé lors de l’examen du budget.

M. Lassaue se dit quelque peu déçu. Il admet toutefois que ce document n’est peut-être pas suffisamment synthétique. Sur le plan des objectifs et missions, il n’est peut-être pas souhaitable de chercher systématiquement le renouvellement alors que certaines missions et prestations ne changent pas d’une année à l’autre (par exemple services d’état-major dans le domaine des assurances). Enfin, il conviendrait peut-être d’aborder ce document plus précocement, afin qu’une discussion générale précède l’étude des chiffres.

Un commissaire des Verts réagissant à la suggestion de remplacer les actuels départements omnipotents par un collègue gouvernemental, sans département attribué, mais plutôt «avec des gestions par projet et par domaine», sur délégation d’un ou de plusieurs magistrats, estime que les objectifs budgétaires du Conseil administratif sont présentés dans un document supposé refléter la volonté d’un collègue. En règle générale, les départements doivent quant à eux travailler dans le respect des objectifs.

M. Lassaue précise que la marge de manœuvre fiscale est très faible. Par conséquent, un important arbitrage est effectué chaque année par le Conseil administratif en faveur d’une politique définie, dans un domaine précis (par exemple petite enfance, propreté, etc.).

Le commissaire juge souhaitable, dans la présentation du budget par missions et prestations, de distinguer clairement les domaines dans lesquels il est possible d’agir (par exemple culture, social, sport).

M. Lassaue dit comprendre et partager ce souci. Il note que «l’approche par missions et prestation» revêt un caractère plus politique que l’approche plus tra-

ditionnelle, plus détaillée, «par rubriques comptables». Ceci impose un choix. Il se dit «convaincu qu'il y a des choses très intéressantes à faire dans le domaine des prestations externes».

Le commissaire demande s'il serait possible de produire un document contenant parallèlement une présentation du budget par missions et prestations distinguant clairement les domaines dans lesquels il est possible d'agir (par exemple culture, social, sport), un budget «à base zéro» (afin de compenser la perte de détails) et un tableau de bord des orientations du Conseil municipal.

M. Lassauce remarque que ses services n'ont pas la compétence politique pour distinguer les domaines dans lesquels il est possible d'agir. Concernant le budget «base zéro», il remarque à nouveau que «l'administration doit se sentir légitimée à aller dans ce sens par un soutien politique». Un tel soutien peut être apporté par le Conseil municipal lui-même.

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien observe que les charges incompressibles (salaires...) évoquées par l'intervenant sont susceptibles d'être réduites en améliorant l'efficacité des prestations (par exemple en encourageant une meilleure collaboration Etat/Ville dans certains domaines).

Le commissaire d'A gauche toute! constate que la marge de manœuvre est en réalité extrêmement restreinte. Il relève que, chaque année, lors de l'examen du budget, les discussions sur d'éventuelles réductions de charges portent sur de très faibles montants. Il remarque que personne n'est disposé à supprimer le budget du Grand Théâtre, ni celui du Service des sports. Il demande à son interlocuteur quelle est concrètement, selon lui, la marge de réduction dont dispose le Conseil municipal. Cette marge n'est vraisemblablement pas supérieure à 1%.

M. Lassauce indique qu'il lui est difficile de s'exprimer sur cette question. Il admet toutefois que la marge pourrait être supérieure à 1%. Mais il souligne qu'il s'agit là d'une question essentiellement politique.

Un commissaire (R) estime que l'analyse doit aller plus loin. Il juge possible de revoir l'ensemble des postes de toute l'administration municipale, de A à Z. Il note que, dans le domaine des sports par exemple, les subventions ne sont généralement qu'un copier-coller de l'année précédente. La motion doit être l'occasion d'analyser dans le détail toutes les subventions existantes. Il demande combien de temps sera nécessaire à l'établissement de l'inventaire.

M. Lassauce remarque que si une part d'environ 75% du budget est aujourd'hui considérée comme invariable, il n'est pas pour autant impossible, avec du temps, d'agir sur cette part. Concernant la question du temps nécessaire à l'établissement de l'inventaire, il informe que celui-ci est en cours au département des finances.

Le commissaire s'étonne du fait qu'il n'y ait pas de délai pour effectuer ce travail.

M. Lassaue ne se dit pas opposé à la mise en place de «temps intermédiaires». Mais il remarque que ce travail ne pourra en aucun cas être achevé pour le projet de budget 2008. Il explique que cette impossibilité est due notamment à l'absence d'objectifs fixés par le Conseil administratif, dans l'attente de la mise en place prochaine de son successeur. Il est donc plus raisonnable de fixer un objectif à l'horizon de 2009.

Le commissaire des Verts remarque que face aux contraintes budgétaires (transfert de charges, et éléments extraordinaires), il faut impérativement trouver des marges. Il signale que les Verts sont ouverts à la discussion sur les prestations.

M. Lassaue remarque que des charges réputées incompressibles ont pu être réduites. Ce fut le cas l'an passé lorsque le Conseil administratif décida de réduire les frais de nettoyage.

Le commissaire des Verts demande s'il ne serait pas possible de débiter par une «expérience pilote», dans le domaine de la culture par exemple, dès le budget 2008.

M. Lassaue répond qu'une telle décision revient au magistrat concerné. Il déclare qu'il ne voit pour sa part aucun inconvénient à une telle démarche. Il se dit prêt à apporter le soutien technique du département des finances.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien rappelle que M. Muller a déclaré devant la commission, en fin d'année dernière, lors de l'examen du budget, que des pistes d'économies totalisant environ 67 millions avaient été identifiées. Il note pour sa part que de telles pistes peuvent être trouvées dans les domaines de la mobilité (en confiant les études au Canton), de l'architecture (en réduisant le nombre de mandats), du social (en supprimant les doublons avec le Canton), de la culture (en renonçant au double examen des demandes de petites subventions par la Ville et le Canton et en renonçant aux sièges des fonctionnaires au sein des conseils d'administration des petites fondations), dans les sports (en revoyant éventuellement à la baisse les prestations effectuées en faveur du Canton). Il estime par conséquent que la marge de manœuvre est plus importante que d'aucuns le prétendent.

Un commissaire d'A gauche toute! constate que les propositions du préopinant portent sur des prestations d'ensemble. Il demande au directeur de bien vouloir indiquer si, en cas de définition d'objectifs de réduction massive des prestations par le Conseil administratif, le Conseil municipal aurait la possibilité de discuter ces objectifs. Quel serait alors le rôle du Conseil municipal?

M. Lassaue rappelle qu'il représente ici un organe exécutif. Cette question a trait aux rapports mutuels et aux fonctionnements de ces institutions.

*Audition de MM. Philippe Aegerter, directeur, et Sami Kanaan, directeur adjoint du département des affaires sociales, des écoles et de l'environnement*

M. Aegerter relève tout d'abord qu'une évolution notable s'est produite au cours des quinze dernières années. Jusqu'à récemment, on proposait une version «budget par nature», avec des documents (rapport à l'appui des comptes et rapport à l'appui du budget) peu consultés par les conseillers municipaux. Aujourd'hui, on dispose d'un rapport du Conseil administratif à l'appui du budget/des comptes qui retient beaucoup plus d'attention que la version «budget par nature» (le temps consacré à l'étude est respectivement de 95%/5% actuellement contre 5%/95% auparavant).

On constate donc une évolution vers un budget ayant davantage une forme «par missions et prestations». Il se dit toutefois déçu de constater que le document «projet de budget par missions et prestations» reste très largement ignoré. Il note que personne, parmi les membres du Conseil municipal ou du Conseil administratif, n'a pointé l'absence du Service social et du Service de la petite enfance. Il relève cependant que ces absences peuvent s'expliquer d'une part en raison de l'existence de documents très détaillés sur le Service de la petite enfance et, d'autre part, en raison du travail de réorganisation du Service social. Il souligne l'importance du travail consistant à reprendre toutes les écritures et à les présenter sous une forme analytique (environ un comptable à plein temps). Il indique qu'à l'instar des entreprises il est possible d'aller plus loin que le document, afin de connaître plus précisément le prix de revient d'une prestation (par exemple prestations à l'ONU). Il remarque, concernant les ressources humaines, que la gestion par poste et par service, voire par prestation, engendre un manque de souplesse qui rend la gestion difficile.

Il estime qu'un budget par mission et prestation est certes susceptible de diminuer le contrôle du législatif et de l'exécutif mais, en contrepartie, les services bénéficient d'un outil beaucoup plus souple, dynamique et orienté vers la prestation. Il note que l'étanchéité entre les groupes ne facilite pas la gestion (par exemple groupe 30, lorsque deux personnes sont malades on ne peut pas recourir à une entreprise puisqu'un dépassement serait automatiquement déclenché au groupe 314).

En conclusion, il déclare qu'il ne voit que des avantages à la mise en place d'un tel système. Il observe toutefois qu'il est difficile de motiver les services car ceux-ci savent bien qu'aucune question ne leur est jamais posée sur le «projet de budget par missions et prestations» (beaucoup de travail pour une faible «rentabilité politique»).

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien demande si l'éventuel partage des tâches entre les Cantons et la Ville, dans le domaine du social, sera pris en

compte dans le prochain budget du Service social. Peut-on estimer l'impact que cette réorganisation aura sur les charges de ce service?

M. Aegerter remarque que cette question a trait à un secteur – le secteur 36 – qui n'est pas couvert par la motion. Il s'agit en l'occurrence «d'une aide individuelle à la personne», et d'organismes subventionnés. Il estime que le coût de la gestion administrative des subventions ne variera pas – ou très peu («on en perd et on en récupère»). En revanche, dans le domaine des prestations sociales, telle que «l'aide à l'exclusion», il est possible d'affiner le budget par missions et prestations, en intégrant les subventions dans une prestation que «nous» effectuons partiellement.

L'exemple typique est représenté par «l'exclusion», ses deux clubs sociaux et son secteur hébergement en collaboration avec la Gérance immobilière municipale. Dans le cas de la Coulou, subventionnée par le département, le coût ne figurait pas dans la prestation, alors que tel devrait être le cas. Par conséquent le groupe 36 ne doit pas être totalement exclu, dès l'instant où la subvention peut être identifiée par rapport à une prestation que «nous» devrions faire ou qui s'inscrit dans le prolongement d'une prestation que «nous» fournissons déjà.

Un commissaire (AdG/Si) demande au directeur quelle est selon lui l'ampleur de la marge de manœuvre, hors investissements et subventions?

M. Aegerter indique que le ratio moyen pour l'administration se situe à hauteur de 40% pour les frais de personnel et 60% pour le reste. Il estime que la marge de manœuvre résiduelle – déduction faite du groupe 30 (les frais de personnel dans une administration sont quasiment fixes), des «compétents» et autres coûts – est extrêmement faible.

M. Kanaan déclare qu'il faut distinguer deux choses. Il y a d'abord, explique-t-il, l'aspect «état des lieux», domaine dans lequel un gros travail a déjà été fait. Il note qu'à l'époque où il siégeait au Conseil municipal, il a vécu «la phase d'introduction des premiers services pilotes pour le contrôle de gestion». Ce changement avait quelque peu inquiété les services. Les secteurs du social et de la petite enfance n'avaient pas été inclus. Ils le seront dès 2008. Il apparaît que les services sont désormais plutôt «demandeurs». Il remarque ensuite que l'extension de la méthode à l'ensemble de l'administration permettra «de descendre en finesse par prestation concrète» (tel musée, tel club social, etc.). Ce travail devrait également supposer de répartir, dans les grandes lignes, le travail des gens en fonction de leur activité.

Il souligne qu'une fois l'état des lieux accompli, la question des choix demeure ouverte. Ces choix seront opérés sur une base différente de celle qui prévaut actuellement. Ainsi, la suppression d'une prestation aurait une incidence

sur de nombreux collaborateurs. Ceux-ci peuvent être, il est vrai, polyvalents jusqu'à un certain point. Toutefois, les jardiniers ne peuvent devenir des assistants sociaux! Ainsi, on le voit, la mise en place d'un budget par mission et prestation a un impact important sur la gestion des ressources humaines.

Toutefois ce système ne doit pas être perçu comme une menace mais comme une occasion d'accroître le dynamisme (formation professionnelle, mobilité, polyvalence...). Le budget par missions et prestations ne permettra cependant pas d'augmenter l'autonomie des services en matière de transformation de poste. Or, pour se conformer à la demande des auteurs de la motion de réaffecter les priorités, il conviendrait d'instaurer des moyens, selon des règles précises et transparentes, permettant de transformer les postes.

Le commissaire constate que la véritable marge de manœuvre se situe au niveau des investissements et des subventions, domaines exclus de la motion. Il demande à l'intervenant précédent s'il a le sentiment qu'une réelle marge de manœuvre serait dégagée en cas d'adoption de la motion.

M. Kanaan estime que sur le plan de l'état des lieux, il convient d'aller plus loin que la pratique actuelle. La marge de manœuvre est une question délicate. Le cadre légal et la rigidité inhérente à l'administration ne permettent pas de changements rapides. A ce stade, il s'agit surtout d'améliorer l'information. Les «deux documents» doivent être fusionnés.

M. Aegerter se demande pourquoi la motion exclut les investissements. Il relève que les intérêts et les amortissements peuvent être isolés très facilement. Ceci est plus délicat en ce qui concerne les subventions. Toutefois l'essentiel des subventions est attribué au domaine de la petite enfance et à celui des personnes âgées. Il se dit également étonné de ne pas voir figurer dans le champ de la motion les prestations indirectes.

M. Kanaan signale qu'il est souhaitable que la petite enfance passe, à terme, du groupe 36, au 30 et au 31. Il note, concernant les institutions autonomes déléguées de tâches de service public (par exemple ludothèques, restaurants scolaires, maisons de quartier), que la diminution des ressources imposera d'être plus rigoureux dans la définition des attentes.

Un commissaire des Verts souligne que l'esprit de la motion consiste à permettre d'opérer des choix politiques en toute transparence. Il faudrait à cette fin établir une corrélation entre les objectifs budgétaires du Conseil administratif et le budget proprement dit, tel que reçu par le Conseil municipal. Il demande de préciser à quel moment l'état des lieux sera achevé. Il demande en outre d'indiquer si les subventions pourront être intégrées. Ceci est également indispensable pour permettre d'opérer des choix politiques dans la transparence.

M. Kanaan indique qu'il devrait être possible d'intégrer l'ensemble du département à l'horizon 2008. Concernant l'intégration des subventions, il précise que ceci ne pose pas problème pour – par exemple – les centres de loisir, gérés par la délégation à la jeunesse (prestation en soi, représentant une somme bien définie). Il explique qu'il serait en revanche plus compliqué de découper l'activité des centres de loisirs en sous-prestations. Un tel découpage serait certes opportun, mais nécessiterait davantage de temps. En conclusion, il remarque que la plupart des subventions sont facilement identifiables.

*Audition de M. Yves Nopper, directeur du département des sports et de la sécurité*

M. Nopper déclare qu'il «pense beaucoup de bien de la motion». Il note qu'un budget par «missions et prestations» est d'ores et déjà établi par le contrôle de gestion. Il remarque, concernant le budget de fonctionnement, que lors du passage au nouveau plan comptable – il y a une quinzaine d'années – il avait veillé à prévoir plusieurs sections dans le budget. Il est possible, au travers du budget de fonctionnement, d'avoir une certaine visibilité dans la durée (par exemple encouragement au sport). Toutefois, il est difficile de procéder à une évaluation au-delà des coûts directs tels que les «compétents».

Un commissaire demande dans quel délai la motion pourrait être appliquée.

M. Nopper indique que le délai dépend largement du niveau de détail souhaité. Il explique qu'une prestation (par exemple encouragement au sport) se décompose en de multiples sous-prestations (par exemple encouragement au sport des seniors/des juniors, etc.).

Un commissaire souligne que la marge de manœuvre budgétaire est extrêmement réduite. Quelle est-elle en réalité?

M. Nopper remarque que l'estimation de la marge de manœuvre est une question relevant davantage de la sphère politique.

Un commissaire estime que les auteurs de la motion souhaitent que l'on procède à une analyse approfondie de tous les secteurs de l'administration. Est-il par exemple opportun de porter au budget une somme de 20 millions pour les conventions? Tous les secteurs doivent être soumis à examen. Il note que les clubs sportifs ne sont pas, de toute évidence, soumis à un contrôle budgétaire strict. Il en va de même des piscines ou des patinoires. Ne peut-on pas identifier certains doublons?

M. Nopper note qu'à ses yeux, on attend moins des fonctionnaires d'effectuer une sorte d'audit avec des propositions de changements que de mettre en avant des missions et des prestations. Ceci a pour but de rendre la lecture moins rébar-

bative, contrairement aux lignes budgétaires. Il convient de distinguer la mission technique de la mission politique.

Un commissaire relève que l'esprit de cette motion consiste à allier instruments techniques et politiques. Dans une telle perspective, le Conseil administratif fixe des objectifs budgétaires. Le Conseil municipal doit être en mesure d'en évaluer précisément la nature, le coût, les délais de mise en œuvre, etc.

Un commissaire demande si, lors de manifestations sportives, les dépenses, par exemple d'électricité, sont prises en compte.

M. Nopper répond que tel n'est pas le cas. Ce genre d'estimation est basé sur l'expérience.

### **Séance du 6 mars 2007**

#### *Discussion et vote*

Un commissaire des Verts trouve que cette motion a tout son sens et les différentes auditions l'ont démontré. Le responsable du contrôle de gestion, M. Rapin, a fait savoir qu'aujourd'hui un travail de fond est déjà engagé en Ville de Genève en matière de contrôle de gestion et que, dans le cadre de cette motion, il se verrait totalement légitimé. Le département de M. Mugny, qui lui aussi travaille dans ce sens, pourrait devenir un département pilote. On a également appris que le budget par missions et prestations serait totalement opérationnel en 2009. On peut donc demander au Conseil administratif de continuer et d'étendre le contrôle de gestion à l'ensemble des départements le plus rapidement possible, de choisir un département pilote dont la présentation du budget 2008 se fasse par missions et prestations et d'exiger que le budget basé sur des tâches prioritaires du Conseil administratif soit proposé par missions et prestations en 2009 au lieu de 2008. Il conclut en disant que les Verts sont toujours en demande d'outils de travail susceptibles d'améliorer la transparence budgétaire car cela contribue à la clarté du débat politique.

Une commissaire socialiste lui emboîte le pas en disant que pour le Parti socialiste, cette motion est aussi importante. Elle ajoute qu'elle n'a pas compris que le département des affaires culturelles serait prêt pour 2008, elle croit difficilement que la totalité du budget du département des affaires culturelles puisse être présenté par missions et prestations pour ce délai. Elle propose donc de changer la date pour 2010 qui semble plus abordable pour l'ensemble des services. Concernant la LAC, il y a également un problème de délai puisqu'il faudrait passer au Grand Conseil et cela prendra son temps.

Un commissaire libéral et son parti considèrent très important de doter les conseillers administratifs de nouveaux outils de pilotage par rapport au travail

de l'administration. Il pense que les éclairages que cela pourrait donner seront intéressants non seulement pour les conseillers municipaux, mais aussi pour l'administration qui y voit une redéfinition de ses mandats et de ses objectifs, et une manière de les quantifier, qui rend mieux compte de son efficacité. C'est un travail lourd pour l'administration et qui aurait pu être coûteux pour le contribuable, mais il semble que la motivation des services ait déjà permis d'entreprendre ce travail et que le coût additionnel pour mener à bien cette motion n'est pas très important. Il est convaincu que d'ici quelques années, on se posera la question de savoir s'il faut maintenir le budget traditionnel, dans la mesure où ce budget par missions et prestations sera un meilleur instrument de travail pour le Conseil municipal. Pour toutes ces raisons, le Parti libéral soutiendra cette motion.

Un commissaire de l'Alliance de gauche dit que son groupe retrouve dans les considérants de cette motion des bribes d'une théorie économique qu'il combat car elle peut s'avérer préjudiciable pour le personnel; il s'agit de la nouvelle gestion publique. On a entendu l'avis de différents fonctionnaires qui estimaient que cela aboutirait à très peu de chose. Au final, on aura un document qui permet de mettre en regard les objectifs et les missions et prestations. Il rappelle que c'est un document que la commission des finances n'a pas même examiné alors qu'il existe déjà. En conclusion, compte tenu des considérants dans lesquels on retrouve le «budget zéro» et un certain nombre d'éléments qui relèvent de la nouvelle gestion publique, son groupe s'abstiendra poliment.

Une commissaire de l'Alliance de gauche pense que ce document ne pourrait être qu'un bon complément au budget étudié. On a de la peine à en estimer la valeur car on l'utilise très peu. Changer la loi pour que ce soit l'unique document d'étude du budget prendra beaucoup de temps. Au vu de ce qui précède, elle s'abstiendra.

Un commissaire de l'Union démocratique du centre soutiendra cette motion car c'est un outil qui permet d'avoir une comptabilité analytique et cela rend bien compte des coûts par rapport aux rendements. Concernant les délais, il faudrait partir sur 2010. Il aimerait, par ailleurs, déposer un amendement qui inclurait investissements et subventions.

Un commissaire radical soutiendra également cette motion puisque son parti est co-signataire. On a constaté lors des auditions que les services se sont déjà engagés dans cette démarche et cela démontre que la motion n'est pas dénuée de bon sens. Le délai de 2010 lui semble raisonnable. Au niveau de la loi, il pense qu'avec une impulsion de la Ville, cela peut accélérer les choses. Il faut aller dans le même sens que toutes les entreprises publiques et privées.

Un commissaire libéral souhaite déposer l'amendement évoqué par l'Union démocratique du centre.

Le commissaire des Verts répond à son homologue socialiste que M. Drahusak a bel et bien dit que le DAC pourrait envisager de servir de département pilote pour une présentation du budget par missions et prestations sur 2007. Il tient à rappeler à la commission des finances que, durant toute cette législature, on n'a jamais eu des comptes aussi transparents que ceux fournis par le département de M. Mugny. Il lui semble important de demander qu'il y ait un département pilote, car il y a toujours des gens pour dire que les choses sont impossibles. L'idée est de pouvoir observer un cas d'école avant 2010. Concernant la LAC, il demande s'il faudrait ajouter «conformément à la LAC» au terme budget par missions et prestations.

Le président dit qu'il faudrait déposer un amendement concernant le département pilote, puis il précise que s'il se souvient bien, M. Drahusak a dit qu'il était d'accord pour l'automne 2007, mais, à son avis, sur l'exercice 2008.

La commissaire du Parti socialiste croit qu'il a dit qu'il préférerait le faire pour le budget 2009 et qu'il y a une erreur de chiffre dans les notes de séance.

Une commissaire de l'Alliance de gauche s'étonne qu'on cite le département 3 à titre d'exemple, alors qu'il a été passablement critiqué. Elle avait des doutes quant à cette motion; aujourd'hui, elle se dit inquiète car le texte est interprétatif à souhait. Si cette motion est votée, on ne pourra pas faire l'économie d'un cahier commun à tous les partis. Elle se dit également inquiète concernant les amendements qui ont été proposés et auxquels elle va s'opposer. On a un document de base qui comporte missions et prestations. Peu à peu, on introduit de nouveaux paramètres, les subventions, ensuite ce sera la ligne 31 et comme cela on peut introduire tout le budget en chiffres.

Un commissaire libéral a une compréhension différente de la LAC. La modification de la loi n'est pas nécessaire puisqu'on ne renonce pas au budget traditionnel par nature mais qu'on rajoute un nouvel instrument qui est la quantification des missions et prestations. D'autre part, il reconnaît que le budget par missions et prestations était peu examiné dans le cadre des travaux de la commission des finances, mais c'est parce qu'il n'était pas quantifié. Il relève un autre avantage qui est celui de mettre en évidence les priorités. On voit bien les enveloppes, les sommes allouées à chacune des activités.

Par ailleurs, il aurait tendance à dire que ce n'est peut-être pas le bon moment pour rajouter les investissements et les subventions. Il faut faire attention à ne pas trop charger la barque. On demande un effort considérable à l'administration pour ajuster sa façon de faire et l'outil SAP lui sera d'un grand support. Mais si on introduit les investissements et les subventions dans cette motion, cela exigera d'autres auditions pour en évaluer la faisabilité.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien annonce que son parti est favorable à cette motion mais qu'il a quelques remarques à faire. Il aurait souhaité,

avant de voter, avoir un complément d'information sur ce qui détermine fortement l'évolution des finances publiques, à savoir les normes IPSAS. Deuxièmement, il a l'impression d'avoir enfoncé une porte ouverte. L'administration a engagé cette démarche dès l'an 2000, et a prévu de terminer l'exercice en 2008 ou 2009, et c'est tant mieux. Le concept de budget «base zéro» qui est souligné dans cette motion apporte sans nul doute une meilleure rationalité. Par là, il entend une meilleure adéquation entre les besoins de la population et les prestations fournies par l'administration. Pour terminer, il serait très heureux de lancer une discussion avec les personnes qui se méfient de la nouvelle gestion publique. Il a l'avantage d'avoir travaillé trente-neuf ans dans l'administration et toujours avec le souci de combattre aux côtés des administrés les plus faibles. Il affirme que c'est une bonne chose si on essaie, à travers la nouvelle gestion publique, de mieux définir les besoins de la population et d'améliorer les réponses apportées par l'administration. Il réfute cette critique sur la nouvelle gestion publique qui est une vision pessimiste et infondée. Les fonctionnaires, dont il a été, sont capables de se remettre en question et il est important de favoriser ce processus.

Un commissaire de l'Alliance de gauche dit que, contrairement à ce que pense le préopinant, il a quelques informations au sujet de la nouvelle gestion publique. Il y a quand même quelques risques, lorsqu'on remet des enveloppes à des services, de tomber dans des systèmes de baronnie peu appréciables (cf. rue du Stand). Cela étant dit, il a peur qu'ils se tirent une balle dans le pied en introduisant l'élément subvention et s'il lit l'invite de catalogue de tâches prioritaires. Actuellement, le système est tel qu'on admet un certain consensus, mais si on pose la question de tâches prioritaires, celles d'un gouvernement de gauche ne seront évidemment pas celles d'un gouvernement de droite.

Le commissaire des Verts a formulé les trois amendements. Il propose de modifier la première invite, en écrivant que «le Conseil municipal invite le Conseil administratif à lui présenter à l'automne 2009, un projet de budget 2010 complet (hors investissements et subventions) par missions et prestations (...)».

Le deuxième amendement propose de mettre à la suite «de vulgariser le contrôle de gestion dans tous les départements». Le troisième amendement propose «de choisir un département pilote qui servirait de cas d'école, dès le budget 2008».

La commissaire socialiste est d'accord pour changer les chiffres des délais, mais est plus dubitative quant au reste. Elle doute que le DAC parvienne à livrer un budget par missions et prestations pour cet automne, mais si c'est possible tant mieux. Elle annonce qu'elle votera contre l'amendement proposé par l'Union démocratique du centre pour l'introduction des investissements et des subventions.

Le commissaire de l'Alliance de gauche a un problème de compréhension avec le deuxième amendement. Par ailleurs, il propose de commencer par le vote

de l'amendement le plus éloigné qui est celui de l'introduction des investissements et subventions.

Le commissaire des Verts propose de mettre «de généraliser le contrôle de gestion à tous les départements».

Un commissaire libéral dit qu'il comprend bien ce que cherche à faire son homologue Vert, mais il estime tout simplement impossible de sortir un budget par missions et prestations sans effectuer au préalable le travail préconisé par celui-ci. Il va de soi que, pour présenter un budget par missions et prestations, il faut faire un travail de comptabilité analytique et de contrôle de gestion. Est-il vraiment nécessaire d'introduire un tel amendement car cela paraît redondant?

Le commissaire Vert retire cet amendement.

Le président demande au commissaire de l'Union démocratique du centre de formuler son amendement.

Le commissaire de l'Union démocratique du centre propose de remplacer «hors investissement et subventions» par «y compris investissement et subvention».

Mis au vote, l'amendement est refusé par 8 non (2 Adg/SI, 1 Adg/PdT, 2 Ve, 3 S) contre 1 oui (UDC) et 5 abstentions (1 DC, 1 R, 3 L).

Mise au vote des amendements du commissaire des Verts.

L'amendement sur le changement des dates est accepté par 12 oui (1 Adg/PdT, 2 Ve, 3 S, 1 DC, 1 R, 3 L, 1 UDC) et 2 abstentions (Adg/SI).

L'amendement qui propose de choisir un département pilote qui servirait de cas d'école dès l'étude du budget 2008 est accepté par 11 oui (2 Ve, 3 S, 1 DC, 1 R, 3 L, 1 UDC) et 3 abstentions (2 Adg/SI, 1 Adg/PdT).

La motion M-595, telle qu'elle a été amendée, est acceptée par 11 oui (2 Ve, 3 S, 1 DC, 1 R, 3 L, 1 UDC) et 3 abstentions (2 Adg/SI, 1 Adg/PdT).

## **Séance du 22 janvier 2008**

### *Remise à l'ordre du jour de la motion*

Le président rappelle que la commission des finances avait en son temps, le 6 mars 2007, approuvé cette motion après lui avoir fait divers amendements. Il lit le texte des motionnaires et les amendements acceptés. Il y a l'amendement du changement des dates et l'amendement qui propose de choisir un département pilote qui servirait de cas d'école pour l'étude du budget 2008 qui ont été acceptés. Entre-temps, ils ont reçu de la part de M. Drahusak un document inti-

tulé «Outil de gestion et de suivi budgétaire au département de la culture». Celui-ci montre pertinemment le caractère efficace ou inefficace de ce budget selon la manière de définir les missions et les prestations. Ce résumé ayant été fait, il ouvre la discussion sur cet objet.

Un commissaire dit que l'examen du document budgétaire par missions et prestations n'est pas aisé, on en revient tout naturellement à l'examen du budget traditionnel. Il est bien content que la commission des finances ait refusé les investissements et les subventions. Quant à l'esprit général, il sourit quelque peu. Après tout ce qui s'est passé (cf. rue du Stand), il s'amuse de voir qu'une certaine majorité de droite voit d'un bon œil la nouvelle gestion publique ou ce type de démarche. On risque de voir passer à la trappe certaines choses lorsqu'il faudra dégager des priorités. Heureusement, après l'affaire de la rue du Stand, on a pris la précaution de retirer les investissements et les subventions.

Un commissaire a un point de vue différent. Il pense que, quelle que soit l'orientation politique d'une collectivité, il est fondamental de savoir précisément quelles sont les missions qu'elle se donne. Il est important de savoir où l'on va. Une fois que les missions ont été définies, il faut savoir comment cela se traduit, il faut connaître les prestations. On s'aperçoit que, souvent, les coûts ne sont pas ceux des prestations des services spécifiques, mais peuvent concerner plusieurs services.

Il rappelle que le nouveau Conseil administratif, notamment M. Maudet et M<sup>me</sup> Salerno, a constaté que la manière dont a été traité le budget par missions et prestations n'est pas satisfaisante. Ils vont s'employer à perfectionner le système. Il a un amendement par rapport à cette motion, mais il pense que cela vaut la peine de persister dans cette direction. Cela ne veut pas dire que chaque année on va passer en revue toutes les missions et toutes les prestations. On pourra peut-être choisir un département ou travailler de façon transversale et voir ce qui est fait pour la jeunesse, par exemple, dans l'ensemble des départements. Le drame de l'administration publique est que souvent plusieurs collectivités interviennent dans le même domaine. Selon lui, les normes IPSAS autoriseront un vocabulaire commun qui permettra de savoir de quoi on parle. Il énonce son amendement. Il propose de compléter la première partie par «(...) les missions et les prestations qui leurs sont liées devront être clairement énoncées. Quant aux coûts des prestations, ils devront comprendre les coûts directs émergeants des services concernés (un ou plusieurs) et les coûts indirects regroupés dans les comptes transversaux dénommés compétents. Par ailleurs, (...)»

Un commissaire ne comprend pas bien ce qui amuse son collègue. Il est quant à lui un fervent partisan du budget par missions et prestations et de la nouvelle gestion publique. Il juge cependant que le document que la Ville a fourni est extrêmement mauvais. Il regrette que la Ville n'ait pas utilisé les méthodes d'identi-

cation des missions et prestations comparables à ce qui se fait dans d'autres collectivités publiques (cf. Conférence des directeurs cantonaux des finances). Il a de la peine à s'y retrouver dans le catalogue de prestations. Il y a confusion entre ce qui est la vraie prestation publique avec base légale et la prestation interne. Les prestations des subventions ne figurent même pas dans ce catalogue. Il donne l'exemple de la Délégation à la petite enfance. On montre des prestations qui n'ont aucun intérêt politique (par exemple connaître le coût de l'identification des besoins). La vraie prestation de la Délégation à la petite enfance est de mettre des places de crèche à disposition des familles. Il aurait aimé demander de repartir à zéro pour produire un nouveau document. Il faudrait refaire un travail d'identification des missions en partant, non pas de ce que font les services, mais en partant du haut, de la loi, des règlements.

Il ajoute que c'est dommage qu'on ne donne que le coût brut de la prestation. On ne sait pas de quoi il est composé. Une comptabilité a toujours deux dimensions, on pourrait travailler sur les natures. Il faudrait voir si on peut reformuler la motion. Ce travail n'a pas été bien fait, il demande qu'il soit refait.

Le président estime que l'analyse qui vient d'être faite est pertinente. On pourrait la faire de manière encore plus critique à l'égard du département 2, mais il faut garder à l'esprit que chacun des départements est plus ou moins avancé dans l'usage du budget par missions et prestations. Il suggère à la commission des finances de ne pas s'arrêter sur ceux qui ont fait semblant de faire leur travail, mais plutôt sur ceux qui sont déjà plus avancés sur ce travail de budget par missions et prestations (par exemple département de la culture, département des finances).

Une commissaire rappelle que les socialistes sont cosignataires de cette motion et la soutiennent. Personne ne dit que ce document par missions et prestations est parfait, mais de là à dire qu'il est mauvais! Il s'agit d'un premier jet. Il donne une idée de ce vers quoi on doit tendre, mais ce n'est pas un outil de travail à proprement parler. Elle trouve intéressant le procédé, cette autre manière d'étudier le budget. Avant, on ne savait même pas ce que cela impliquait de couper une ligne ici ou là. Il faut que la commission des finances s'approprie cette nouvelle façon de travailler et, de son côté, M<sup>me</sup> Salerno s'est engagée à perfectionner l'outil qu'elle met à disposition des élus. Selon elle, le budget est satisfaisant et propose simplement de changer la date de l'invite qui est caduque.

Le commissaire rappelle que la commission des finances a déjà voté concernant la suppression des investissements et des subventions. L'exemple de la petite enfance n'est donc pas compris. Il n'a pas dit que son parti est totalement opposé au travail par missions et prestations. Mais le travail tel que son homologue radical le voit ne peut être demandé pour 2009 car le budget est déjà sur les rails. On ne peut demander à l'administration de changer complètement son fusil d'épaule. Ce serait plutôt pour 2010.

Une commissaire pense que la question est de savoir comment on avance dans cette motion à partir du moment où on a supprimé les investissements et les subventions. Pour le département des affaires culturelles, il s'agit soit d'investissements, soit de subventions (!). On est dans le même cas de figure pour le département 2 et le département du social. Le département des finances est celui qui chapeaute les autres et cela paraît extrêmement risqué de le choisir comme département pilote. Il ne reste plus que le département de M. Maudet, par ailleurs motionnaire, comme département expérimental.

Une commissaire rappelle que cette motion a été déposée au mois de février 2006, bien avant la parution de ce catalogue. Ceux qui l'ont précédé étaient pires encore. L'esprit de la motion était bien de déclencher une nouvelle dynamique. Pour les Verts, il paraît pertinent de travailler par missions et prestations. Il est important que la démarche ait été initiée. La démarche est importante et le document a le mérite d'exister, et ce même si le document paraît mauvais à certains. On a pu travailler dessus. On peut partir des lois ou d'autre chose. Les Verts sont ouverts à toute proposition. Elle salue le travail effectué au sein de l'administration.

Ce qui est intéressant dans cette motion est l'idée de décloisonnement et les Verts souhaitent poursuivre dans cette direction. Cela dit les missions et prestations doivent être clairement énoncées en 2007. Elle avait posé la question à M<sup>me</sup> Salerno de savoir si on pouvait dégager un catalogue des dépenses incompressibles. Cela permettrait de faire des choix pertinents lorsque la situation le requiert.

Un commissaire partage le point de vue de son collègue. Il faut mettre les subventions et les investissements. Le Conseil municipal a voté à l'automne un rapport volumineux sur la petite enfance qui dit que c'est le grand chantier de la législature, mais on n'a pas de chiffres. De plus, il relève que la procédure actuelle incite à fixer le montant annuel des dépenses sur celui des recettes. Ce qui fait qu'en septembre on a une version A du budget, en octobre une version B car cela va un peu mieux financièrement et, en décembre, on apprend à la lecture de la presse que le Conseil administratif a décidé d'aligner toutes ses charges sur les desiderata politiques de certains et sur les recettes dégagées. C'est la mentalité qui règne actuellement au Conseil municipal, dès qu'on a 10 francs, il faut les dépenser.

Le président dit qu'il faut avoir à l'esprit qu'on ne peut pas traiter le budget différemment des comptes. Si on travaille sur les missions et prestations, c'est qu'on les considère plus clairement évaluables. Selon lui, on doit se concentrer sur une meilleure évaluation des performances de l'administration et des services rendus aux administrés. Outre le très bon amendement du Parti démocrate-chrétien, il y ajouterait donc celui portant sur cette évaluabilité.

Le commissaire dit que s'il devait se faire violence et tenter une expérience, plutôt que de choisir le département de M. Maudet comme département pilote, il choisirait le département de la culture car on a déjà là un système d'enveloppes (cf. Grand Théâtre).

Le commissaire relève que les dépenses incompressibles qui ont été évoquées ont trait à l'étape suivante qui est celle du budget base zéro. En quoi consiste le budget base zéro?

Un exemple: aujourd'hui, le Service social effectue diverses prestations. Admettons qu'on reconstruise ce service, comment s'y prendrait-on? On enlèverait une ou deux prestations devenues obsolètes et on en rajouterait d'autres. On aurait un nouveau coût. Il fait une deuxième remarque. Il considère qu'il est un peu difficile d'être convaincu d'une amélioration de la motion maintenant. Le commissaire radical a fait référence à des expériences reconnues en la matière. Il propose d'auditionner un interlocuteur qui pourrait expliquer à la commission des finances comment ils ont procédé de façon à avoir un exemple concret.

Le commissaire radical dit que le responsable de l'Etat de Genève sur ce dossier c'est lui. Il propose de montrer d'ores et déjà via internet, le budget par prestations de l'Etat de Berne. Sur la question des investissements, il précise qu'on va noter les investissements qui sont déjà compris dans le budget par missions et prestations tel qu'il a été présenté. Les investissements sont pris en compte dans le fonctionnement.

Un commissaire attend avec impatience la démonstration. Il demande cependant de comparer ce qui est comparable. La Ville de Genève est très peu liée au niveau des lois et des règlements sur ses prestations, contrairement à l'Etat.

Une commissaire va dans le même sens. Elle préférerait comparer avec une autre municipalité plutôt qu'avec un canton où les institutions et les pouvoirs ne sont pas les mêmes.

Un commissaire dit qu'on peut voir à titre indicatif comment se présente le budget par missions et prestations de l'Etat de Berne.

Un commissaire est prêt à procéder à la présentation du budget par missions et prestations du Canton de Berne (<http://www.fin.be.ch/site/fr/fd-voranschlag-finanzplan-2008.pdf>).

Pour chaque groupe de prestations (70 en tout), il y a six exercices présentés simultanément.

Cela est présenté par niveau d'influçabilité, plus on descend dans le tableau, moins le chef de service est responsable. Il y a les entrées financières, les frais de personnel directs, les autres coûts indirects (rubrique 31). Tout ceci

donne un premier niveau de coûts. Ensuite, il y a les frais de personnel indirects... Le parlement vote en même temps le coût complet des services et les subventions. Les subventions redistribuées qui ne sont pas comptabilisées et les investissements directement affectables apparaissent dans ce tableau. On a la description exhaustive des prestations. On a les bases juridiques qui sous-tendent ces prestations. On a la liste des destinataires, les objectifs et les indicateurs. Il conclut en disant que le canton de Berne présente des budgets équilibrés depuis plus de dix ans.

Un commissaire dit être un fervent supporter du budget par missions et prestations. Il note cependant que le PIB et la population du canton de Berne sont difficilement comparables avec ceux de la ville de Genève. Il demande quel est à été le coût pour l'administration bernoise du passage à un budget par missions et prestations.

Un commissaire répond que Berne a été le premier canton à opérer ce changement. Le coût serait nettement inférieur pour la Ville puisque les outils existent déjà.

Un commissaire demande si l'audition d'un interlocuteur bernois afin de détailler les avantages d'un tel système paraît toujours souhaitable à l'ensemble de la commission des finances.

Le président demande s'il existe un ouvrage de référence sur ce sujet.

Un commissaire répond affirmativement.

Un commissaire relève l'intérêt de la présentation qui vient d'être faite et note que le document bernois se présente d'une tout autre manière et est beaucoup plus lisible que celui qui a été produit par l'administration genevoise.

Une commissaire demande si ce système est compatible avec l'outil SAP récemment mis en place en Ville de Genève.

Le commissaire répond qu'il est parfaitement compatible avec SAP et les normes IPSAS.

Le président dit qu'on pourrait imaginer d'auditionner un parlementaire bernois.

Le commissaire a l'impression que l'ensemble de la commission des finances est convaincue que c'est le modèle à suivre. Il demande pourquoi ne pas envoyer directement l'administration genevoise sur place, pour une meilleure appréhension du système.

Un commissaire dit que cette proposition est rationnelle, mais, étant dans le monde politique, il trouve plus convaincant, par rapport aux partis, d'auditionner

un fonctionnaire et un parlementaire au sujet des avantages et désavantages de ce système.

Un commissaire approuve cette proposition.

Une commissaire propose d'inviter le Conseil administratif si une telle audition est organisée.

Un commissaire relève que l'étude du budget par missions et prestations semble faire l'unanimité autour de la table à la différence de quelques questions techniques. Il admet donc que la venue d'un fonctionnaire est prioritaire à celle d'un politique.

Le commissaire n'est pas tout à fait convaincu, mais entre en matière.

Le président met au vote la poursuite des travaux sous la forme de l'audition d'un fonctionnaire de l'administration bernoise chargé de l'élaboration du budget par missions et prestations. Cette proposition est approuvée à l'unanimité des membres présents. Il met également au vote l'audition du président de la commission des finances bernoise. Elle est admise à l'unanimité.

*Note du rapporteur: la commission des finances décide ainsi de recommander les travaux sur cette motion. En contradiction avec le vote du 6 mars 2007.*

## **Séance du 17 mars 2009**

### *Prises de position*

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien trouve regrettable que les responsables bernois ne se soient pas déplacés, ce d'autant plus que le document qu'ils ont envoyé n'est pas très cohérent et aurait mérité quelques explications.

Un commissaire de l'Union démocratique du centre rappelle que M<sup>me</sup> Salerno a déclaré que le Conseil municipal devait s'en référer à la LAC et ne pouvait pas voter le budget par prestations. De ce point de vue, cette motion est illégale.

Un commissaire libéral dit qu'il lui semble qu'on vient d'avoir ce débat avec M. Lévrier qui a convenu du fait que ce que demandait la LAC c'est de voter un budget par nature, mais qu'on pouvait changer l'organisation derrière la nature et adopter un budget par missions et prestations. Il pense que M<sup>me</sup> Salerno n'a pas eu l'occasion d'examiner d'assez près les implications de la LAC et des propositions qui sont faites dans cette motion. Cela dit, puisque la commission des finances n'a pas pu auditionner les Bernois qui pratiquent cette procédure, il lui semble qu'elle pourrait auditionner des personnes de l'Etat de Genève qui sont en train de le mettre en place.

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien exprime un point de vue proche. Ce qui l'étonne, c'est que, souvent, le représentant de l'Union démocratique du centre dit qu'on ne peut pas faire les choses. Cela voudrait dire qu'en politique, on ne pourrait se référer qu'à ce qui est déterminé. Pour plusieurs partis, dont le Parti démocrate-chrétien, leur vision de la politique c'est d'aller de l'avant. Il faut imaginer et créer pour proposer. Il sait bien que l'Union démocratique du centre est largement caractérisé par un accrochage au passé et il reçoit cette remarque, mais, d'un point de vue politique, elle est très déprimante.

Le commissaire de l'Union démocratique du centre est attaché au droit existant et pas au droit en devenir. *De lege data* et non *de lege ferenda*. Il observe que les organes qui sont habilités à créer des lois sont les parlements, et le Conseil municipal n'est pas un parlement. Il est viscéralement attaché au droit. Sans lui, c'est le règne de l'Etat sauvage et de l'arbitraire. Pour le reste, il répond qu'ils ont le droit de ne pas penser du bien de l'Union démocratique du centre, mais ce qu'il constate c'est que les partis bourgeois régressent depuis des années, alors que l'Union démocratique du centre progresse. A eux de se poser les vraies questions.

Un commissaire radical pense que M<sup>me</sup> Salerno a fait une mauvaise interprétation de l'art. 21.

Le commissaire persiste à dire qu'il n'y a pas de problème légal à faire un budget par prestations. Concernant l'audition, il signale qu'il y a un chef de projet à l'Etat.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien soutient cette proposition d'audition.

Le président met alors au vote cette audition. Cette proposition est approuvée par 7 oui (1 L, 2 DC, 3 S, 1 Ve) contre 2 non (AGT) et 5 abstentions (2 UDC, 1 R, 2 Ve).

### **Séance du 9 décembre 2009**

*Audition de M. Decosterd, conseiller financier à la Direction générale des finances de l'Etat*

M. Decosterd indique qu'il a repris la direction du projet de budget par programme au début de cette année et débute sa présentation. Il explique qu'il s'agit du passage d'une logique de moyens et de structure administrative et hiérarchique à une logique de prestations et de résultats et qu'il est question de clarifier les rapports entre l'orientation politique et la gestion opérationnelle qui est toujours guidée par cette hiérarchie administrative (page 4). Il cite comme buts la mise en place d'une gestion par objectifs axée sur la performance avec plusieurs indica-

teurs, la priorisation de l'action publique et la prise de décisions. Il tire ensuite des parallèles entre le projet cantonal et la motion dont il commente le contenu (page 5). Il note que la notion de nature comptable ne se perd pas. Il déclare que l'exercice permet de montrer les prestations attendues vis-à-vis des citoyens et les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

M. Decosterd rappelle les origines du projet cantonal en citant l'audit Arthur Andersen en 1997-1998, l'expérience NPM qui a donné l'exemple de ce qu'il ne fallait pas forcément faire, les contrats de prestation et les rapports de l'inspection des finances. Il ajoute les exigences de la Confédération en termes de restitution de coûts complets notamment nécessaires pour le remboursement de certaines prestations, et le rapport de François Brutsch qui a permis de lancer le projet. Il explique qu'il y a une volonté du Grand Conseil de voter un budget par programme qui doit être établi par prestations et qu'elle se retrouve dans la loi avec la mention des objectifs stratégiques et des indicateurs (page 7). Il ajoute que le Conseil d'Etat s'était déjà engagé sur cette voie en 2009 puisqu'il avait fourni un budget par politique publique et prévu de faire un exemplaire du budget 2010 par programme afin qu'il serve de chablon pour le budget 2011.

M. Decosterd déclare qu'il y a trois concepts généraux essentiels: l'arborescence de l'action publique, la performance de l'action publique et les trois dimensions de la comptabilité (page 9). Il explique que l'arborescence de l'action publique est assez simple et qu'elle se constitue des missions définies par le Grand Conseil, inscrites dans les lois de portée générale, qui peuvent être découpées en programmes du Conseil d'Etat, complétés par des objectifs spécifiques et des indicateurs stratégiques pour devenir au niveau de la gestion opérationnelle (administration) des prestations assorties d'objectifs et d'indicateurs opérationnels (page 11). Il précise que les objectifs et indicateurs fournis à l'administration doivent être utiles au pilotage des services et précise que le pilotage opérationnel se distingue du pilotage stratégique. Il ajoute que les programmes stratégiques au niveau du Conseil d'Etat vont être le lieu des discussions entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

M. Decosterd définit ensuite les notions de politique publique (page 12) et de programme stratégique (page 13) et explique qu'il y a trois types de prestations: les prestations publiques qui sont les plus importantes, les prestations propres générées en interne et obligatoires, et les prestations de moyens qui sont délivrées en interne pour d'autres services qui fournissent des prestations publiques.

M. Decosterd explique que la performance désigne l'atteinte des objectifs définis dans la réalisation d'un programme et précise qu'elle se décline selon trois critères nommés indicateurs de performance qui doivent être mesurables: l'efficacité, l'efficience et la qualité du service (page 16).

Il explicite ces trois notions en fournissant des exemples concrets. M. Decosterd explique que les objectifs stratégiques doivent être définis de manière très précise avant de définir des indicateurs mesurables (pages 17-18). Il indique que l'on s'engage par des indicateurs chiffrés à certains résultats.

Il ajoute qu'il faut distinguer les indicateurs de performance des indicateurs de contexte qui ne dépendent pas du service concerné, comme c'est le cas par exemple du taux de chômage. Il précise que l'indicateur doit être défini avant d'être déterminé, au moment du budget, sur une base chiffrée, afin que l'on puisse demander au parlement les moyens d'atteindre ces valeurs, sans quoi il ne sera pas possible d'atteindre ces objectifs. M. Decosterd distingue encore les indicateurs de performance des indicateurs d'activité qui constituent des données plus statistiques sur l'activité d'un service (page 20). Il précise qu'il faut se méfier des rapports d'activité qui reflètent l'activité mais pas la performance. Il explique quels sont les critères d'un indicateur de performance de qualité (objectif, critère, moyen de vérification, outil de mesure, valeur-cible et seuil d'information critique), puis donne un exemple (pages 21-22).

M. Decosterd définit les trois axes de la comptabilité (page 25). Il rappelle que l'on s'est demandé ce qu'allaient devenir les natures et précise que c'est un axe de la comptabilité qui ne va pas changer parce que l'on va toujours délivrer des natures, même si elles seront organisées différemment. Il explique que ce qui va changer c'est que l'on délivre aujourd'hui l'information par centre de responsabilités et qu'elle sera fournie demain en fonction des prestations publiques, sans pour autant modifier les natures (page 26).

M. Decosterd relate la démarche utilisée à l'Etat de Genève pour la réalisation d'un budget par programme (page 28). Il explique que la première tâche a été d'établir un inventaire des prestations en partant des lois et en analysant les actions, en excluant les activités internes, ce qui a permis de définir 370 prestations publiques et 87 programmes. Il explique qu'il a ensuite fallu établir l'inventaire des objectifs et définir les indicateurs de performance par rapport aux différents programmes. Il ajoute que l'on n'est pas encore descendu au niveau opérationnel (en lien avec les prestations) et que l'on est resté au niveau stratégique. Il précise qu'il faut éviter de tomber dans le piège des objectifs ou des indicateurs qui ne représentent rien. Il ajoute que l'on s'efforce de trouver l'équilibre entre efficacité, efficience et qualité. Il indique que l'on a défini 437 indicateurs, à savoir environ cinq par programme (page 29).

M. Decosterd ajoute que ce processus a engendré des réflexions sur l'administration et l'inadéquation de son organisation avec un budget par programme (page 31). Il explique que certains chefs de service se retrouvent à cheval entre plusieurs prestations ou programmes, mais que l'on ne peut pas abandonner l'organisation hiérarchique. Il donne l'exemple de l'instruction publique et

indique que l'on doit pouvoir retrouver dans la comptabilité à la fois la prestation et le responsable hiérarchique. Il ajoute que l'on cherche comment fournir ces deux informations. Il indique que la question du coût complet implique de savoir comment seront réparties les charges indirectes. Il explique qu'il est possible de définir différents niveaux de résultats (avant et après les charges indirectes). Il ajoute qu'il faut encore déployer les outils nécessaires au suivi des indicateurs, ce qui conduira à terme au développement du contrôle de gestion, au niveau opérationnel et au niveau stratégique pour les engagements du Conseil d'Etat qui seront formalisés au niveau du budget.

M. Decosterd présente, en guise de conclusion, un schéma complet qui résume le cycle de l'action publique (page 33), avant de fournir quelques références (page 34).

Un commissaire déclare que le modèle présenté, lié à la performance, fait qu'il y a des milliers de policiers qui manifestent en France parce qu'on les fait courir après le résultat. Il ajoute que l'on en arrive à truquer les résultats pour obtenir la performance demandée. Il demande si ces indicateurs de performance ne constituent pas un risque important et si cela ne déshumanise pas l'administration.

M. Decosterd répond que les indicateurs ne doivent pas être considérés uniquement en termes d'efficience et que les critères d'efficacité sont importants pour fournir les moyens d'atteindre un objectif. Il ajoute qu'il y a un risque de biais si on ne considère qu'un seul type d'indicateur, mais qu'il sera moindre si tous les éléments de la performance sont considérés et se pondèrent l'un l'autre. C'est la pondération des trois angles de vue qui permet d'éviter les excès.

Un commissaire rappelle qu'il est demandé à l'administration de travailler selon cette logique. Il demande si les indicateurs pourraient être un moyen de limiter la confusion répandue entre les objectifs et les missions.

M. Decosterd répond que la mission est souvent la description des activités d'un service et qu'elle n'est pas forcément le reflet des prestations fournies, qui sont elles liées à l'objectif.

Le commissaire demande si les indicateurs de performance sont utiles dans ce sens.

M. Decosterd répond par l'affirmative mais uniquement en rapport avec des objectifs. Il ajoute qu'il y a eu un accompagnement méthodologique au changement pour définir les activités et les prestations des services.

Le commissaire demande des précisions sur la disparition de la structure administrative engendrée par le budget par prestation.

M. Decosterd explique qu'il faut d'abord définir ce qu'un service fournit comme prestations et que c'est ensuite au service lui-même et au Conseil admi-

nistratif de déterminer quels sont les objectifs déterminés, et ce que l'on souhaite mettre en avant dans le cadre de la mission stratégique. Il ajoute que les lois donnent un indice sur les prestations délivrées, mais que la stratégie de l'exécutif joue aussi un rôle important.

Le commissaire demande ce qui sera exactement voté, en prenant l'exemple du réseau de soins dans le projet de budget 2010 par programme.

M. Decosterd répond que le réseau de soins est constitué d'un descriptif du programme avec le détail des prestations, et ensuite le budget avec les différentes natures. Il précise que c'est la page 164 qui est votée, et pas la page 27.

Le commissaire demande encore où se situe la gestion du risque dans le processus.

M. Decosterd répond que l'on utilise la même structure pour définir des risques par rapport aux objectifs et qu'il y a des contrôleurs internes qui gèrent les risques aux finances et dans les services. Il indique que le contrôle interne est particulièrement utile pour la mise en place des matrices de risques, mais que l'identification des risques échoit ensuite aux services.

Une commissaire remarque d'abord, suite à une précédente intervention, que pour son groupe la performance n'est pas un gros mot et que c'est au contraire une meilleure transparence et une meilleure gestion des priorités. Elle demande s'il y a d'autres exemples de communes engagées dans une telle démarche.

M. Decosterd répond qu'il doit y en avoir dans les cantons alémaniques.

La commissaire demande si d'autres communes genevoises sont concernées.

M. Decosterd répond que les communes le font presque naturellement au travers de la fonctionnelle de la Confédération. Il ajoute que la Ville de Genève a l'envergure nécessaire pour développer un tel projet, alors que l'on devrait remarquer rapidement si une prestation n'est pas délivrée correctement dans des communes plus petites.

La commissaire remarque que c'est un énorme projet qui a été mené par l'Etat en termes de charge de travail et de nombre de collaborateurs et demande ce que cela représente exactement.

M. Decosterd répond que cela représente un groupe de travail acharné qui travaille durant un an pour délivrer le document demandé. Il ajoute que cela demande un énorme effort à la constitution du document et à la gestion du changement parce qu'il faut convaincre les services que cela peut leur être utile sans quoi le document sera inutile ou mal utilisé. Il précise qu'une fois que les objectifs ont été définis, l'effort est bien moindre et qu'il s'agit principalement de mises à jour ou d'affinement des indicateurs. Il ajoute que cela constituera le fond de la discussion qui devra avoir lieu entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

Un autre commissaire se réfère aux pages 28-29 du projet de budget 2010 par programme et estime que la première étape consiste à partir de l'intention politique et des missions qui découlent des lois avant d'intervenir en termes de prestations. Il demande s'il y a un document de référence puisque l'on pourrait repartir de l'existant sans le remettre en cause, ce qui constituerait le danger d'apporter une grande technicité sans aucune utilité.

M. Decosterd indique qu'ils sont partis d'un certain nombre de lois de portée générale pour établir l'inventaire des prestations. Il ajoute que, dans certains services, les bases légales manquent et rappelle que l'on sait que certaines prestations sont délivrées sans base juridique. Il indique qu'il faudra décider si elles doivent être supprimées ou non, et que cela fera l'objet des discussions entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

Le commissaire demande si un document de référence contenant l'inventaire des missions existe.

M. Decosterd répond que le budget 2010 par programme constitue la base de référence. Il ajoute qu'il y a 87 programmes et que l'on envisage de créer un niveau intermédiaire de 20 à 30 politiques publiques regroupant de façon homogène plusieurs programmes.

Un commissaire estime que ce système basé sur la performance est un peu carré et demande ce qu'il en est des impondérables et si ce système est capable de les absorber ou de prendre un virage.

M. Decosterd répond que ce système ne pourra absorber les impondérables ni plus ni moins que le système actuel. Il ajoute qu'un budget laisse la même marge de manœuvre, qu'il soit voté par centres de responsabilité ou par prestations. Il précise que cela permet en revanche d'objectiver l'action publique et de mettre en regard un budget alloué et des objectifs avec des moyens pour les atteindre, alors que l'on a aujourd'hui des moyens sans objectif et sans possibilité de déterminer s'il faut mettre plus ou moins de moyens pour obtenir un résultat donné.

Un autre commissaire demande si ce système en est à ses prémisses.

M. Decosterd répond par l'affirmative.

Le commissaire demande combien de temps il faudra pour que ce système soit efficace dans tous les départements.

M. Decosterd répond que le Projet de budget 2010 par programme est une volonté du Conseil d'Etat et que ce n'est que le budget 2011 qui sera voté par programme. Il ajoute que voter le budget de cette manière n'implique pas que l'on se soucie des objectifs et des indicateurs et qu'il faudra encore que le Conseil d'Etat et le Grand Conseil entrent en discussion pour définir des termes qui leur

conviennent. Il indique que ce processus prendra un certain nombre d'années. Il conclut que la base actuelle est perfectible.

Un commissaire rappelle que l'administration municipale avait déclaré qu'il n'était pas possible de faire un budget par prestation parce que la LAC imposait de déposer les comptes selon le plan comptable de l'Etat. Il demande confirmation du fait que le plan comptable concerne les natures comptables, qu'il continue d'exister dans le cadre d'un budget par prestation et que ce dernier est compatible avec la LAC.

M. Decosterd confirme cela puisque le plan comptable reste le même et que les natures ne sont pas mises en cause. Il ne voit pas en quoi cela serait opposé à la LAC.

La présidente estime qu'au-delà des aspects techniques il doit y avoir un système d'accompagnement des services et demande combien de personnes ont été mobilisées pour le projet cantonal et combien cela a coûté.

M. Decosterd répond qu'il n'y a eu aucun coût lié à des mandats externes, mais que cela a mobilisé beaucoup de ressources internes. Il précise que c'était un changement culturel indispensable puisqu'il était demandé par le Grand Conseil. Il explique qu'il y a eu des délégués dans les services, qu'il est difficile de quantifier cet effort et que celui-ci dépend de la complexité des prestations.

Il précise que cette charge supplémentaire doit constituer un avantage pour plus tard. Il ajoute que 24 séances interdépartementales ont été organisées sur huit mois, ainsi que plusieurs séances bilatérales. Il indique qu'en termes d'accompagnement au changement, l'Etat essaie d'avoir des personnes formées dans chaque département pour pouvoir faire comprendre l'intérêt du projet aux intéressés qui doivent être régulièrement remotivés.

## **Séance du 15 décembre 2009**

### *Discussion*

Le commissaire radical présente un amendement à la motion.

Une commissaire (S) demande une définition du terme «efficience» en termes budgétaires.

Le commissaire renvoie à l'exposé de M. Decosterd et rappelle que la performance, dans le secteur public, c'est de respecter le point de vue du citoyen, à savoir que les actions étatiques soient efficaces (résultat), efficientes du point de vue du contribuable (bon rapport entre les résultats et les moyens) et de qualité (service) du point de vue de l'usager. Il précise que la performance n'est pas uniquement la rentabilité mais l'union de ces trois notions.

Un commissaire (UDC) préfère «catalogue des prestations de la Ville de Genève» à «catalogue de ses prestations», «précisément» à «clairement», «d'une délibération» à «de délibération» et «uniquement» à «seulement». Il trouve que le reste est abscons.

Une commissaire du Parti socialiste propose de mettre plutôt «de délibérations», ce qui rencontre l'aval des membres de la commission des finances.

Le commissaire radical estime que les remarques de son collègue UDC sont très judicieuses et reformule l'amendement en tenant compte des dernières remarques.

Un commissaire d'A gauche toute! note que tous les exemples donnés par M. Decosterd avaient été pris dans la police.

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien ajoute qu'il était aussi question des TPG.

Le commissaire d'A gauche toute! estime que ce système plein de bonnes intentions produit lui-même ses propres contradictions. Il rappelle que les fonctionnaires français descendent dans la rue pour le dénoncer et que des responsables de la police russe s'insurgent contre la performance. Il ajoute que le mot retenu est «performance» et que l'on cherche à faire du chiffre dans l'administration. Il considère que ce système, intéressant sur le papier, ne l'est pas dans les faits et se dit extrêmement réticent face à ce projet de société.

Le commissaire radical pense que A gauche toute! caricature ce système. Il rappelle que tout le monde est d'accord sur les failles du système actuel en ce qui concerne les objectifs et les indicateurs parce qu'il manque des directives claires pour mettre en place un système harmonisé.

## **Séance du 13 janvier 2010**

### *Poursuite de la discussion*

Le commissaire radical se rappelle qu'il voulait dire qu'il était très content de son amendement corrigé en fonction des suggestions faites par l'UDC. Il relit l'amendement en trois points et propose de le voter. Il rappelle que cet amendement constitue une reformulation plus technique et plus actuelle qui ne change rien à la volonté initiale des personnes qui avaient déposé cette motion et dont presque tous les partis étaient signataires.

Un commissaire (Ve) se demande si la formulation n'est pas trop technique et s'il ne faudrait pas se concentrer sur les aspects politiques. Il craint que cela ne soit «castrateur» au niveau politique.

Le commissaire radical considère que la formulation n'a rien de castrateur et que cette information lui semble utile.

Une commissaire du Parti démocrate-chrétien ajoute que le fait d'avoir des indicateurs et un budget par prestation est un moyen de véritablement faire de la politique et de discuter des vraies questions. Il estime que c'est un moyen de faire de la politique en meilleure connaissance de cause.

Une commissaire socialiste déclare que la formulation du premier alinéa lui donne la même impression qu'à son collègue Vert. Elle ajoute que la distinction faite entre les lois cantonales et fédérales et les décisions du Conseil municipal et du Conseil administratif ainsi que l'ordre proposé lui posent un problème parce que cela laisserait entendre que les délibérations du Conseil municipal et les décisions du Conseil administratif seraient moins importantes, alors qu'elle estime que c'est justement le contraire pour la gestion de la Ville de Genève.

Un commissaire d'A gauche toute! répète qu'intellectuellement l'amendement radical semble bon, mais que, dans les faits, ce système conduit à des absurdités et qu'il est contesté dans tous les pays. Il estime que ce système est absurde parce qu'il force à faire de la performance au détriment des citoyens. Il rappelle que les policiers français sont descendus dans la rue pour dénoncer cette absurdité.

Un commissaire du Parti démocrate-chrétien répond qu'il n'est pas du tout d'accord avec cette vision restrictive. Il rappelle les trois éléments de la définition de la performance: l'efficacité, l'efficience et la qualité de service. Il donne plusieurs exemples. Il estime que l'intervention d'A gauche toute! est conforme à une certaine idéologie mais que cet amendement est parfaitement légitime par rapport aux services qui doivent être fournis aux administrés.

Un commissaire de l'Union démocratique du centre aimerait que la Ville se concentre prioritairement sur ses missions en accord avec le cadre légal actuel et ne néglige pas ses devoirs. Il rappelle que la Ville de Genève a une mission particulière qui est la culture. Il propose de comparer le budget de la Ville et celui du Canton pour la culture et rappelle que cela correspond à la loi de fusion de 1930. Il ajoute que si l'on veut aller dans une direction, il faut connaître ce qui s'est passé avant.

Un commissaire socialiste déclare qu'en fonction de l'idéal démocratique, on devrait introduire le principe de subsidiarité. Il rappelle que les autorités fédérales se déchargent sur les cantons qui se déchargent eux-mêmes sur les communes et pense que ce n'est pas raisonnable. Il aimerait que l'on procède dans le sens inverse et que ce qu'une commune ne peut pas faire soit confié au Canton, puis de même à la Confédération. Il considère par exemple que la surveillance de l'aéroport n'est pas une tâche de la Ville. Il estime que ce serait plus intéressant pour les électeurs qui pourraient y comprendre quelque chose.

Le commissaire radical déclare qu'il adhère à ce que l'on vient de dire et ajoute que cela pourra constituer les véritables discussions politiques que l'on aura lorsque l'on aura instauré le budget par prestation. Il rappelle qu'il voulait seulement qualifier le catalogue et que l'on peut très bien le faire figurer dans le sens inverse. Il regrette que le Canton se décharge sur la Ville, mais aussi que la Ville s'invente des charges qui ne sont pas les siennes. Il regrette que son collègue du PS ne fasse pas une proposition concrète sur laquelle on pourrait voter à l'unanimité. Il rappelle au commissaire d'AGT que l'on regrette chaque année que les objectifs ne soient pas clairs et que les indicateurs soient peu pertinents. Il explique que le citoyen a trois cerveaux (citoyen, contribuable, usager) et ajoute qu'il lui paraît très important que la présentation des objectifs permette de mesurer les trois axes de la performance, et qu'il ne faut pas y voir autre chose. Il précise que si les objectifs sont ridicules, l'activité ne sera pas en adéquation avec la mission et qu'il s'agira alors de choix sur lesquels on pourra discuter. Il demande une proposition à son collègue socialiste.

Le commissaire d'A gauche toute! répond que ce sont des choix politiques et que l'on est dans un monde qui change. Il rappelle que la sécurité ne fait pas partie des prérogatives de la Ville mais que M. Maudet a mis en place les nouvelles prérogatives des agents de ville. Il constate que les missions et prestations de la Ville de Genève changent et évoluent.

Un commissaire libéral remarque qu'il n'a pas vu dans la distinction faite une logique hiérarchique mais plutôt un ordre en rapport avec la force des lois. Il ne pense pas que l'ordre hiérarchique ait une quelconque importance et propose d'ajouter «sans que cela ne constitue un ordre hiérarchique». Il ajoute qu'il est perplexe face à l'attitude des Verts qui ne veut pas voir ce que représentent les missions et prestations et d'A gauche toute! qui ne veut pas le faire sous prétexte que les prestations ne seraient pas toujours au niveau attendu. Il pense qu'il est hautement souhaitable de faire du budget un exercice de plus en plus politique et de moins en moins comptable.

## **Séance du 27 janvier 2010**

### *Poursuite de la discussion*

Le commissaire radical cite le procès-verbal et répond à son collègue d'A gauche toute! que l'on sait que M. Maudet est un excellent magistrat mais que l'on ne peut pas imaginer qu'il soit le rédacteur de la loi cantonale et que c'est lui qui a fait basculer le vote du Grand Conseil. Il ajoute que les prestations de la Ville évoluent et précise que le texte de l'amendement laisse pour lui entendre de manière évidente que le catalogue des prestations de la Ville peut changer chaque année en fonction des modifications législatives.

Le commissaire d'A gauche toute! prend acte de la déclaration et note qu'ils se rejoignent sur le fait que les prestations de la Ville de Genève changent. Il rappelle qu'il avait pris l'exemple de la sécurité pour illustrer son propos et montrer que les choses bougeaient.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien répond à son collègue socialiste qui proposait de partir des besoins des communes que l'on est dans un Etat de droit et que le cadre général est fixé par la Constitution fédérale, que les Cantons reçoivent des missions et qu'ils en redistribuent aux communes, mais qu'il n'est pas vrai de dire que l'on peut faire ce que l'on veut. Il estime que la motion avec l'amendement est d'autant plus fondée qu'il faut tenir compte des tâches de base que le Canton attribue à la Ville. Il ajoute que quand on a un souci sincère du social, il faut se demander qui est le mieux placé pour faire quoi. Il ajoute qu'il n'est pas d'accord avec cette manière d'introduire le sujet de son collègue socialiste.

Une commissaire socialiste se dit gênée par l'absence de son collègue qui serait le plus à même de répondre. Elle rappelle qu'il avait mentionné la présentation hiérarchique de l'amendement qui devrait être inversée, ce qu'il avait voulu compléter par une notion de subsidiarité. Elle propose, en son absence, de reporter la discussion et le vote.

La commission approuve cette proposition.

## **Séance du 9 février 2010**

### *Suite et fin de la discussion*

Le commissaire radical propose un amendement à son amendement afin de satisfaire son collègue socialiste. Il propose d'ajouter à la première invite après «des prestations de la Ville de Genève» «conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'art. 5a de la Constitution fédérale et».

Le commissaire Vert déclare qu'il souhaitait réagir à l'attaque virulente dont il avait fait l'objet de la part de son collègue libéral et déplore qu'il soit absent. Il déclare que les Verts sont satisfaits par la nouvelle forme de l'amendement mais qu'ils restent un peu circonspects quant à la conformité à l'art. 42a de la LGAF dans la mesure où il est difficile de savoir à quel point cela est contraignant. Il ajoute qu'il a peur que cela ne les enferme dans un carcan qui ne serait pas le mieux adapté aux besoins de la Ville et qu'il serait préférable de ne pas voter aveuglément en accordant trop de confiance à cet article. Il propose donc de supprimer la référence à l'art. 42a de la LGAF.

Le commissaire radical répond que l'idée était de ne pas de réinventer la roue et rappelle que l'objectif était de répondre à une interrogation relative à la confor-

mité aux lois genevoises qui avait été soulevée en confondant le plan comptable et la manière de présenter le budget. Il donne pour information lecture de l'art. 42a de la LGAF. Il convient néanmoins que l'on pourrait supprimer cette référence.

Un commissaire des Verts estime qu'il n'est pas nécessaire de faire référence à l'article 42a puisque la troisième invite reprend précisément l'idée qu'il développe.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien propose de faire figurer «fédérale ou cantonale» dans le premier alinéa et d'ajouter au troisième alinéa «de performance» après «indicateurs».

Une commissaire socialiste rappelle qu'il y avait eu une question relative à la hiérarchisation et ne souhaite pas que le fait que les décisions du Conseil municipal soient citées en dernier laisse penser que les proposant les minimisent.

La présidente rappelle qu'une énumération inverse avait été proposée, mais indique que l'ajout du commissaire radical devrait résoudre ce problème.

La commissaire socialiste répond que pour elle subsidiarité ne signifie pas hiérarchisation.

La présidente donne lecture de l'amendement de la motion M-595: «Le Conseil municipal invite le Conseil administratif à lui présenter dans les meilleurs délais:

- un catalogue des prestations de la Ville de Genève, conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'art. 5a de la Constitution fédérale et distinguant précisément celles qui découlent directement des législations fédérale ou cantonale, de celles qui découlent de délibérations du Conseil municipal et de celles qui découlent de la volonté de l'exécutif;
- un projet de budget construit sur ces prestations et non plus uniquement sur les structures administratives et basé sur une méthodologie éprouvée dans d'autres collectivités publiques;
- un concept de gestion de la performance associé au budget par prestation, contenant des objectifs et des «indicateurs de performance» permettant de mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité de service de l'action publique.

La présidente constate qu'il n'y a plus de demande de modification de cet amendement et passe la parole à son collègue d'A gauche toute! qui souhaite faire un commentaire.

Ce dernier déclare que la première invite enfonce des portes ouvertes et qu'elle n'est pas dénuée de sous-entendus. Il ajoute que la distinction faite entre des tâches qui relèvent de la loi et d'autres remet en cause le système actuel dans le sens d'une diminution de la part de l'Etat. Il précise qu'elle ne correspond pas

aux valeurs défendues par A gauche toute!. Il ajoute que la deuxième invite ne mange pas de pain. Il déclare qu'ils sont violemment opposés à la troisième invite qui est un miroir aux alouettes. Il explique que cette nouvelle philosophie de la gestion publique, qui peut sembler sympathique, crée de nombreux problèmes et va péjorer le service public. Il ajoute qu'il y a des philosophies qui semblent séduisantes mais qui ne le sont pas du tout dans la pratique. Il considère que cette philosophie de la performance est catastrophique. Il cite l'exemple de la police, le cas précis de la police jurassienne et les assistants sociaux de l'Hospice général qui regardent leur montre.

Il ajoute que les exemples donnés par M. Decosterd valent aussi pour la police municipale.

Le commissaire des Verts déclare qu'ils sont satisfaits par le travail de la commission sur cet objet et qu'ils voient trois qualités principales à cette motion: le principe de la transparence et l'accès complet à l'information, la possibilité de faire de véritables choix politiques et le fait que la performance permette de travailler avec des objectifs et des indicateurs qui rendent le travail des collaborateurs plus motivant et plus satisfaisant, ce qui constitue une nouvelle politique des RH allant dans le sens de plus de respect pour les travailleurs.

Le commissaire du Parti démocrate-chrétien répond que son collègue d'A gauche toute! a raison à propos des risques de dérives. Il rappelle que l'efficacité est le point de vue du citoyen et pas de l'Etat, que l'efficience est le point de vue du contribuable et que la qualité de service est le point de vue de l'usager (page 8 du rapport de M. Decosterd). Il explique que si les personnes âgées par exemple sont insatisfaites, elles le diront et qu'il sera alors possible de corriger les erreurs. Il cite l'exemple de la caisse-maladie avec laquelle on entre en contact par téléphone et qui ne donne pas de rendez-vous et estime que cette proposition permettra justement de redresser les choses. Il déclare qu'il appuie complètement ce texte.

Le commissaire radical déclare qu'il souscrit aux deux dernières interventions et regrette que l'on caricature le travail de la commission. Il précise qu'il est question de la présentation du budget de la Ville et non d'un système dans lequel un petit chef imposerait à ses employés des choses absurdes et sans aucune transparence. Il explique que si M. Maudet imposait à la police municipale de faire du chiffre, ce serait inscrit dans le budget et que si le Conseil municipal n'était pas satisfait, il pourrait s'y opposer en refusant d'accorder un budget. Il ajoute que ces objectifs vont permettre un véritable dialogue entre l'exécutif et le délibératif et qu'il n'y aura pas d'objectifs absurdes.

Le commissaire socialiste déclare que son parti est un vieux parti qui a vu passer beaucoup de choses et qui est revenu d'encore plus de choses. Il ajoute qu'ils ne sont pas satisfaits de la présentation actuelle du budget et du travail

effectué autour de l'étude de celui-ci et que, de manière désenchantée mais néanmoins constructive, ils font le pari qu'avec une motion telle que celle-ci on obtiendra plus de transparence et qu'il y aura peut-être à terme un document sur la base duquel un meilleur travail sera possible et qui permettra de proposer des options politiques et de cesser le travail de mercerie fine auquel nous nous adonnons depuis trop longtemps et auquel certains membres du Parti socialiste ne sont pas étrangers.

Le commissaire libéral déclare que les libéraux souscrivent à ce qui a été dit et que pour eux l'essentiel est que cette motion permette de continuer d'aller dans le bon sens alors que la présentation est encore loin d'être optimale. Il souligne que la lisibilité des priorités politiques servira le travail de cette commission, sera utile pour la fonction publique qui sera plus à même de comprendre les efforts qu'on lui demande et qui valorisera sa motivation. Il ajoute que la lisibilité du travail budgétaire et des priorités du Conseil administratif sera meilleure pour la population qui est en droit de savoir ce qui se fait au sein du Conseil administratif et du Conseil municipal et lui permettra de mieux comprendre pourquoi ils bénéficient ou non de certaines prestations. Il déclare que les libéraux soutiendront donc ce texte.

Au nom de l'Union démocratique du centre, la commissaire de ce parti déclare qu'elle est d'accord avec tout ce qui vient d'être dit à l'exception du groupe A gauche toute! Elle rappelle que l'on cherche depuis trois ans à améliorer le budget pour une meilleure lisibilité. Elle souligne qu'il est nécessaire de ne pas faire un travail comptable, que les indicateurs sont encore trop génériques et qu'ils n'engagent pas forcément les services. Elle déclare donc que l'Union démocratique du centre est favorable à cette motion bien qu'ils déplorent qu'il lui ait fallu quatre ans pour aboutir.

#### *Vote final*

La présidente soumet au vote la première invite, qui est approuvée par 10 oui (3 Ve, 1 S, 1 DC, 1 R, 2 L, 2 UDC) contre 2 non (AGT) et 1 abstention (S).

La deuxième invite est également approuvée par 11 oui (3 Ve, 2 S, 1 DC, 1 R, 2 L, 2 UDC) contre 2 abstentions (AGT).

La troisième invite est aussi acceptée par 11 oui (3 Ve, 2 S, 1 DC, 1 R, 2 L, 2 UDC) contre 2 non (AGT).

La présidente soumet au vote la motion M-595 telle qu'amendée, qui est approuvée par 10 oui (3 Ve, 1 S, 1 DC, 1 R, 2 L, 2 UDC) contre 2 non (AGT) et 1 abstention (S).

La présidente remercie M. Barbey, alors rapporteur, pour la diligence avec lequel il rendra son rapport. M. Zaugg annonce un rapport de minorité au nom d'A gauche toute!

*PROJET DE MOTION AMENDÉE*

Le Conseil municipal invite le Conseil administratif à lui présenter dans les meilleurs délais:

- un catalogue des prestations de la Ville de Genève, conforme au principe de subsidiarité énoncé à l'art. 5a de la Constitution fédérale et distinguant précisément celles qui découlent directement des législations fédérale ou cantonale, de celles qui découlent de délibérations du Conseil municipal et de celles qui découlent de la volonté de l'exécutif;
- un projet de budget construit sur ces prestations et non plus uniquement sur les structures administratives et basé sur une méthodologie éprouvée dans d'autres collectivités publiques;
- un concept de gestion de la performance associé au budget par prestation, contenant des objectifs et des «indicateurs de performance» permettant de mesurer l'efficacité, l'efficience et la qualité de service de l'action publique.

27 avril 2010

## **B. Rapport de minorité de M. Christian Zaugg.**

Cette motion s'inscrit dans la philosophie économique développée depuis le milieu des années 1980 et connue sous la dénomination de «nouvelle gestion publique», plus généralement sous le néologisme de *new public management*. Cette politique, qualifiée plus prosaïquement de «managérialiste» par C. Politt ou encore J.-E. Lane, a pris un coup d'accélérateur sous l'impulsion des programmes de réforme mis en œuvre dans plusieurs pays anglo-saxons, dont les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande. Cette gestion appliquée dans l'économie privée retient depuis quelque temps l'intérêt des pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et, en son sein, des dirigeants des services publics et d'un certain nombre de représentants politiques en mal d'associer la productivité et l'efficacité.

Il existe toutefois des différences très importantes entre l'économie privée et les administrations publiques, et la question de fond porte sur le fait que le secteur public travaille sur des êtres humains et non sur la production et la vente de produits industriels en vue de réaliser de copieux dividendes destinés à un ensemble d'actionnaires.

Je relève que, pour un certain nombre d'analystes, l'application de la nouvelle gestion publique a eu des effets mitigés sur la performance de l'administration et que les économies qui ont ainsi pu être réalisées ont souvent été accompagnées d'une dégradation du service rendu.

Plus concrètement, cette politique orientée vers la production de résultats conduit les administrations à faire du «chiffre», à transformer en marché des services autrefois considérés comme biens publics, et à mettre en concurrence des agences publiques entre elles et vis-à-vis des entreprises privées. Elle pose également comme principe qu'elles doivent être évaluées en permanence à l'aide d'indicateurs de gestion. Des indicateurs aux contrôles, le pas est vite franchi et la Ville de Genève ne s'en prive pas, puisqu'elle procède depuis quelques années à un nombre d'audits croissant au sein de son administration.

J'ajoute que le tableau ne serait pas complet sans la suppression du statut de fonctionnaire pour son remplacement par celui d'employé-e évalué-e selon son mérite plutôt qu'à l'ancienneté. Il n'échappera à personne que c'est très précisément ce que l'on retrouve, pour une bonne part, dans le nouveau statut du personnel de la Ville de Genève.

Il est intéressant de relever également que, dans la nouvelle gestion publique, l'Etat régalien doit se concentrer sur le pilotage en déléguant à des entités auto-

nomes l'exécution des tâches, en souhaitant que leur exécution soit plus efficiente et à un moindre coût. Est-il nécessaire de rappeler ici le grand nombre de fondations auxquelles la Ville délègue un pouvoir de gestion quasi total en se situant dans un rôle qui rappelle plutôt celui de Ponce Pilate que celui de l'Inca Pachacutec?

Or, de tous côtés, dans notre pays, en Europe, en Russie et dans le monde entier, de nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer cette politique fondée sur des contrats de prestations. On le constate notamment dans les différentes polices acculées à démontrer qu'elles travaillent avec efficience en produisant un nombre important d'interpellations, de contraventions ou d'amendes d'ordre. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de relever à cet égard que le représentant de l'Etat qui a été auditionné par la commission des finances a pris l'exemple de la police à titre de démonstration. Partout, en France, dans le canton du Jura ou même en Russie, des fonctionnaires de police... pardon, que disais-je... des employé-e-s de police manifestent courageusement dans la rue ou parfois à titre individuel – comme il y a peu un officier russe – afin de dénoncer une politique qui accule la police à faire du chiffre au détriment de la justice et du respect des citoyens.

Il n'y a évidemment pas que dans la seule police que cette politique managériale produit des effets pervers. Il en va de même dans le social, où l'on enclenche le chronomètre avant de discuter avec une personne en demande d'aide, ou encore à l'hôpital où, au nom de la performance et de l'efficience, on a mis en place le plan Victoria en supprimant 335 postes de médecins, d'infirmier-ère-s, d'aides-soignant-e-s ou de collaborateurs et collaboratrices techniques. Ce plan aura notamment permis d'externaliser le service de nettoyage et l'on voit bien à quel point il colle aux principes de la nouvelle gestion publique.

Il est temps de contrer les projets parlementaires qui prônent cette politique managériale, afin de considérer les citoyen-ne-s non comme de simples clients mais bien comme des êtres humains à part entière en mettant l'écoute, l'empathie et la relation au centre de l'action des administrations publiques.

Ce sont les raisons pour lesquelles, le groupe A gauche toute! vous invite à ne pas mettre davantage le doigt dans l'engrenage et vous recommande, par conséquent, de rejeter fermement cette motion calamiteuse directement inspirée des principes du *new public management*.