



HAL
open science

Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger

Vincent Hoffmann-Martinot

► **To cite this version:**

Vincent Hoffmann-Martinot. Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger. Politiques et Management public, 1988, 6 (3), pp.103-124. 10.3406/pomap.1988.2016 . halshs-03139923

HAL Id: halshs-03139923

<https://shs.hal.science/halshs-03139923>

Submitted on 7 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger

Vincent Hoffmann-Martinot

Résumé

Les collectivités territoriales des pays occidentaux sont confrontées à un contexte d'austérité financière depuis le milieu des années 1970. La planification et la gestion prévisionnelle constituent alors pour elles des voies essentielles d'amélioration de leur gestion. A travers de nombreuses expériences développées dans ce sens principalement aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale, mais aussi en Autriche, en Belgique, au Canada, au Danemark, en Grande-Bretagne, en Norvège et en Suisse, il apparaît que les facteurs de diffusion et de réussite de la planification ne sont pas seulement techniques, mais aussi largement organisationnels et politiques.

Abstract

Since the mid-1970s local authorities in the Western countries have to cope with a context of fiscal austerity. So planning and forecasting represent crucial ways to improve their management. Many experiences mainly in the United States and West Germany, but also in Austria, Belgium, Canada, Denmark, Great-Britain, Norway and Switzerland show that diffusion and success depend not only on technical but also on organizational and political incentives.

Citer ce document / Cite this document :

Hoffmann-Martinot Vincent. Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger. In: Politiques et management public, vol. 6, n° 3, 1988. pp. 103-124;

doi : <https://doi.org/10.3406/pomap.1988.2016>

https://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_1988_num_6_3_2016

Fichier pdf généré le 22/04/2018

ENSEIGNEMENTS POUR LES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES DES PRATIQUES ET TECHNIQUES DE PLANIFICATION ET DE GESTION PREVISIONNELLE APPLIQUEES A L'ETRANGER

Vincent HOFFMANN-MARTINOT*

Résumé

Les collectivités territoriales des pays occidentaux sont confrontées à un contexte d'austérité financière depuis le milieu des années 1970. La planification et la gestion prévisionnelle constituent alors pour elles des voies essentielles d'amélioration de leur gestion. A travers de nombreuses expériences développées dans ce sens principalement aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale, mais aussi en Autriche, en Belgique, au Canada, au Danemark, en Grande-Bretagne, en Norvège et en Suisse, il apparaît que les facteurs de diffusion et de réussite de la planification ne sont pas seulement techniques, mais aussi largement organisationnels et politiques.

Summary

Since the mid-1970s local authorities in the Western countries have to cope with a context of fiscal austerity. So planning and forecasting represent crucial ways to improve their management. Many experiences mainly in the United States and West Germany, but also in Austria, Belgium, Canada, Denmark, Great-Britain, Norway and Switzerland show that diffusion and success depend not only on technical but also on organizational and political incentives.

* *Chargé de Recherche au C.N.R.S.*

Centre d'Etude et de Recherche sur la Vie Locale – Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux.

La gestion des ressources et des dépenses dans un contexte de resserrement des contraintes financières est aujourd'hui un enjeu fondamental pour les collectivités territoriales à travers le monde. Dans quelle mesure la planification et la gestion prévisionnelle permettent-elles de « gérer mieux avec moins » ? Quelles sont les expériences menées dans ce domaine à l'étranger, dans quelles conditions et avec quelles limites ?

Les études comparatives internationales des pratiques et politiques de gestion des collectivités territoriales demeurent rares, en dehors de quelques initiatives, notamment de l'OCDE, du Conseil des Communes et Régions d'Europe, ou d'Universités. Ainsi, l'évolution des politiques financières locales fait l'objet depuis quelques années d'un programme de recherche intitulé « Austérité financière et innovation municipale » associant plusieurs équipes universitaires de différents pays, coordonnées par Terry Nichols Clark, de l'Université de Chicago. La participation aux diverses activités de ce programme a permis, outre l'analyse des comportements politico-budgétaires des municipalités françaises de plus de 20.000 habitants (23 et 24), d'acquérir une certaine connaissance des pratiques de gestion financière des collectivités locales étrangères dans les années 1980. A travers les collectivités territoriales de plusieurs pays occidentaux, et plus particulièrement de l'Allemagne fédérale et des Etats-Unis, on présentera :

- I. Les facteurs de diffusion de la planification et de la gestion prévisionnelle.
- II. Un panorama des techniques et des pratiques.
- III. Les obstacles à leur développement.

Les facteurs de diffusion de la planification et de la gestion prévisionnelle

Les facteurs favorisant la diffusion de la planification et de la gestion prévisionnelle sont à la fois externes aux collectivités territoriales (phénomènes socio-économiques) et internes (comportements politiques et administratifs).

1. Réagir au « fiscal stress ».

La plupart des collectivités territoriales sont depuis les années 1970 plus ou moins durement affectées par la transformation des conditions économiques et la généralisation d'un « fiscal stress », d'une tension croissante entre l'évolution des dépenses et celle des revenus.

Plusieurs villes des Etats-Unis ont enregistré de véritables crises budgétaires, conduisant même, comme à New York ou à Cleveland, à une situation de faillite. Les causes de cette détérioration souvent spectaculaire des conditions de gestion sont multiples : récession et déclin industriel des régions du Nord-Est, réduction des aides fédérales, excès clientélistes, niveau élevé atteint par des postes de dépenses incompressibles (service de la dette, paiement des retraites des agents locaux),

etc... La réaction générale des responsables locaux, aussi bien d'ailleurs aux Etats-Unis qu'au Canada (1), sous des formes cependant sensiblement différentes selon les caractéristiques des organisations, a été l'adoption de politiques de retranchement et la recherche d'une amélioration de la gestion publique à travers la planification des activités et des services. Contrairement à ce qui s'est passé en France (15), des stratégies relativement brutales de « **cutback budgeting** » ont été mises en œuvre, telles que le licenciement massif d'employés municipaux (à New York par exemple), appliqué également dans d'autres pays comme Israël (la municipalité de Tel Aviv a ainsi supprimé plus de 1000 emplois en 1980-81, voir 40).

De même, de nombreuses collectivités territoriales ouest-allemandes (communes et Kreise) sont confrontées à la nécessaire adaptation au déclin démographique et socio-économique. La croissance de la population d'un Land comme celui de Rhénanie du Nord-Westphalie (le plus grand du territoire) s'est interrompue en 1975, à la suite de la réduction du nombre des naissances et du freinage de l'immigration. L'avenir démographique est à la baisse ; selon les prévisions du **Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik**, la population totale du Land devrait se réduire en 1990 à 16,65 millions d'habitants (17,01 en 1979), ce mouvement étant provoqué principalement par la diminution enregistrée dans les villes-centres des grandes agglomérations, en partie compensée par la croissance des communes suburbaines. C'est le cas de Duisbourg, qui a perdu 87000 habitants entre 1975 et 1984, soit 14 % de sa population. Or, cette ville, archétype des grandes villes de l'ère industrielle empêtrées dans les contradictions de la reconversion, doit faire face à la gestion et à l'entretien des équipements municipaux existants grâce à des produits fiscaux diminuant proportionnellement au même rythme que sa population : à une baisse annuelle de 10.000 habitants de sa population, correspond une perte d'environ 8 millions de DM dans le budget municipal. Parmi les secteurs d'intervention municipale dont le poids n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, l'aide sociale a progressé à un rythme inquiétant. Le constat dressé par le directeur des services administratifs de Duisbourg à la fin de 1983 en témoigne : « je vous ai déjà décrit la triste situation du marché du travail : 32.000 chômeurs, dont 10.000 depuis plus d'un an, et en outre 15.000 chômeurs partiels... le nombre de ceux qui, à la suite de la perte de leur emploi, dépendent de l'aide sociale municipale, a plus que doublé de 1982 à aujourd'hui » (cité in 22 : 54). Par ailleurs, il a fallu attendre la fin des années 1970 pour que les collectivités territoriales prennent réellement en compte les charges récurrentes des équipements réalisés (les **Folgekosten**).

La plupart des autres collectivités territoriales européennes ont aussi été confrontées à l'austérité. En Grande-Bretagne, la politique centralisatrice du gouvernement conservateur a sans doute accentué le déclin du gouvernement local, tristement symbolisé par la faillite financière et politique de Liverpool (voir 33). Les finances des communes, de l'agglomération bruxelloise et des provinces se sont sérieusement détériorées en Belgique à partir de la fin des années 1970. En 1980,

seules une soixantaine de communes (sur près de 600) étaient encore en mesure de déposer leur budget en équilibre, tandis que l'épargne brute des administrations locales devenait négative. Devant la progression rapide de leurs déficits, le gouvernement a finalement décidé d'imposer à partir de 1988, et pour la première fois dans l'histoire des collectivités locales belges, la règle de l'équilibre budgétaire, en promulguant les arrêtés royaux des 13 et 30 décembre 1982. Différentes mesures de retronchement ont dû être prises par les autorités locales belges, qui ont conduit notamment à une gestion du personnel particulièrement rigoureuse : les effectifs globaux du personnel communal, qui s'élevaient à 98.711 agents au 31 décembre 1982 (année du « déficit historique ») ont ainsi été ramenés à 91.997 personnes au 30 juin 1985 (selon 45 : 24). Moins aigus, les problèmes des collectivités territoriales scandinaves n'en sont pas moins réels. La progression des revenus des communes norvégiennes stagne depuis le début des années 1970, alors que les taux d'intérêt des emprunts ont enregistré une forte augmentation (34). Au Danemark, le cours des politiques financières locales a connu un changement fondamental à partir du début des années 1980 (43) ; après avoir atteint 8 % en 1979, la progression des dépenses du secteur public local a ensuite été fortement limitée (2 % en 1980, 1 % en 1981), notamment à cause de la réduction importante des transferts étatiques (diminution de 10 % des dotations globales décidée par le nouveau gouvernement conservateur en 1982).

Dans la grande majorité des pays occidentaux, le « **fiscal stress** » a été ressenti non seulement par les collectivités territoriales, mais aussi, parfois brutalement, par les citoyens-contribuables. L'élévation du niveau de la pression fiscale a souvent atteint un plafond, ce qui a été à l'origine du mouvement de révolte des contribuables aux Etats-Unis, déclenché par l'adoption en Californie de la Proposition 13 en 1978. La fiscalité locale a de même considérablement augmenté en Belgique (sa part dans les recettes communales passant de 30,7 % à 36,1 % entre 1980 et 1983, voir 29), en Grande-Bretagne, où de nombreux contribuables de grands centres urbains perçoivent même un « **Rebatex** », c'est-à-dire une aide de l'Etat leur permettant de payer les impôts locaux (52 : 134), et en RFA, dont plusieurs villes ont réintroduit des « **Bagatellsteuern** », par exemple des taxes sur les chiens ou sur la bière. En quelques années, la fiscalité, le budget et plus largement la gestion locale, jusque-là enjeux essentiellement techniques, ont ainsi acquis une dimension politique et stratégique fondamentale. Mieux gérer, notamment en explorant de nouvelles voies de prévision et de planification, est devenu un objectif prioritaire des élus locaux, de plus en plus sensibilisés à la nécessité de s'adapter au changement socio-économique.

2. Une plus grande implication des élus locaux dans les processus budgétaires.

Traditionnellement, les politiques financières locales étaient « **incrémentalistes** ». Selon la théorie de l'« **incrémentalisme** » (développée en particulier aux Etats-

Unis par Aaron Wildavsky 49), qui se différencie des modèles des processus rationnels de décision, les politiques publiques n'évolueraient dans le temps que marginalement, notamment afin d'éviter les risques de conflit. Or, le plus souvent, dans la plupart des pays occidentaux, les budgets locaux étaient reconduits chaque année de manière routinière avec seulement quelques ajustements, leur processus d'élaboration et de suivi étant principalement assurés par des fonctionnaires spécialistes, en fonction d'orientations définies en des termes plus ou moins précis par les élus. Cet « incrémentalisme » budgétaire présentait des avantages significatifs : il était inutile de repenser globalement la structure du budget chaque année ; la ou les coalitions existantes d'intérêts n'étaient pas menacées ; enfin, chaque participant au processus pouvait espérer recevoir un supplément annuel.

Mais, depuis quelques années, on assiste à une certaine professionnalisation des élus locaux et à leur plus grande implication personnelle dans l'amélioration des pratiques de gestion financière. L'une des raisons de cette évolution tient au renouvellement du personnel politique local, qu'illustre bien le cas de la RFA. La fin des années 1960 correspond dans ce pays à une phase de politisation accentuée de la scène locale. L'apolitisme de l'« **Honoratiorengesellschaft** » (société des notables) a été de plus en plus concurrencé par l'action militante des partis politiques, dont les programmes ont « redécouvert » l'importance de l'enjeu local. Une nouvelle génération d'élus locaux, souvent des « YUPIes » (Young Urban Professionals) sont apparus, se distinguant des notables traditionnels par leur engagement à la fois plus politique et « professionnel » dans la gestion des collectivités territoriales. La disparition d'une grande partie des petites communes rurales provoquée par les réformes de fusion de communes et de « Kreise » a accéléré leur entrée dans la vie politique des grandes et moyennes municipalités. Aux Etats-Unis (12), on a également souligné la progression du nombre des maires qui cherchent à développer l'efficacité des bureaucraties locales, et notamment leur gestion financière, comme Edward Koch à New York, Peter Flaherty à Pittsburgh, William Green à Philadelphie ou Diane Feinstein à San Francisco.

Cette réactivation de l'influence exercée par les leaders politiques locaux a été favorisée par le contexte d'austérité budgétaire. Dans de nombreuses villes à structure socio-politique hétérogène, la restriction des ressources disponibles (« **slack resources** ») facilite en effet l'émergence d'un « leadership reconstructif » assurant une meilleure coordination et intégration des politiques menées (voir 6). Sans volonté politique déterminée, les techniques de planification et de gestion prévisionnelle restent insuffisamment ou non utilisées. A travers de nombreuses études (dont la synthèse de 50), il apparaît que la diffusion des pratiques et techniques innovatrices est liée à de nombreux facteurs, comme l'intensité du « fiscal stress », la dimension de la collectivité territoriale, ou des caractéristiques organisationnelles internes, mais que l'influence des leaders politiques joue un rôle déterminant. Comme l'a montré Gerhard Banner (3 et 4), les villes de Bavière ou du Bade-Wurtemberg ont des finances généralement plus équilibrées que celles

de Basse-Saxe ou de Rhénanie du Nord-Westphalie, non seulement à cause de leur meilleur environnement économique (clivage Nord/Sud), mais aussi, dans une mesure non négligeable, à cause du pouvoir de décision réel et sans égal dans le reste de l'Allemagne, notamment dans le domaine budgétaire, dont disposent les maires des Länder méridionaux de la RFA (surnommés ironiquement « petits Bismarck »). Aux Etats-Unis, la diffusion des innovations de gestion financière n'est pas l'apanage des municipalités réformées qui, ayant comme exécutif un « city manager » nommé, sont censées – ou du moins l'étaient initialement – gérer plus rationnellement et « scientifiquement » que les villes dirigées par un maire élu (27). Certes, les « city managers » institués depuis les années 1930 ont souvent contribué à emprunter des méthodes de gestion performantes au secteur privé pour les appliquer à l'intérieur de collectivités locales ; mais à l'inverse, malgré leur structure réformée, des villes ou des comtés sont incapables d'enrayer la détérioration de leurs finances (Yonkers ou Oakland au cours des années 1970), alors que des municipalités ayant à leur tête un maire fort, comme à Baltimore, se montrent beaucoup plus dynamiques et parviennent à lutter avec succès contre les effets de l'austérité. L'ouverture aux échanges interorganisationnels contribue également à la diffusion des pratiques innovantes de gestion financière.

3. L'ouverture aux échanges interorganisationnels.

Selon Stephen Elkin (13), il existe trois principaux cas de figure d'adoption d'une innovation dans une organisation : 1) certains membres de l'organisation y sont personnellement favorables, 2) des membres de l'organisation considèrent qu'elle est susceptible de résoudre un problème organisationnel, ou 3) des membres de l'organisation la soutiennent sous l'influence d'acteurs extérieurs. Il apparaît que, par rapport au secteur public local, ces derniers sont le plus souvent des administrations étatiques, des universités et centres de recherche ou des associations de collectivités territoriales.

L'Etat peut exercer une influence plus ou moins contraignante sur des responsables locaux pour qu'ils décident d'introduire dans leur organisation des méthodes de gestion plus perfectionnées. La Ville de New York fut quasiment obligée d'accepter les conditions fixées par l'Etat et le « New York Emergency Financial Control Board » visant à une rationalisation de sa gestion financière, afin de pouvoir compter sur l'attribution de crédits extérieurs. Mais les autorités étatiques (et fédérales) recourent plus fréquemment à la persuasion qu'à la coercition. Aux Etats-Unis, à l'échelon fédéral, le Ministère de l'Urbanisme et du Développement Urbain (**Department of Housing and Urban Development (HUD)**) et la Fondation Nationale de la Science (**National Science Foundation**) soutiennent depuis des années des organisations et réseaux stimulant la recherche de nouvelles méthodes et technologies dans la gestion locale. Ce sont également des gouvernements d'Etats, comme celui de l'Illinois, qui favorisent de telles initiatives de

.....

diffusion d'innovations (46 : 169). Au Danemark, la réforme budgétaire mise en œuvre par le gouvernement en 1978, dont l'un des principaux objectifs était la production d'informations financières plus fines, a conduit rapidement les collectivités territoriales à développer des techniques de planification et de prévision pluriannuelle reposant sur l'utilisation de l'informatique (43).

Dans de nombreux pays, les associations de collectivités territoriales, d'élus ou de fonctionnaires spécialisés assurent un rôle majeur dans la diffusion et le partage d'expériences innovatrices. Parmi celles qui exercent le plus d'influence en Amérique du Nord, figurent l' « **International City Management Association** » (ICMA), regroupant les managers nommés des collectivités territoriales (près de 7.000 membres), la « **National League of Cities** » (NLC), l' « **United States Conference of Mayors** » (USCM) et la « **Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada** » (MFOA). Ces organisations sont puissantes — elles rassemblent la grande majorité des responsables administratifs et politiques locaux (7) — et particulièrement actives à travers leurs publications, leurs activités de soutien à la recherche et de formation à l'utilisation de nouvelles techniques de gestion ; au milieu des années 1970, la MFOA et l'ICMA organisèrent ainsi une série de sessions d'initiation aux principes du « **Zero Base Budgeting** », avec le concours de responsables administratifs de villes ayant déjà adopté cette technique, comme Wilmington ou Dallas.

En Allemagne fédérale, le « **Städtetag** », fondé en 1905 et regroupant aujourd'hui 550 villes grandes et moyennes, est l'une des principales organisations de collectivités territoriales. Il publie plusieurs périodiques, diffuse de nombreux documents et organise régulièrement des stages de formation et de perfectionnement avec le concours du « **Deutsches Institut für Urbanistik** » (DIFU), qu'il a contribué à créer en 1973. Mais la problématique du « **cutback budgeting** » et la recherche de solutions au resserrement des contraintes budgétaires ont été surtout développées par la « **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung** » (KGSt). Créée en 1949, la KGSt a pour objectif de favoriser l'échange et le transfert d'expériences entre collectivités territoriales (communes, groupements de communes, Kreise) afin d'améliorer leur organisation et leur gestion à travers des réunions de travail et séminaires associant élus et fonctionnaires territoriaux. Cette structure de réflexion assez légère (regroupant une quinzaine de collaborateurs à Cologne) a orienté nombre de ses réflexions vers la planification, la gestion prévisionnelle et, depuis deux ans, le « **controlling** » municipal. On doit signaler enfin le rôle très important que jouent dans la recherche d'innovations par les municipalités ouest-allemandes deux corps de fonctionnaires : les statisticiens, organisés en groupe professionnel actif et structuré depuis plus d'un siècle (le « **Verband Deutscher Städtestatistiker** » a en effet été constitué en 1879), et les aménageurs ou planificateurs du développement urbain (« **Stadtentwicklungsplaner** »).

Après avoir schématiquement recensé les principaux facteurs de diffusion de la planification et de la gestion prévisionnelle, il importe de présenter un panorama des différentes techniques et pratiques existantes.

Un panorama des techniques et pratiques

Ce panorama d'expériences locales recouvre les trois principales étapes de la planification et de la gestion prévisionnelle : connaître et mesurer l'existant, élaborer et mettre en œuvre les techniques de planification, et veiller à la correspondance entre objectifs et résultats.

1. Connaître et mesurer l'existant

Dans de nombreuses collectivités territoriales, des systèmes d'information ont été mis en place afin de connaître de manière précise les caractéristiques et l'évolution de la population, des besoins, équipements, services et activités. Des banques de données locales se sont ainsi constituées dans les villes canadiennes (9 : 63) et ouest-allemandes (par exemple : « **Informathek** » à Cologne et « **Planungsdatenbank** » à Bochum). De même, en plus de la publication d'annuaires statistiques, des « systèmes d'observation » (« **Beobachtungssysteme** ») reposant sur des ensembles d'indicateurs ont été créés en RFA depuis les années 1970 (20 : 108) par les services municipaux de statistiques (« **Ämter für Statistik und Stadtforschung** »). Il s'agit de recourir à des méthodes de statistique descriptive (établissement de moyennes, de dispersions, de séries...) et analytique (recherche notamment de relations de causalité par des corrélations), afin de prévoir les évolutions futures (par exemple, dans les grandes villes, du marché local de l'emploi). Depuis 1977, Wuppertal réalise des prévisions et projections démographiques à la fois pour l'ensemble de la ville et par quartiers qui servent de base à l'élaboration des plans d'action sectoriels (« **Fachpläne** ») (36 : 76). Osnabrück développe depuis 1973 son système d'information qui comprend notamment un atlas des services et équipements municipaux (47 : 130). La ville de Munich dispose du système d'information, de planification et d'analyse « **Kompas** » (« **Kommunales Planungsinformations – und Analysesystem** ») qui est utilisé pour la préparation de nombreuses politiques sectorielles et la réalisation de simulations (39 : 302). A Bochum, des prévisions démographiques par groupes d'âges permettent de planifier la fréquentation et la rentabilisation d'équipements, comme les jardins d'enfants ou les écoles, selon leur zone d'implantation (48).

Afin d'estimer et éventuellement de remettre en cause le champ des interventions municipales, de nombreuses municipalités ouest-allemandes, mais aussi autrichiennes (5 : 106-107), recourent à l'« **Aufgabenkritik** », c'est-à-dire à la critique des tâches. Cette démarche, recommandée initialement par la « **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung** » (26) dans le contexte de la

récession de 1974/75, vise en quelque sorte à radiographier l'ensemble des actions municipales et à détecter les coûts non justifiés ou excessifs (21). A partir d'une analyse approfondie de l'existant, il s'agit donc de tendre à l'ajustement optimal des ressources disponibles aux dépenses jugées indispensables, par la recherche des possibilités : d'amélioration des revenus, de transfert éventuel d'activités à d'autres organisations publiques ou privées, de fourniture des services dans de meilleures conditions, et d'adaptation plus souple des tâches à l'évolution des besoins. Par nature ambitieuse, l'« **Aufgabenkritik** » nécessite l'utilisation de données précises et multiples extraites d'un système d'information global, et constitue généralement le préalable indispensable à la conduite d'une **Aufgabenplanung** (planification des tâches).

2. Elaborer et mettre en œuvre les techniques de planification.

Selon la typologie proposée par Allen Schick (37), les budgets peuvent poursuivre trois objectifs différents : de contrôle, de management, et de planification. A chacun d'entre eux correspond une approche privilégiée. Le contrôle consiste à s'assurer que l'argent est dépensé dans le respect des lois et règlements en vigueur (approche traditionnelle). Le management vise à gérer les ressources le plus efficacement possible pour atteindre les objectifs fixés (approche en termes de performance). Enfin, la planification repose sur l'utilisation du budget comme instrument permettant de mener des politiques globales et de tendre vers des objectifs à long terme (approche planificatrice).

L'approche traditionnelle, qualifiée de « **line-item budgeting** » dans les pays anglo-saxons, car elle vise d'abord à recenser et à décrire les différentes opérations de manière précise et exhaustive, ligne par ligne, demeure la plus couramment utilisée, par exemple dans les villes américaines (31). Mais elle a été progressivement complétée par des mesures de performance, afin de tenir compte non seulement des inputs mais aussi des outputs du processus budgétaire.

Cet intérêt pour les outputs a également été à l'origine du « **Planning, Programming, and Budgeting System** » (PPBS), présenté par le Président Johnson, lors de son introduction dans l'administration fédérale américaine, comme un « système tout à fait nouveau et révolutionnaire ». Le PPBS, qui associe planification à long terme et processus budgétaire, est destiné à permettre l'établissement d'une hiérarchie des objectifs et la détermination des différentes possibilités de les atteindre. Il a été expérimenté dans les collectivités territoriales, à partir de la fin des années 1960 aux Etats-Unis, et en Europe dans les années 1970, notamment en Grande-Bretagne (16 : 193-194) et en Allemagne fédérale (20). La pratique a cependant confirmé les insuffisances identifiées déjà à l'échelon national,

notamment la lourdeur et la complexité de ce système ambitieux de planification budgétaire.

De nombreux espoirs ont alors été placés dans le « **Zero-Base Budgeting** », dont les trois principaux éléments sont l'identification d'unités de décision, la détermination de groupes de décision (différentes combinaisons de services et de niveaux de financement pour chaque unité de décision), et le classement de ceux-ci par ordre de priorité. Mis au point en 1969 par Peter Pyrrh pour la firme Texas Instruments, le **ZBB** fut ensuite introduit non seulement dans des entreprises privées américaines, mais aussi dans des collectivités territoriales et des administrations étatiques, notamment en 1972 en Géorgie sous l'impulsion de son gouverneur, Jimmy Carter, qui recommanda ensuite son utilisation pour la préparation du budget fédéral de 1979. Selon l'enquête de Perry Moore (32) sur un échantillon de 205 villes, 17 % d'entre elles avaient recours au **ZBB** dès la fin des années 1970. Celui-ci a été expérimenté à partir de 1975-76 à Wilmington et appliqué au budget général, ainsi qu'à des budgets spécifiques, ceux retraçant les concours de la Fédération et de l'Etat ou correspondant à des services autonomes comme l'eau. Les unités budgétaires y recouvrent les services existants et les groupes de décisions à financer sont classés en quatre catégories selon leur degré de priorité. Dans cette ville, le **ZBB**, dont l'adoption avait été précédée par l'expérimentation de diverses techniques de prévision financière, semble avoir sensiblement amélioré le processus de planification et de décision budgétaire, en partie grâce à la participation active des fonctionnaires, mais aussi des élus, aux différents stades de la procédure (voir 41). Cette association des principaux acteurs concernés a également contribué au succès de l'expérience dans des villes des Etats-Unis (comme North Miami, Iowa City et Garland) et du Canada (telles que Hamilton et Ottawa, voir 51 : 156), où le **ZBB** a pu être introduit au terme d'une série de séances de formation du personnel. De même, la municipalité de Walnut Creek s'inspire du **ZBB** dans la préparation de son budget biennal (**Two-Year Option Budget**) (11 : 188).

Depuis une dizaine d'années, il apparaît que les techniques de planification et de gestion prévisionnelle ont connu une diffusion et une différenciation croissantes au sein des collectivités territoriales ; mais leurs responsables, plutôt que d'adopter une approche unique (**PPBS**, **ZBB**, « **Aufgabenplanung** », ...), ont préféré le plus souvent suivre une démarche pragmatique intégrant les apports leur paraissant les plus utiles de plusieurs méthodes. En voici quelques illustrations concrètes.

Aux Etats-Unis, diverses techniques relativement perfectionnées de prévision, et de planification sont utilisées dans les villes et les comtés. La capacité d'expertise de la Ville de New York s'est considérablement améliorée depuis 1975, époque où la municipalité en faillite était dans l'incapacité de chiffrer le volume exact de ses effectifs ; New York a depuis réalisé de nombreux progrès, notamment en

élaborant un programme d'investissement sur dix ans, ainsi qu'une gestion prévisionnelle quadriennale de son personnel et de sa politique d'emprunt (8). La commune de South Lake Tahoe, dont les activités dépendent essentiellement du tourisme, organise chaque année des réunions de responsables municipaux et de représentants du secteur économique et bancaire afin d'établir des prévisions économiques et budgétaires plus précises ; il s'agit à la fois de recourir à l'expertise du secteur privé et d'associer plus directement celui-ci à la perception des besoins et à la définition des politiques à moyen terme (voir 11 : 179). Vancouver a de son côté mis au point un système quinquennal de prévision statistique des revenus et des dépenses, actualisé annuellement par un comité d'étude. Un programme informatique élaboré permet à la municipalité de la Nouvelle Orléans de calculer des projections financières sur six ans, en tenant compte de différentes possibilités d'évolution de l'indice des prix à la consommation ; de nombreux scénarios de modifications budgétaires peuvent ainsi être testés en faisant varier les niveaux de revenu, de population et de prix. Lakewood a élaboré un modèle de planification financière intégrant des objectifs à long terme concernant les politiques à mettre en œuvre, des décisions à moyen terme (par exemple, un plan d'amélioration de l'investissement) et des ensembles de mesures spécifiques à court terme. Les collectivités territoriales américaines font parfois appel à des consultants pour élaborer leur planification financière. Ce fut le cas par exemple en 1983 de la préparation par des experts privés et universitaires du programme d'investissement quinquennal de la commune de Macedonia (décrite par 30 : 1-2).

Les villes ouest-allemandes disposent souvent de remarquables capacités d'expertise prévisionnelle, grâce au niveau élevé de qualification de leurs fonctionnaires spécialistes des finances, de la planification urbaine et des études statistiques. Mais il n'est pas rare que le cloisonnement des différents services empêche la coordination des activités de planification et de gestion prévisionnelle, et que la planification financière à moyen terme, portant sur une période de cinq ans (**Mifrifi** : « **Mittelfristige Finanz - und Investitionsplanung** ») soit conduite trop indépendamment des objectifs retenus par les responsables des programmes spécifiques pluriannuels. Quelques villes se sont cependant efforcées d'assurer une véritable connection entre « **Stadtentwicklungsplanung** » et « **Finanzplanung** », en particulier Osnabrück et Nüremberg. Cette politique a sans doute été favorisée à Osnabrück par l'engagement personnel de l'« **Oberstadtdirektor** » (équivalent du secrétaire général français), désigné en 1983 après avoir longtemps dirigé les services financiers, qui décida de rassembler en une structure unique (un « **Zentralamt** ») les différentes fonctions relevant de la planification : développement urbain, statistiques, critique des tâches et contrôle des investissements (47 : 137-138). La ville de Nüremberg (28) a de façon assez semblable constitué un organe intégré de planification **AGN** (« **Arbeitsgruppe Nürnberg-Plan** »), dont le travail consiste à harmoniser et à coordonner les objectifs :

-
- de la politique générale d'aménagement urbain
 - des « plans-cadres » correspondant aux différentes politiques sectorielles (logement, enseignement, transports, loisirs...), identifiant les besoins et définissant les actions à long terme
 - de la planification financière à moyen terme (cinq ans)

Au début des années 1980, la ville de Kassel a élaboré de façon originale des programmes de planification de ses quartiers (23 ayant chacun une population comprise entre 5000 et 17.000 habitants), prévoyant leur développement futur, les équipements à y réaliser et l'évolution de la distribution spatiale des services offerts (14). Ils devaient servir d'instrument de coordination interne entre la planification budgétaire, le programme d'investissement et les plans d'action sectoriels. Chacun d'entre eux contenait une description du quartier considéré, sa mise en perspective par rapport au reste de la ville, les mesures prises au cours des années antérieures, les objectifs de développement, et les actions projetées. Mais il est rapidement apparu que cette démarche était vouée à l'échec. Le contexte d'austérité et de retranchement entraîna une centralisation accentuée de la politique budgétaire, réduisant à une peau de chagrin l'influence déjà faible des conseils d'arrondissement créés à la suite de la réforme territoriale des années 1970 ; par ailleurs, les modalités de mise en œuvre de cette politique de décentralisation infra-municipale furent tellement vagues que la coordination entre la planification des équipements et celle de leur financement ne fut jamais réellement tentée.

Le recours à la planification s'est développé surtout à partir des années 1970 dans la plupart des villes suisses, notamment par l'adoption de plans financiers à moyen terme d'une durée de trois à cinq ans et de méthodes inspirées du **PPBS**, du **ZBB** et du management par objectifs (35). Genève a ainsi mis au point une planification se rapprochant du **PPBS**, destinée à couvrir la période 1978-1990. Un plan stratégique de douze ans fixe les domaines d'intervention, dresse un inventaire des problèmes « lourds » de la ville, et propose une série d'actions à mener en fonction de différentes hypothèses d'évolution de la population et des emplois ; un programme financier quadriennal précise le choix des investissements (contraintes, utilité, modalités de financement et de réalisation technique) et la projection des dépenses de fonctionnement (voir 19).

Une recherche récente portant sur 355 des 454 municipalités norvégiennes a tenté de déterminer les variables influençant l'adoption par les responsables locaux d'innovations de gestion financière, et en particulier la diffusion des techniques de planification et de prévision (34). Confirmant d'autres travaux consacrés à l'innovation organisationnelle, elle établit que la dimension et la densité démographique sont, à la différence de la couleur politique et de la structure économique, des variables significatives : plus la population d'une municipalité est importante et sa densité élevée, plus la planification financière tend à se développer.

Comme en France, la gestion prévisionnelle du personnel représente souvent dans de nombreuses villes étrangères « la clé de voûte des efforts de rationalisation budgétaire », selon l'expression d'Alain GUENGANT (15 : 11). C'est par exemple une des priorités de la ville américaine de Phoenix, dont les frais de personnel (près de 10.000 agents) constituent les deux tiers de son budget de fonctionnement ; les agents y sont étroitement associés à la politique de formation et de reconversion, notamment par une prise en considération de leurs préférences et demandes régulièrement mesurées par des sondages (38). Dans la plupart des collectivités territoriales, les mesures de retranchement prises au cours des dernières années ont directement touché le personnel ; il s'agit donc généralement de gérer une évolution à la baisse ou une stabilisation des effectifs. En l'espace seulement de trois ans (1981-1984), selon une enquête du *Städtetag* (25 : 94), plusieurs municipalités ouest-allemandes ont sensiblement diminué le nombre de leurs emplois à plein temps (partiellement compensé par l'augmentation des postes à temps partiel) : – 15,7 % à Minden, – 14,8 % à Herford, – 14,3 % à Giessen, – 13,4 % à Düren, etc... De même, selon l'enquête par questionnaire « Fiscal Austerity and Urban Innovation » conduite aux Etats-Unis en 1982-1983 auprès d'un échantillon de 427 villes de plus de 25.000 habitants, 41 % des municipalités américaines ont utilisé la stratégie du licenciement et 74 % celle du non remplacement des départs en retraite (10 : 26). L'austérité a par conséquent imposé une efficacité et une rigueur renforcées dans la gestion du personnel, incarnées de manière exemplaire à Pittsburgh par Peter Flaherty :

« La gestion du personnel fut strictement contrôlée, sous la forme notamment de réduction de postes et de réorganisation des tâches. Alors que dans le passé la promotion dépendait en grande partie d'appuis personnels et politiques, elle fut désormais soumise à des critères de résultats... Des centaines d'agents furent affectés à de nouvelles fonctions et des emplois inutiles furent supprimés (comme celui de nettoyeur de crachoirs !) ... » (12 : 200).

3. Assurer la correspondance entre objectifs et résultats.

La planification consiste non seulement à fixer des objectifs, mais aussi à évaluer régulièrement les conditions de leur concrétisation, afin d'assurer une certaine souplesse d'adaptation à l'évolution interne de l'organisation et de son environnement. On a coutume de diviser de manière analytique le processus décisionnel en séquences – planification ou programmation/ **implementation** ou mise en œuvre/ évaluation – qui sont dans la réalité étroitement imbriquées et interdépendantes. Les collectivités territoriales procèdent généralement à des ajustements de leurs prévisions et objectifs en fonction de l'évolution des outputs de leurs politiques, le « **feedback** » étant un élément fondamental de la réussite de leur gestion.

Sans rentrer dans le détail des pratiques d'évaluation de la gestion publique locale, on soulignera cependant qu'elles sont expérimentées sous de multiples formes, dans un souci à la fois de mesure des effets des projets à plus ou moins long terme et d'amélioration de la productivité des services. De nombreuses collectivités territoriales américaines ont développé en particulier des indicateurs subjectifs (satisfaction et préférences de dépenses des citoyens à l'égard des services, mesurée par des sondages) et objectifs (de performance) (17). Une enquête menée en 1980 auprès de 163 villes de plus de 100.000 habitants montre que 59 % d'entre elles utilisent des mesures d' « effort » (volume de travail effectué par un service ou une direction), 43 % des indicateurs d' « effectivité » (impact et résultats d'un programme, par rapport à ses objectifs) et 31 % des mesures d'efficacité (rapport entre outputs et inputs), les municipalités de plus de 250.000 habitants disposant de capacités d'expertise plus élevées (44). Sous un angle plus strictement financier, les programmes de planification et de prévision contiennent souvent un suivi régulier des opérations (**monitoring**), pratique qui s'est rapidement étendue aux Etats-Unis, en Allemagne fédérale (18 : 512) et en Norvège où, selon l'enquête précitée (34 : 22), le monitoring s'effectue selon un rythme au moins mensuel dans plus de la moitié des municipalités.

Certaines collectivités territoriales ont mis au point des batteries d'indicateurs financiers et de gestion pour le moins impressionnantes par leur précision et leur richesse en information. En prenant connaissance des nombreuses relations d'expériences (le plus souvent d'ailleurs « désincarnées » et auto-légitimantes) qui se développent dans les collectivités territoriales à travers le monde, il est tentant d'imaginer que la rationalisation de la gestion locale ne connaît pratiquement plus de limites, et que les hommes, aidés par les machines, guident de plus en plus scientifiquement l'avenir de leurs organisations. Mais il n'en est pas tout à fait ainsi.

Les obstacles au développement de la planification et de la gestion prévisionnelle

« Il y a 15 ans, on pensait que la planification permettrait de transformer la lutte pour le pouvoir et le partage des ressources en une fixation rationnelle de priorités, et la lourdeur bureaucratique en efficacité économique. Mais nous nous sommes rendu compte que cela était inexact. Nous avons beaucoup appris du **processus politique**. Ce n'est pas seulement un combat d'idées... c'est aussi une lutte portant sur l'influence, les partisans, les clients, l'argent. Cette lutte se déroule, non seulement à l'intérieur de la sphère politique ou bien entre la politique et l'administration, mais aussi au sein même des administrations ». Gerhard Banner (2 : 531), responsable de la « **Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung** », tire ainsi le bilan d'une expérience de plusieurs années de conseils et de consultations en gestion auprès de nombreuses collectivités territoriales ouest-allemandes. Il estime qu'on a fait la part un peu trop belle au management scientifique, planificateur et rationalisateur, lequel tend à gommer les dimensions organisationnelles fondamentales que sont l'histoire et le politique. Après avoir

expérimenté des programmes de planification et de prévision complexes, ambitieux et politiquement coûteux, des municipalités comme Kassel ont préféré adopter une approche beaucoup plus simple et pragmatique.

La planification a en effet souvent « les défauts de ses qualités ». Dans de nombreuses organisations, on observe qu'elle est plus aisée à concevoir qu'à mettre en œuvre. Sa « philosophie », sa logique et ses objectifs de globalité sont généralement fort séduisants d'un point de vue analytique, mais malheureusement difficilement applicables à une organisation donnée. Les résistances bureaucratiques internes au changement peuvent être fortes. D'autre part, la planification suppose une unité de décision et d'action à laquelle s'opposent fréquemment des contradictions de perspectives et d'intérêts sectoriels ; étudiant les politiques de planification de Genève, Lausanne et Zürich, Angelo Rossi (35) a ainsi souligné la divergence entre les objectifs des services des finances, recherchant une modification de la structure par classes de revenu des contribuables, et ceux des services d'urbanisme, principalement intéressés par l'augmentation du nombre d'habitants, en soutenant ou en rétablissant une certaine mixité entre les différentes couches de la population. Enfin, l'action planificatrice pluriannuelle nécessite une relative continuité qui n'est que rarement assurée en cas d'alternance politique ou de rotation rapide aux postes administratifs de direction ; ainsi, prenant ses fonctions en 1980, le nouveau « **city manager** » de Cincinnati décida d'abandonner complètement la procédure de planification budgétaire que son prédécesseur s'était efforcé d'élaborer et de faire adopter par l'ensemble des services municipaux depuis 1976 (27 : 108).

Les problèmes d' « **implementation** » sont apparus en particulier à l'occasion de l'introduction dans des organisations locales du **PPBS** et du **ZBB**. Même si elle se fonde surtout sur des expériences fédérales ou étatiques américaines, la « sentence » d'un spécialiste des politiques budgétaires aussi éminent qu'Aaron Wildavsky apparaît presque sans appel : « Je n'ai pas été capable de trouver un seul exemple de mise en œuvre réussie du **PPB** » (49 : 196), ou bien, citant la formule d'Allen Schick au sujet de la possibilité de découvrir des gisements de productivité et de rationalité grâce au **ZBB** : « On a capturé quelques papillons, mais aucun éléphant » (49 : 209). Selon Wildavsky, les programmes de planification financière sophistiqués qui, à l'instar du **PPBS** et du **ZBB**, prétendent rationaliser de façon cohérente et scientifique (c'est-à-dire dégagée des contraintes politiques « irrationnelles » et conjoncturelles) la gestion publique, sont structurellement voués à l'échec. Son analyse, qui met l'accent sur la primauté des facteurs organisationnels, politiques et administratifs, explique largement les vicissitudes de ces deux techniques « révolutionnaires » de planification budgétaire. L'engouement qu'elles ont chacune suscité à quelques années d'intervalle résulte en grande partie de leur valeur symbolique, leur simple adoption étant souvent apparue comme un gage de profonde innovation. Mais leur mise en œuvre a souvent été partielle ou superficielle, dans la mesure où le processus budgétaire traditionnel, officiellement abandonné, a continué en réalité à dominer les comportements comme les straté-

gies des acteurs politiques et administratifs. L'une des raisons de cet attachement aux pratiques antérieures a dans de nombreux cas été la non assimilation des concepts et méthodes de base des nouvelles approches planificatrices. Par ailleurs, l'un des reproches les plus couramment adressés au **PPBS** comme au **ZBB** a été l'alourdissement bureaucratique qu'ils ont entraîné (prolifération de documents, temps et efforts consacrés notamment) ; les coûts de préparation du budget ont ainsi augmenté de 100 % à Wilmington (41 : 192).

Dans l'ensemble, les collectivités territoriales semblent avoir pris conscience, en particulier à travers les expériences du **PPBS** et du **ZBB**, des limites techniques, organisationnelles et politiques inhérentes à la planification des politiques et de leur financement. Elles font preuve aujourd'hui d'un plus grand scepticisme à l'égard des techniques et des « **packages** » ambitieux mais difficilement opérationnels, d'autant plus que l'austérité contraint à limiter les coûts de constitution et de développement des systèmes de planification.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- (1) ANDREW C., LEVEILLEE J. et QUESNEL L. (1985), « Le pouvoir local et les stratégies de réaligement dans les centres urbains du Québec », *Anthropologie et sociétés*, vol. 9, n° 2, 1985, pp. 117-149.
- (2) BANNER G. (1984), « Gerhard Banner im Gespräch. Evaluierung in ständigem Lernprozess und Konflikt », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Opladen, RFA, Westdeutscher Verlag, 1984, Vol. 1, 677 p., pp. 530-538 (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Bd. 35).
- (3) BANNER G. (1984), « Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik », *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 9, Mai 1984, pp. 364-372.
- (4) BANNER G. (1987), « Haushaltssteuerung und Haushaltskonsolidierung auf kommunaler Ebene. Ein politisches Problem », *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, Nr. 3, März 1987, pp. 50-56.
- (5) BAUER H. (1985), « L'évolution des finances communales en Autriche : « crise financière insidieuse », premières tentatives de consolidation du budget », In T.N. CLARK, G.-M. HELLSTERN et G. MARTINOTTI (Eds.), *Urban Innovations as Response to Urban Fiscal Strain*, Berlin, Verlag Europäische Perspektiven, 1985, 236 p., pp. 101-109.
- (6) BEHN R.D. (1985), « Cutback Budgeting », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, N° 2, 1985, pp. 155-177.
- (7) BINGHAM R.D., HAWKINS B.W., FRENDEIS J.P. et LE BLANC M.P. (1981), *Professional Associations and Municipal Innovation*, Madison, Wisconsin, Etats-Unis, The University of Wisconsin Press, 1981, 184 p.
- (8) BRECHER C. et HORTON R.D. (1985), « Retrenchment and Recovery : American Cities and The New York Experience », *Public Administration Review*, Vol. 45, N° 2, May/April 1985, pp. 267-274.
- (9) CHEKKI D.A. (1986), « Doing More with Less », *Society*, Vol. 23, N° 6, September/October 1986, pp. 61-64.

-
- (10) CLARK T.N., BURG M.M. et VILLEGAS DE LANDA M.D. (1984), « Urban Political Cultures and Fiscal Austerity Strategies », communication au congrès de l'American Political Science Association, Washington, D.C., 30 août-2 septembre 1984, 29 p.
- (11) CLARK T.N., DESEVE G.E. et JOHNSON J.C. (1985), *Financial Handbook for Mayors and City Managers*, New York, Etats-Unis, Van Nostrand Reinhold, 1985, 239 p. (Council on Municipal Performance Series).
- (12) CLARK T.N. et FERGUSON L.C. (1983), *City Money, Political Processes, Fiscal Strain and Retrenchment*, New York, Etats-Unis, Columbia University Press, 1983, 440 p. Traduction et adaptation françaises de Vincent Hoffmann-Martinot (avec la collaboration de Véronique Hoffmann-Martinot) : *L'argent des villes* (1988), Paris, Economica (Coll. Politique comparée).
- (13) ELKIN S. (1983), « Towards a Contextual Theory of Innovation », *Policy Sciences*, N° 15, 1983, pp. 367-387.
- (14) FLORE C. et KRIEGER H. (1984), « Vom Stadtteilprogramm zu Schwerpunktprojekten : Anknüpfungspunkte für Erfolgskontrollen ? Beispiel Kassel », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und-verwaltung*, Bâle, Suisse, Birkhäuser, 1984, 500 p., pp. 328-340 (Stadtforschung aktuell, Bd. 6).
- (15) GUENGANT A. (1987), « Planification, gestion prévisionnelle et vote annuel du budget communal » (article publié dans ce numéro).
- (16) HALL P. (1985), *Urban and Regional Planning*, Londres, Grande-Bretagne, Allen and Unwin, 1985, 318 p. (2ème édition).
- (17) HATRY H.P. (1985), « State and Local Government Productivity and Performance Measurement », In J. RABIN et D. DODD (Eds.), *State and Local Government Administration*, New York, Etats-Unis, Marcel Dekker, 1985, 446 p., pp. 121-142 (Public Administration and Public Policy, 28).
- (18) HELLSTERN G.-M. et WOLLMANN H. (1984), *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Opladen, RFA, Westdeutscher Verlag, 1984, Vol. 1, 677 p., (Schriften des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Bd. 35).
- (19) HENNINGER C. (1987), « Le système de planification utilisé par la Ville de Genève », communication au colloque international « La gestion budgétaire en période d'austérité », Neuchâtel, Université de Neuchâtel, IRER, 16 et 17 février 1987, 18 p.

-
- (20) HOBBERG R. 1982, « Ansätze für planvolles Sparen auf der kommunalen Ebene », *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 1982, I, pp. 97-114.
- (21) HOFFMANN-MARTINOT V. (1984), « Les stratégies politico-financières des municipalités face à la crise économique en RFA et en France », communication au congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, 26 et 27 janvier 1984, 31 p.
- (22) HOFFMANN-MARTINOT V. (1987), *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*. Paris : Presses Universitaires de France.
- (23) HOFFMANN-MARTINOT V. et NEVERS J.-Y. (1985), « Les maires urbains face à la crise », *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 28, octobre 1985, pp. 121-132.
- (24) HOFFMANN-MARTINOT V. et NEVERS J.-Y. (1987), « Gérer l'austérité : les politiques de retranchement des villes françaises dans les années 1980 », *Urbanisme*, N° 220, juin 1987, pp. 63-70.
- (25) KARRENBERG H. et MÜNSTERMANN E. (1985), « Gemeindefinanzbericht 1985 », *Der Städtetag*, Nr. 2, Februar 1985, pp. 72-117.
- (26) KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1982), *Haushaltskonsolidierung durch Aufgabenkritik und Sparmassnahmen*, Cologne, RFA, KGSt Bericht Nr. 14/1982, 25 p.
- (27) LEVINE C., RUBIN I.S. et WOLOHOJIAN G.G. (1981), *The Politics of Retrenchment. How Local Governments Manage Fiscal Stress*, Beverly Hills, Etats-Unis, Sage, 1981, 224 p. (Sage Library of Social Research Vol. 130).
- (28) LÖLHÖFFEL D. von (1984), « Mittelfristige Investitionsplanung und Projektplanung als Ansätze für Erfolgskontrolle und Aufgabenkritik. Beispiel Nürnberg », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*, Bâle, Suisse, Birkhäuser, 1984, 500 p., pp. 147-159 (Stadtforschung aktuell, Bd. 6).
- (29) MAES R. (1985), *La décentralisation territoriale. Situation et perspectives. Rapport au Ministre de l'Intérieur et de la Fonction Publique*, Bruxelles, Belgique, Inbel, 1985, 393 p.

-
- (30) MAREK M.H. (1985), « Developing a Capital Improvement Program and Budget : The City of Macedonia – A Case Study », *Urban Fiscal Ledger*, October/November 1985, Vol. 2, N° 7, pp. 1-4 (College of Urban Affairs, Cleveland State University).
- (31) MOORE P. (1980), « Types of Budgeting and Budgeting Problems in American Cities », *International Journal of Public Administration*, 1980, N° 2, pp. 501-514.
- (32) MOORE P. (1980), « Zero-Base Budgeting in American Cities », *Public Administration Review*, 1980, N° 40, pp. 253-258.
- (33) PICKVANCE C. (1985), « Le gouvernement local anglais en souffrance 1979-1984 », *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 28, octobre 1985, pp. 80-93.
- (34) ROSE L.E. (1986), « The Use of Fiscal Management Tools in Norwegian Municipalities : A Preliminary Report », communication au congrès de l'European Consortium for Political Research, Göteborg, 1-6 avril 1986, 26 p.
- (35) ROSSI A. (1984), « Evolution des stratégies de gestion dans les grandes villes suisses en perte de population », communication au 1er colloque international de la revue « Politiques et management public », Paris, 26-28 septembre 1984, 22 p.
- (36) ROTHGANG E. (1984), « Evaluierung als Handlungsmittel des kommunalen Politik – und Verwaltungssystems – am Beispiel einer Grossstadt (Wuppertal) », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und-verwaltung*, Bâle, Suisse, Birkhäuser, 1984, 500 p., pp. 68-83 (Stadtforschung aktuell, Bd. 6).
- (37) SCHICK A. (1966), « The Road to PPB : The Stages of Budget Reform », *Public Administration Review*, N° 26, 1966, pp. 243-258.
- (38) SCHLAR E., VERHEYEN L. et PETERS M.E. (1984), « Manpower Planning and Budgeting : A Productivity Program », *Public Administration Review*, Vol. 44, N° 2, March/April 1984, pp. 169-173.
- (39) SCHUSSMANN K. (1984), « Evaluierungsansätze auf der kommunalen Ebene. Beispiel zur Münchener Stadtentwicklungsplanung », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und-verwaltung*, Bâle, Suisse, Birkhäuser, 1984, 500 p., pp. 299-312 (Stadtforschung aktuell, Bd. 6).

- (40) SHARKANSKY I. (1984), « Budgeting Amidst Triple-Digit Inflation : The Case of Israel », *British Journal of Political Science*, Vol. 14, Nr. 1, January 1984, pp. 73-88.
- (41) SINGLETON D.W., SMITH B.A. et CLEVELAND J.R. (1980), « Zero-Base Budgeting in Wilmington, Delaware », In C.H. LEVINE (Ed.), *Managing Fiscal Stress. The Crisis in the Public Sector*, Chatham, New Jersey, Etats-Unis, Chatam House, 1980, 344 p., pp. 179-193 (Chatam House Series on Change in American Politics).
- (42) SKOVSGAARD C.-J. (1985), « Budgeting Innovations in Danish Municipalities under Fiscal Austerity », In T.N. CLARK, G.M. HELLSTERN et G. MARTINOTTI (Eds.), *Urban Innovations as Response to Urban Fiscal Strain*, Berlin, Verlag Europäische Perspektiven, 1985, 236 p., pp. 129-137.
- (43) SKOVSGAARD C.-J. (1985), « Policy Choices, Bureaucratic Tools, and Technical Options. Austerity Strategies in Danish Local Government », communication au séminaire « Fiscal Austerity and Urban Innovation », Versailles, 12-14 juillet 1985, 14 p.
- (44) USHER C.L. et CORNIA G.C. (1981), « Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting », *Public Administration Review*, March/April 1981, Vol. 41, N° 2, pp. 229-235.
- (45) VANNESTE J. (1987), « La gestion des réductions budgétaires dans les collectivités locales en Belgique », communication au colloque international « La gestion budgétaire en période d'austérité », Neuchâtel, Université de Neuchâtel, IRER, 16-17 février 1987, 27 p.
- (46) WALZER N. (1985), « Fiscal Austerity in Mid-Size Cities : Preliminary Findings », In T.N. CLARK (Ed.), *Research in Urban Policy, A. Research Annual, Coping with Urban Austerity* Greenwich, Conn., Etats-Unis, Jai Press, Vol. 1, 1985, 393 p., pp. 161-173.
- (47) WESSEL G. (1984), « Evaluierung durch ein « Zentralamt » beim Oberstadtdirektor als Instrument der Verwaltungsführung. Beispiel Osnabrück », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und-verwaltung*, Bâle, Suisse, Birkhäuser, 1984, 500 p., pp. 127-141 (Stadtforschung aktuell, Bd. 6).
- (48) WIENEN H.-J. (1984), « Statistische Informationssysteme der Kommunen als Mittel der Wirkungsbeobachtung und Erfolgskontrolle. Beispiel Bochum », In G.-M. HELLSTERN et H. WOLLMANN (Hrsg.), *Evaluierung*

-
- und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und-verwaltung*, Bâle, Suisse, Birkhäuser, 1984, 500 p. pp. 244-263 (Stadtforschung aktuell, Bd. 6).
- (49) WILDAVSKY A. (1984), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Etats-Unis, Little Brown, 1984, 323 p., 4ème édition.
- (50) WOLMAN H. (1986), « Innovation in Local Government and Fiscal Austerity », *Journal of Public Policy*, Vol. 6, N° 2, April-June, 1986, pp. 159-180.
- (51) WOOLDRIDGE B. (1984), « Exemplary Practices in Local Financial Management : An International Perspective », *Public Administration Review*, Vol. 44, N° 2, March/April 1984, pp. 153-161.
- (52) WRIGHT V. (1987), « Le Parti Conservateur et les collectivités locales en Grande-Bretagne. L'accentuation de la crise », In : GRAL, *Annuaire des collectivités locales 1987*, Paris, France, Librairies Techniques, 1987, 398 p., pp. 127-134.