



# Gouvernance intégrative dans le secteur public

Un modèle de pilotage  
de la durabilité pour les villes

# Résumé

La durabilité prend corps dans les villes. De nombreux Objectifs de développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 des Nations Unies relèvent des missions et des compétences des villes – de la mise en œuvre de l'économie circulaire à la promotion de la cohésion sociale, en passant par la préservation d'espaces dédiés à la biodiversité (voir ci-dessous). Pour garantir un développement durable, il est essentiel de considérer la durabilité comme une partie intégrante de la gestion des missions et des finances.

## Qu'est-ce qu'une gouvernance intégrative ?

Une **gouvernance intégrative** ancre la durabilité dans le cycle de planification et de contrôle pré-existant. Elle repose sur les principes de durabilité que sont la vision à long terme, la localisation (ancrage local d'objectifs mondiaux), la sobriété, l'alignement, la cohérence, la réflexion et le partenariat.

Ces **principes de durabilité** sont opérationnalisés via leur intégration dans les instruments de pilotage existants, tels que la stratégie municipale, le programme de législature, le plan des tâches et des finances, les autorisations de dépenses, les rapports, etc. Ce modèle de gouvernance permet ainsi d'intégrer la durabilité dans les processus et instruments établis, mais aussi de la rendre visible, tangible et mesurable dans le pilotage.

## Le modèle de pilotage

Le modèle de pilotage illustre comment les principes de durabilité sont ancrés dans le pilotage. Il opérationnalise lesdits principes dans le **cycle de pilotage** qui comprend la planification, la mise en œuvre, le compte rendu, et l'analyse et l'ajustement. Le modèle présente les **instruments de pilotage** qui, du point de vue de la durabilité, sont importants pour la gestion des tâches et des finances. Il montre également la manière dont ces instruments sont conçus et coordonnés les uns avec les autres. Le modèle relie ainsi systématiquement la durabilité au cycle de pilotage.



L'Agenda 2030 comprend 17 objectifs de développement durable (Sustainable Development Goals, SDGs). De plus amples informations sont disponibles sur le site [web du DFAE](#).

Illustration 1 (à droite) : modèle de pilotage intégratif

L'intégration des principes de durabilité dans l'organisation est garantie par la **gouvernance de la durabilité**. La culture organisationnelle, le personnel et les aspects techniques jouent ici un rôle important.

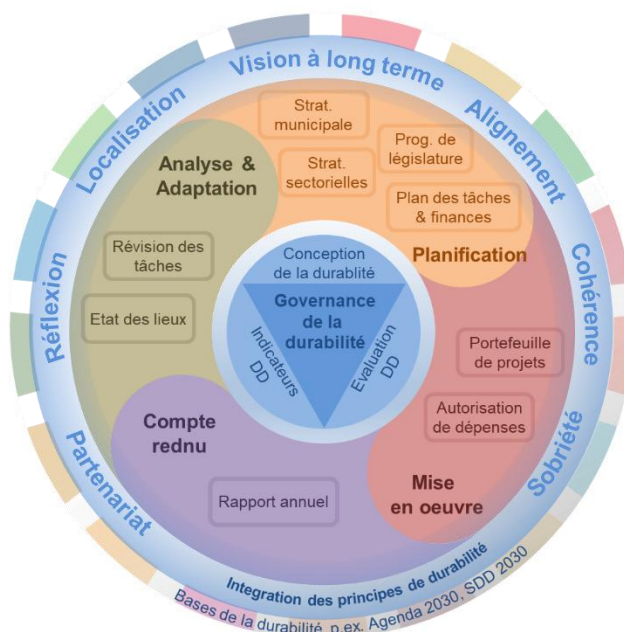
Une gouvernance intégrative permet d'éviter la création de structures et processus parallèles. La planification, la mise en œuvre, le contrôle et l'amélioration s'appuient les uns sur les autres et favorisent l'apprentissage et le développement continu, garantissant ainsi la cohérence de la gestion.

Grâce aux principes de durabilité et aux instruments de pilotage de la durabilité, la durabilité reste néanmoins visible. Cela empêche que les objectifs, la mise en œuvre et le compte rendu ne deviennent arbitraires.

## Projet collaboratif

La présente brochure expose ce à quoi ressemble un pilotage intégratif idéal. Elle décrit les différents instruments, leur coordination et l'intégration concrète des principes de durabilité.

Le modèle de gouvernance intégrative a été élaboré dans le cadre d'une série d'ateliers réunissant des représentant·e·s des villes de Bâle, Berne, Genève, Lucerne et Thoun. Il est donc fondé sur la réalité et les pratiques des municipalités et s'attaque aux défis concrets du développement urbain durable. Le projet a bénéficié du soutien financier de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).



# La durabilité dans la gouvernance

Grâce à la gouvernance stratégique, une ville s'assure de planifier ses tâches de manière ciblée et de les mettre en œuvre efficacement. Afin d'orienter le développement urbain vers la durabilité et d'accomplir les tâches et activités de manière durable, la durabilité doit être ancrée dans la gouvernance de la ville. Le modèle de pilotage présenté ici ne prescrit pas de priorité thématique ni de tâche à accomplir (« quoi »). Il se contente de fixer le cadre et de définir les instruments et les processus utilisés pour un pilotage efficace et efficient (« comment »).

**Principe d'intégration :** La durabilité est un principe directeur transversal. Elle ne constitue pas une tâche supplémentaire pouvant être déléguée à un service spécialisé, mais est intégrée et mise en œuvre dans tous les secteurs.

Afin de respecter ce principe fondamental, une gouvernance intégrative ancre la durabilité dans le cycle existant de planification et de contrôle. Dans la mesure du possible, la durabilité est donc intégrée aux instruments de pilotage existants qui peuvent être élargis ou complétés selon les besoins. En parallèle, il est essentiel de garantir la visibilité de la durabilité dans le pilotage afin de pouvoir rendre compte du développement durable de la ville sur le long terme. Cela rend la durabilité concrète et tangible et empêche qu'elle ne soit interprétée de manière arbitraire.

Une gouvernance intégrative permet de concevoir le développement de la ville de manière plus prospective, cohérente et efficace à long terme. La planification continue et l'exploitation des opportunités à court terme s'inscrivent ainsi dans un horizon temporel plus long. De plus, cela permet d'éviter la création de structures et processus parallèles.

## Principes de durabilité

Une gouvernance intégrative développe plus avant les approches de gestion publique existantes. Elle s'appuie sur les principes éprouvés d'efficacité et d'efficience tout en les développant sur le plan de la durabilité.

Une gouvernance intégrative s'oriente selon les principes de durabilité suivants (voir le détail page 4) :

- Vision à long terme
- Localisation
- Sobriété
- Alignement
- Cohérence
- Réflexion
- Partenariat

Ces principes sont étayés par la science et sont à prendre en compte tant au niveau du modèle de gouvernance dans son ensemble qu'au niveau des différents instruments. Les modalités d'une mise en œuvre concrète et efficace de ces principes dépendent des spécificités locales. Par exemple, le principe de la vision à long terme peut être opérationnalisé dans la stratégie municipale. En l'absence d'un tel instrument, la planification à long terme peut également être garantie par d'autres instruments et mesures appropriés, comme un complément à long terme au programme de législature ou une stratégie-cadre de niveau supérieur.

Les principes de durabilité ont été définis sur la base de publications scientifiques pertinentes sur la durabilité dans le contexte de l'administration publique ainsi que sur la base des pratiques actuelles en Suisse (p. ex. SDD 2030, documents stratégiques cantonaux et communaux). Outre ces principes d'une gouvernance axée sur la durabilité, la gestion publique tient également compte d'autres principes généralement reconnus, notamment l'État de droit (principe de légalité), l'efficacité, l'efficience, la rentabilité, l'importance relative, la comparabilité et la parcimonie.

## Vision à long terme

Dans une optique d'adaptabilité face aux défis futurs et d'équité intergénérationnelle, la durabilité requiert d'adopter un horizon de planification à long terme s'étendant au-delà de plusieurs législatures. Le gouvernement et l'administration publique mettent en balance les effets à court terme et à long terme des politiques.

## Localisation

Lors de la planification et de la mise en œuvre des politiques, le gouvernement et l'administration publique tiennent compte des tendances et des directives mondiales (telles que les objectifs internationaux de durabilité) ainsi que des interactions entre les réalités globales et locales. Les objectifs généraux sont interprétés localement comme un cadre d'orientation et hiérarchisés en tenant compte du contexte local. Cela garantit que les objectifs locaux sont pertinents par rapport aux priorités mondiales et nationales.

## Sobriété

Lors de la planification et de la mise en œuvre des politiques, le gouvernement et l'administration publique respectent les limites économiques, sociales (notamment les droits humains) et écologiques (planétaires) et s'alignent au principe de parcimonie.

## Alignement

Les objectifs et mesures à différents niveaux (international, national, local ou interne à la ville sur les plans stratégique et opérationnel) sont alignés. Il en résulte une cascade d'objectifs cohérents, allant des objectifs mondiaux jusqu'aux mesures de mise en œuvre, en passant par les objectifs locaux.

## Cohérence

Dans le cadre d'une approche systémique et holistique, le gouvernement et l'administration publique s'efforcent de mener une politique cohérente. À cette fin, ils communiquent sur les effets secondaires négatifs des politiques sectorielles, évitent les conflits d'objectifs et recherchent des synergies.

## Réflexion

Le gouvernement et l'administration publique évaluent les effets de l'action politique et les analysent en permanence au regard des objectifs à atteindre. Cela permet de mettre en place des mesures d'adaptation et d'amélioration.

## Partenariat

La durabilité est une œuvre collective. Pour relever ses divers défis, la collaboration de nombreux acteurs est nécessaire. Le gouvernement et l'administration publique élaborent des solutions en collaboration avec les milieux économiques, politiques, la société civile et les habitant·e·s, et les mettent en œuvre de manière coopérative.

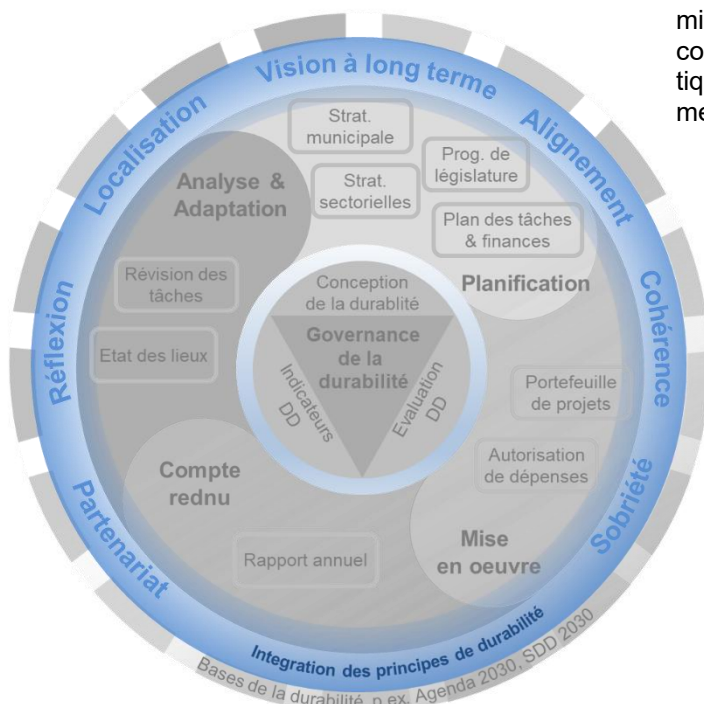


Illustration 2 : Les principes de durabilité dans le modèle

# Le modèle de pilotage

Le terme « modèle de pilotage » désigne l'ensemble des instruments qui sont utilisés pour piloter les tâches et les finances, mais également comment ils sont conçus et coordonnés les uns avec les autres. Ces tâches relèvent du contrôle de gestion, c'est pourquoi on peut également parler d'un cycle de contrôle de gestion. Le modèle présenté ci-dessous se rapporte au pilotage de l'administration centrale – le pilotage de l'administration décentralisée, des participations et des bénéficiaires de subventions n'est pas représenté ici.

## Cycle de pilotage

Le modèle de pilotage intégratif repose sur un cycle de contrôle de gestion classique comprenant quatre étapes principales : « planification », « mise en œuvre », « compte rendu » et « analyse et ajustement ». Ce cycle favorise les processus d'apprentissage et, par conséquent, un développement continu.

### Planification

Sur la base d'une conception commune de la durabilité, l'action administrative est orientée vers des « objectifs de durabilité ». Ceux-ci s'inscrivent dans une perspective à long terme et transposent le cadre général de la durabilité (p. ex. Agenda 2030 et ODD) en objectifs pertinents au niveau local. Les différents objectifs sont harmonisés.

### Mise en œuvre

Les objectifs de durabilité sont mis en œuvre au moyen de mesures et projets cohérents et coordonnés entre eux. Leur mise en œuvre garantit que les projets et mesures concrets correspondent aux objectifs généraux et aux conditions-cadres, et tiennent compte des limites économiques, sociales et planétaires.

### Compte rendu

Un rapport est établi sur les prestations réalisées et les effets obtenus ainsi que sur les ressources consommées. Il prend la forme d'une présentation des données effectives par rapport à celles projetées, ou alors, d'une classification dans une évolution à long terme et dans le contexte de seuils reconnus. La distinction avec l'étape principale « Analyse et adaptation » est donc floue.

### Analyse et adaptation

Sur la base du rapport, les mesures à prendre en matière de développement durable sont analysées et évaluées afin de procéder à d'éventuels ajustements organisationnels, juridiques et stratégiques dans une optique d'amélioration continue. Cela offre également l'occasion de procéder à une sélection consciente des effets et prestations visés. Ce processus permet de poser les bases de la nouvelle planification et de boucler le cycle de pilotage.

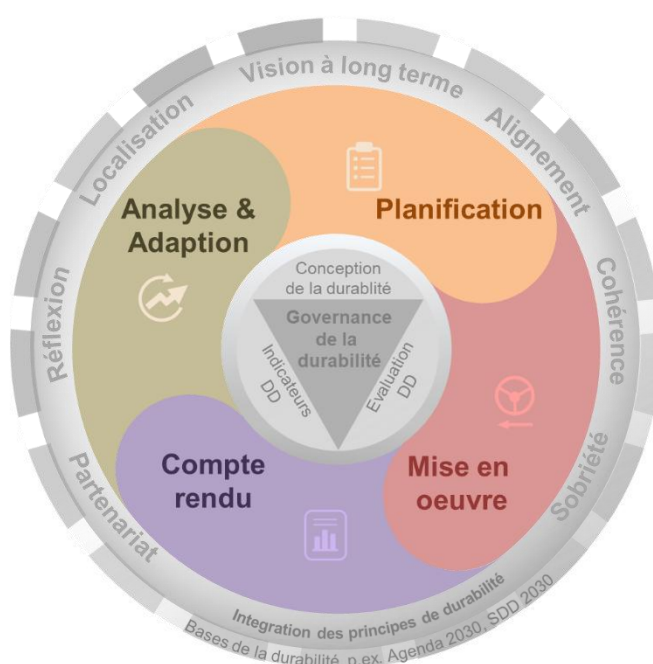


Figure 3 : Cycle de pilotage dans le modèle

## Instruments de pilotage

Le présent document ne traite que des instruments de pilotage revêtant une importance particulière pour la durabilité. Ces instruments sont décrits plus en détail dans les pages suivantes :

- La stratégie municipale (ou ligne directrice) définit les objectifs de durabilité à long terme.
- Les stratégies sectorielles définissent les objectifs concrets en matière d'impact et de prestations durables dans des domaines d'activités spécifiques (p. ex. mobilité, climat).
- Le programme de législature définit les objectifs à moyen terme de la ville sous la forme de priorités (objectifs de législature).
- Le plan des tâches et des finances, ou budget quadriennal, relie les tâches et les projets des unités administratives aux ressources financières et humaines. Il comprend également le budget annuel.
- Le portefeuille de projets présente l'ensemble des projets d'investissement et autres. Il permet de créer des synergies.
- Les autorisations de dépenses englobent les différentes décisions de dépenses prises par le pouvoir législatif ou exécutif.
- Le rapport annuel rend compte de la mise en œuvre de la planification établie en matière de tâches et de finances.

- L'état des lieux (qui peut également prendre la forme d'un rapport de développement durable ou d'un rapport sur la stratégie de la ville) montre comment la ville évolue dans son ensemble, mais également si et comment les objectifs à long terme sont atteints.
- La révision des tâches sert à la réflexion sur la nécessité, l'efficacité et l'efficacité de l'accomplissement des tâches.

Afin de garantir l'intégration des principes de durabilité dans la gestion organisationnelle, il est recommandé de mettre en place une gouvernance de la durabilité. Celle-ci coordonne les activités de durabilité des différents domaines de compétence (voir page 12). Ses instruments sont notamment :

- La conception de la durabilité, qui clarifie les principes de durabilité et les établit dans l'ensemble de l'administration.
- L'évaluation de la durabilité, qui soutient l'évaluation des différentes autorisations de dépenses et du portefeuille de projets.
- Les indicateurs de durabilité, qui sont intégrés dans les instruments existants tels que la vision stratégique, le programme de législature, les stratégies sectorielles, le budget quadriennal et les rapports.

Dans le modèle de pilotage intégratif, les principes de durabilité sont intégrés dans le cycle de pilotage classique, mais doivent y rester visibles. Ce modèle général doit être interprété en fonction du contexte et adapté aux conditions locales lors de sa mise en œuvre concrète.



Figure 4 :  
Modèle de pilotage intégratif

# Intégration des principes de durabilité dans les instruments de pilotage

Les explications suivantes décrivent comment les principes de durabilité sont intégrés aux instruments de pilotage et ainsi mis en œuvre. Il s'agit ici de descriptions idéales de ces instruments. Cela laisse une marge de manœuvre quant à la manière dont les instruments et les contenus sont conçus en fonction du contexte. Les directives cantonales et celles propres à la ville sont également déterminantes à cet égard.

## Conception de la durabilité

**Breve description** : la conception de la durabilité décrit ce que signifie la durabilité en général, mais aussi concrètement pour la ville. À savoir : les principes de durabilité de la ville, l'intégration de la durabilité dans le pilotage et sa valeur ajoutée. Le document *ne* contient *pas* d'objectifs de durabilité quant au fond – ceux-ci sont intégrés dans la vision stratégique de la municipalité. En tant qu'instrument à part entière, la conception de la durabilité sert de base importante au service de coordination de la durabilité.

**Intégration des principes de durabilité** : la conception de la durabilité garantit la vision de développement à long terme de la ville et l'inscrit dans un cadre global de durabilité (localisation). Elle sert de base pour harmoniser les objectifs mondiaux de durabilité, les objectifs municipaux et les mesures de mise en œuvre (alignement).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : la conception de la durabilité sert de base pour élaborer des objectifs de durabilité au niveau de la stratégie municipale, dans la planification législative et dans les stratégies sectorielles. Les ODD et les principes de durabilité servent ici de cadre pour définir les objectifs de durabilité dans les documents directeurs. La conception de la durabilité ne remplace donc pas le nécessaire processus de négociation concrète des objectifs de durabilité.

Compte tenu de l'importance primordiale de la conception de la durabilité, il convient de viser son ancrage juridique dans la base légale supérieure (p. ex. le règlement municipal).

définit, au plus haut niveau stratégique, les objectifs que la ville souhaite atteindre à long terme (objectifs d'impact). La stratégie municipale a un horizon de planification de 8 à 16 ans et répond ainsi au principe de la vision à long terme. Une stratégie de durabilité générale peut également assumer la fonction d'une stratégie municipale.

**Intégration des principes de durabilité** : la stratégie municipale repose sur la conception de la durabilité, de sorte que ses objectifs sont durables (alignement). Les objectifs doivent être visionnaires (audacieux) et pertinents au niveau local (localisation). Ils peuvent être classés en domaines d'action ou thématiques pertinents pour la ville. Afin de pouvoir évaluer le développement de la ville au regard des objectifs, ceux-ci sont assortis d'indicateurs lorsque cela est possible. Les interactions les plus importantes entre les objectifs (conflits d'objectifs potentiels, synergies et effets secondaires non intentionnels) doivent être décrites et, le cas échéant, exploitées (cohérence).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : les objectifs définis pour chaque domaine d'action sont concrétisés dans les stratégies sectorielles ou, dans l'optique d'une priorisation, également dans le programme de législature (et inversement, les stratégies sectorielles servent de base à l'élaboration de la stratégie municipale, en parallèle à la conception de la durabilité). L'élaboration de la stratégie municipale doit être coordonnée avec les processus de la planification législative en termes de temporalité. La mise en œuvre de la stratégie municipale fait l'objet d'un examen global à la fin de chaque législature (voir état des lieux). La structure de la stratégie municipale doit donc également être utilisée dans les rapports.

## Stratégie municipale

**Breve description** : la stratégie municipale (également appelée ligne directrice) sert de document d'orientation en termes de contenu pour l'ensemble de la gestion organisationnelle. Elle

## Stratégies sectorielles

**Brève description** : les stratégies sectorielles dans les domaines d'activité (p. ex., stratégie de mobilité, stratégie climatique, stratégie de santé, stratégie financière) définissent les objectifs concrets en matière d'impact et de performance dans les domaines en question. Elles indiquent les mesures stratégiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de développement qu'elles contiennent et les ressources qui pourraient être nécessaires à cet effet (estimation). Les stratégies sectorielles ont des horizons de planification différents selon le thème et sont soumises à leurs propres cycles de planification.

**Intégration des principes de durabilité** : les « objectifs de développement » issus des stratégies sectorielles constituent des objectifs de durabilité qui sont liés au domaine ou à la transformation des services. Ils peuvent aussi viser à garantir l'accomplissement des tâches actuelles. Lors de l'élaboration des « objectifs de développement », il convient de veiller à ce que ceux-ci soient alignés sur les objectifs stratégiques des documents directeurs de niveau supérieur (alignement) ainsi que sur les objectifs de développement des autres stratégies sectorielles (cohérence). Les interactions entre les objectifs de développement des différentes stratégies sectorielles doivent être rendues transparentes, et il convient de rechercher des synergies et de minimiser les conflits. Pour favoriser cela, les « objectifs de développement » devraient être élaborés et coordonnés de manière transversale entre les services – une procédure de co-rapport à la fin de l'élaboration ne répond pas à cette exigence de coordination (partenariat). La vue d'ensemble des objectifs et des mesures de toutes les stratégies sectorielles de la ville peut être facilitée par un outil informatique adapté. Les objectifs doivent être formulés de manière « SMART » afin de faciliter leur évaluation (réflexion).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : les stratégies sectorielles s'alignent sur les objectifs de la stratégie municipale et, le cas échéant, sur le programme de législation. Parallèlement, elles alimentent l'élaboration de la stratégie municipale et du programme de législation. Elles s'appuient en outre sur la conception de la durabilité et sur les principes de durabilité qui y sont formulés. La mise en œuvre des stratégies sectorielles s'effectue généralement par le biais de projets (mesures) (cf. portefeuille de projets), qui sont approuvés en tant que dépenses et dotés de ressources dans le plan des tâches et des finances.

## Programme de législation

**Brève description** : Le programme de législation (également appelé objectifs de législation) sert à la planification stratégique à moyen terme au sens d'une définition des priorités politiques du gouvernement. Il traduit les objectifs stratégiques à long terme en objectifs à moyen terme sélectionnés, qui relèvent de la compétence de la ville. Il s'agit donc d'objectifs intermédiaires sur quatre ans. Les objectifs de la législation sont assortis de délais, mesurables et accompagnés d'indicateurs. La planification législative expose ainsi l'impact que la ville souhaite atteindre en l'espace de quatre ans et ce que le gouvernement et l'administration publique mettent en œuvre à cette fin. En complément, le programme de législation peut également présenter des objectifs à long terme et couvrir ainsi le principe de la vision à long terme (notamment en l'absence de stratégie municipale).

**Intégration des principes de durabilité** : le programme de législation contribue à la cohérence entre les directives mondiales et la mise en œuvre locale en formulant des objectifs de durabilité sur quatre ans dans les champs d'action définis par la stratégie municipale (localisation).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : la stratégie municipale constitue le cadre de référence pour le programme de législation (champs d'action identiques/coordonnés). En l'absence de stratégie municipale, les champs d'action sont définis dans le cadre du programme de législation ou repris du programme précédent. L'élaboration des objectifs s'appuie sur les défis concrets de la législation, sur les stratégies sectorielles existantes ainsi que sur les principes de durabilité définis dans la conception de la durabilité. Les objectifs de la législation sont énumérés dans le plan des tâches et des finances (y compris le budget) et dotés de ressources (voir page suivante). Le compte rendu du programme de législation est présenté soit dans un rapport de législation, intégré au rapport annuel ou au rapport de durabilité, soit dans l'introduction du nouveau programme de législation.

## Plan des tâches et des finances

**Brève description** : le plan des tâches et des finances, ou budget quadriennal, est un instrument clé de la gestion opérationnelle à court et moyen terme. Il relie les tâches et les stratégies des unités administratives aux ressources financières et humaines, et sert ainsi à l'allocation des ressources. Le budget quadriennal a généralement un horizon de planification de quatre ans, tant au niveau de la ville qu'au niveau des différentes unités administratives. Il comprend à la fois les charges et les recettes d'exploitation (courantes) ainsi que les dépenses d'investissement et les recettes d'investissement (la planification des investissements est intégrée). Le budget quadriennal est établi chaque année selon une planification glissante. La première année de planification correspond au budget. La planification à moyen terme permet de considérer le budget comme faisant partie d'une évolution.

**Intégration des principes de durabilité** : les objectifs de développement pertinents pour une unité administrative donnée sont énumérés dans le budget quadriennal. La contribution de l'unité administrative à leur mise en œuvre est précisée et planifiée en termes de ressources (cf. tableau 1). Cela sert à coordonner les différents niveaux d'objectifs et de mesures (alignement) et permet également de voir clairement comment et dans quels produits la durabilité est encouragée (et où elle ne l'est pas vraiment). Les années de planification 2 à 4 du budget quadriennal permettent un débat politique sur l'évolution souhaitée en matière de finances et de tâches, et donc un choix conscient des prestations et des effets dans une perspective de durabilité (sobriété). Les différentes unités administratives jouent ici un rôle central, car elles seules disposent des connaissances thématiques nécessaires à l'élaboration du budget quadriennal (partenariat).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : le budget quadriennal couvre l'interface entre les stratégies et la planification de la mise en œuvre opérationnelle. Il fait directement référence aux objectifs fixés dans la stratégie municipale, dans les stratégies sectorielles (« objectifs de développement ») et dans le programme de législation (voir tableau 1). En complément, une description des tâches, des changements dans le contexte ainsi que des indicateurs et des chiffres clés facilitent la compréhension et la mise en perspective des évolutions. À cet effet, il est possible d'utiliser aussi bien des indicateurs de performance/de réalisation que des indicateurs

d'impact/de résultat, qui sont également mentionnés dans les rapports.

*Tableau 1 : Éléments de planification au niveau des unités administratives (ou des domaines de tâches/produits dans un pilotage de NPM) dans un budget quadriennal axé sur la durabilité*

Élément	Description
<b>Mission</b>	Description de la mission de base conformément aux dispositions légales
<b>Évolutions/Contexte</b>	Description des tendances et des changements dans le contexte ainsi que de leurs répercussions
<b>Objectifs</b>	Insertion des objectifs pertinents / « objectifs de développement » conformément aux documents d'orientation de niveau supérieur (stratégie municipale, programme de législation, stratégies sectorielles)
<b>Contribution de l'unité administrative</b>	Description de la contribution de l'unité administrative à la réalisation des objectifs généraux (prestations et effets)
<b>Indicateurs</b>	Mention et brève description des indicateurs de prestations et d'effets conformément à la contribution de l'unité administrative, ainsi que d'autres chiffres clés (indicateurs et valeurs cibles issus de la stratégie municipale, du programme de législation, des stratégies sectorielles, du Cercle Indicateurs)
<b>Budget et planification financière</b>	Compte de résultat pour les deux derniers exercices, le budget de l'année précédente (le cas échéant, une valeur prévisionnelle), le nouveau budget et les trois années de planification suivantes. Les modifications sont commentées en référence aux informations ci-dessus.
<b>Autres explications</b>	Autres explications concernant les ressources en personnel, les projets, les mesures individuelles, les prestations de transfert ou une comparaison avec la planification de l'année précédente

## Portefeuille de projets

**Breve description** : le portefeuille de projets offre un aperçu actuel des projets futurs, en cours et achevés et permet une gestion uniforme des mesures de mise en œuvre. Le portefeuille comprend à la fois les projets d'investissement (planification des investissements) et les autres projets d'envergure. Les projets s'inscrivent dans une vision globale et sont alignés sur les objectifs stratégiques de la ville.

**Intégration des principes de durabilité** : le portefeuille permet de coordonner les projets entre eux ainsi qu'avec les objectifs de développement et les principes de durabilité (alignement et cohérence). En outre, il favorise la hiérarchisation des projets, une utilisation efficace des ressources (sobriété) et une approche partenariale (partenariat).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : les grands projets sont présentés dans le plan des tâches et des finances. La mise en œuvre des objectifs de durabilité issus des documents stratégiques (stratégie municipale, programme de législation, stratégies sectorielles) peut être garantie au moyen d'une évaluation de la durabilité, qui doit être appliquée à un stade précoce de la planification du projet. L'évaluation de la durabilité d'un projet permet d'opérationnaliser les principes de durabilité issus de la conception de la durabilité ainsi que les objectifs de durabilité au niveau des mesures.

Le portefeuille de projets – tout comme l'évaluation de durabilité – sont des instruments de gestion administrative. Pour qu'ils puissent déployer leurs effets, les chefs de projet doivent être sensibilisés et formés à la durabilité, et les cadres doivent soutenir l'orientation stratégique vers la durabilité. Le service de coordination de la durabilité apporte son soutien à cet égard (cf. page 12).

## Autorisation de dépenses

**Breve description** : l'autorisation de dépenses est un terme générique désignant les appellations utilisées localement pour la prise de décision relative aux dépenses (p. ex. crédit d'engagement ou crédit spécial) qui relèvent de la compétence du pouvoir législatif ou du gouvernement. L'autorisation permet de donner le feu vert à la mise en œuvre (ou à la planification) d'un projet donné.

**Intégration des principes de durabilité** : afin de créer une base décisionnelle solide et complète, les projets (importants) sont soumis à une

évaluation de durabilité. Cela aide non seulement à ce que les projets et les investissements contribuent aux objectifs de durabilité et produisent les effets souhaités (alignement), mais aussi à ce que cette contribution puisse être démontrée de manière transparente aux instances décisionnelles. Ce qui, à son tour, facilite la priorisation des projets (sobriété).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : l'évaluation de la durabilité opérationnelle, au niveau des dépenses, les principes de durabilité issus de la conception de la durabilité ainsi que les objectifs de durabilité issus des documents stratégiques (stratégie municipale, programme de législation, stratégies sectorielles). Les autorisations de dépenses importantes sont expliquées dans le budget quadriennal.

## Rapport annuel

**Breve description** : Le rapport annuel (également appelé rapport de gestion s'il inclut les comptes annuels) rend compte de la mise en œuvre de la planification établie dans le budget quadriennal concernant les tâches et les finances. Afin de faciliter la comparaison entre les prévisions et les résultats réels, il doit être structuré de manière comparable au budget quadriennal. Le regroupement des comptes annuels et du rapport de gestion (rapport d'activité, rapport annuel) dans un seul document permet donc un gain d'efficacité.

**Intégration des principes de durabilité** : le rapport annuel compare la planification du budget quadriennal aux données réelles (comparabilité, cohérence). Il rend compte non seulement de l'évolution financière, mais aussi de l'ensemble des prestations de l'administration. Afin de donner une vision globale du développement urbain (réflexion), il comprend des indicateurs clés – sélectionnés soigneusement et disponibles rapidement – relatifs aux objectifs de durabilité (objectifs de stratégie municipale, du programme de législation et « objectifs de développement » issus des stratégies sectorielles).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : comme expliqué ci-dessus, le rapport annuel est structuré de manière similaire au budget quadriennal. Il peut couvrir d'autres aspects du compte rendu, par exemple l'état d'avancement de la mise en œuvre des objectifs de la législation ou de la stratégie municipale. Le rapport annuel sert ainsi de base à un compte rendu périodiques sur la mise en œuvre de la stratégie municipale (cf. état des lieux ci-dessous).

## État des lieux

**Brève description** : l'état des lieux (ou bilan) montre de manière périodique comment la ville évolue dans son ensemble, mais également si et comment les objectifs généraux de la ville sont atteints. Il se fonde sur les indicateurs d'impact et de résultats utilisés dans la stratégie municipale et les stratégies sectorielles. Le bilan adopte une vision globale du développement de la ville et reflète les interactions entre les objectifs de développement durable ainsi que les tendances générales. Il présente ainsi l'état d'avancement du développement durable de la ville. Il identifie en outre les mesures à prendre pour atteindre les objectifs généraux de la ville. Le bilan peut également être établi sous la forme d'un rapport intégratif sur la vision stratégique ou d'un rapport général sur le développement durable.

**Intégration des principes de durabilité** : l'état des lieux est un instrument de suivi à long terme (vision à long terme). Il sert à vérifier si la ville est en bonne voie pour atteindre les objectifs de durabilité ou les « objectifs de développement » des stratégies sectorielles. La réalisation des objectifs est analysée à la lumière des nouveaux développements et des nouvelles tendances. Cela permet de poser les bases nécessaires pour procéder à des ajustements de la stratégie municipale ou des stratégies sectorielles et de redéfinir les priorités (réflexion).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : l'état des lieux sert de base à l'évaluation continue de la stratégie municipale ainsi qu'à l'élaboration du nouveau programme de législation. Il peut également servir de base à l'élaboration de stratégies sectorielles. Si aucun instrument distinct n'est créé, il est également possible de compléter périodiquement le rapport annuel, d'utiliser une plateforme d'information en ligne ou d'étendre la phase d'analyse d'une nouvelle stratégie municipale.

## Révision des tâches

**Brève description** : la révision des tâches sert à mener une réflexion périodique sur la nécessité, l'efficacité et l'efficience des tâches et des prestations. En général, cet instrument est utilisé pour réaliser des économies de ressources financières (« plan d'économies ») ou pour améliorer la marge de manœuvre financière. Il peut toutefois également apporter une contribution importante au pilotage du développement continu (« révision périodique/glissante des tâches »). La révision peut être interprétée au sens général et contribuer à la réalisation de divers objectifs de durabilité de la ville (« préserver l'ensemble des ressources »).

**Intégration des principes de durabilité** : la révision des tâches sert à l'amélioration continue et à l'orientation des prestations de la ville vers la durabilité (réflexion). Au regard des objectifs de durabilité de la ville, on examine quelles tâches et prestations sont particulièrement pertinentes ou, compte tenu des considérations de durabilité, lesquelles pourraient éventuellement être supprimées, en tout ou en partie (sobriété).

**Coordination avec d'autres instruments de pilotage** : pour examiner les domaines et tâches, on se réfère aux différents documents stratégiques et rapports. Les résultats servent de base aux prochaines étapes de planification. Le suivi des mesures de mise en œuvre issues d'une révision des tâches est assuré grâce à un portefeuille de projets.

# Gouvernance de la durabilité : piloter le pilotage

Afin de conférer légitimité et caractère contraignant à une gouvernance intégrative, celle-ci doit être ancrée, à chaque niveau, dans le règlement municipal, dans les règlements d'organisation et financiers ainsi que dans les ordonnances. Un manuel (de contrôle de gestion) régit en détail les instruments, les processus et les compétences.

Outre cet ancrage juridique et son ancrage dans les instruments de pilotage, une gouvernance intégrative s'appuie également sur une organisation fonctionnelle, une bonne culture organisationnelle et des outils techniques.

Deux instances jouent un rôle central dans la gouvernance intégrative de la durabilité : le service de coordination et l'organe de coordination. La mission et les compétences de ces deux instances doivent être approuvées par les responsables politiques afin de leur garantir le soutien nécessaire.

## Le service de coordination

En tant que tâche du gouvernement, la gouvernance est coordonnée par un service administratif central qui, du fait de sa fonction transversale, est affecté à un niveau élevé, par exemple à la chancellerie municipale, au département de la présidence ou au service des finances (« contrôle de gestion »).

Le service de coordination entretient des liens étroits avec les services chargés de la stratégie municipale, des stratégies sectorielles importantes et de l'établissement des rapports y afférents. Il met en réseau les unités administratives et les partenaires, organise et anime le comité de coordination et garantit la vision d'ensemble nécessaire à une gouvernance intégrative.

Parmi les principaux outils du service de coordination figurent :

- la conception de la durabilité (page 7)
- l'évaluation de la durabilité (voir explications relatives au portefeuille de projets et aux autorisations de dépenses, page 10)
- les indicateurs de durabilité servant de base à divers instruments (le programme de législation, les stratégies sectorielles, le budget quadriennal, le rapport annuel, l'état des lieux)

## L'organe de coordination

Les objectifs de durabilité devant être élaborés et mis en œuvre dans chaque secteur, il est indispensable de faire appel à l'expertise des différents domaines de compétence. Il est donc recommandé de mettre en place un comité de coordination interdépartemental composé de représentants de tous les départements / directions – ou de charger un comité existant (p. ex. les secrétaires de département) de cette tâche.

La prise en compte des différentes perspectives techniques favorise la cohérence de la stratégie. Pour cela, il convient de promouvoir une culture organisationnelle qui encourage la collaboration interdépartementale. Les cadres doivent connaître le fonctionnement des instruments de pilotage et les objectifs pertinents – non seulement de leur domaine, mais aussi des autres unités administratives aux thématiquement similaires. Cela permet de susciter un engagement pour les objectifs de la ville.

Un outil informatique offrant une vue d'ensemble des objectifs et des mesures de développement durable (municipaux et sectoriels) peut faciliter le travail de coordination et la collaboration interne à l'administration s'il est bien intégré dans les processus administratifs.

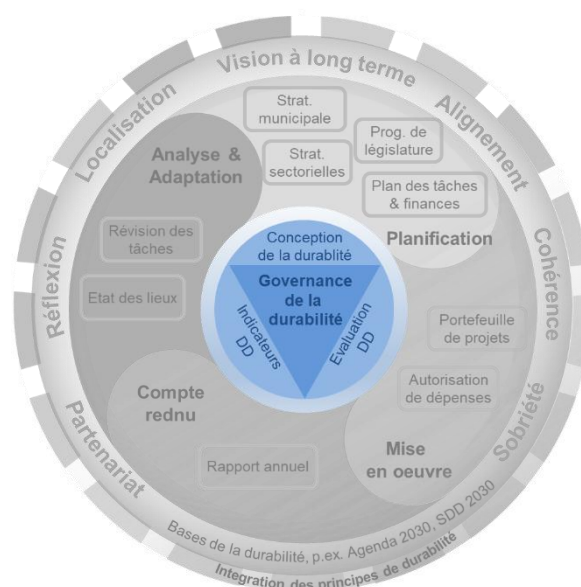


Illustration 5 : Gouvernance de la durabilité

**Auteurs** Marius Christen, Beat Blaser

**Groupe d'accompagnement** Bâle-Ville: Barbara Alder & Nadine Gründiger, Abteilung Grundlagen und Strategien, Kantons- und Stadtentwicklung  
Berne: Reto Rutschi, Finanzverwaltung & Natalie Schäfer, Umwelt & Energie, Amt für Umweltschutz  
Genève: Nadine Allal, Service Agenda 21 – Ville durable & Orazio Margarone, Direction du département des finances, de l'environnement et du logement  
Lucerne: Myriam Barsuglia, Stadtkanzlei & Mirjam Luder, Klimaanpassung, Nachhaltige Entwicklung Umweltschutz  
Thoune: Renate Schneider, Finanzverwaltung

Le projet a été cofinancé par le programme d'encouragement pour le développement durable de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et par les villes de Bâle, Berne, Genève, Lucerne et Thoune.

**Date** Avril 2026

**Contact** [marius.christen@bolzpartner.ch](mailto:marius.christen@bolzpartner.ch) – 078 802 23 34  
[beat.blaser@bolzpartner.ch](mailto:beat.blaser@bolzpartner.ch) – 079 686 08 49

bpc bolz+partner consulting ag  
Gutenbergstrasse 14, 3011 Berne  
Lagerstrasse 33, 8004 Zurich  
T +41 31 381 66 86  
[info@bolzpartner.ch](mailto:info@bolzpartner.ch)  
[www.bolzpartner.ch](http://www.bolzpartner.ch)

