



**HAL**  
open science

# Dimensions et modalités des programmes de réduction des coûts mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises

Emil Turc, Marcel Guenoun

► **To cite this version:**

Emil Turc, Marcel Guenoun. Dimensions et modalités des programmes de réduction des coûts mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises. *Politiques et Management public*, 2019, 36 (2), pp.169-197. 10.3166/pmp.36.2019.0012 . hal-03511291

**HAL Id: hal-03511291**

**<https://hal.science/hal-03511291v1>**

Submitted on 24 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.

# Dimensions et modalités des programmes de réduction des coûts mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises<sup>1</sup>

Auteurs :

Emil TURC<sup>2</sup>

Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CERGAM, IMPGT, Aix-en-Provence, France  
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, 21 Rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence

Marcel GUENOUN

Chercheur associé à l'équipe management public du CERGAM. Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CERGAM, IMPGT, Aix-en-Provence, France  
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, 21 Rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence

## Résumé

La grande récession entamée en 2008 a renforcé les objectifs de maîtrise de la dépense publique locale. Les collectivités françaises ont ainsi été confrontées, entre autres, à une baisse de leurs dotations et à une réduction de leur autonomie fiscale. Face à la rigidité à la baisse de leurs dépenses (contraintes ou politiquement sensibles), les collectivités ont développé des programmes de réduction des coûts (PRC), afin d'améliorer leurs ratios coût-valeur. S'appuyant sur une méthodologie quantitative, cet article explore la structure des PRC grâce à un questionnaire en 99 items adressé aux maires, élus délégués, et cadres supérieurs des collectivités. L'article utilise des méthodes multivariées d'exploration des données et révèle trois configurations des programmes de réduction des coûts dont la cohérence interne est analysée. Les données montrent la résilience de la majorité des collectivités face aux retournements de tendances financiers et un certain degré d'ouverture de leurs PRC aux influences des parties prenantes et de la société civile.

Mots clés : crise financière ; programmes de réduction des coûts ; collectivités locales ; contrôle de gestion

## Abstract

The Great Recession which broke out in 2008 has triggered a widespread concern for controlling local public expenditure. In France, local governments were faced with trends of decreasing endowments and fiscal autonomy, driving them to initiate a variety of cutback and efficiency-enhancing programs. This paper uses a quantitative methodology, based on a 99-item survey and multivariate analysis, to explore and describe the structure of the cutback programs. The data shows a strong reaction of local governments to the austerity context and a certain openness of their cutback programs to input from the civil society and external stakeholders.

Keywords: Great recession; cutback programs; Local government; management control

## Introduction

La « Grande Récession » (Albers et Jonung 2010) entamée en 2008 a renforcé les objectifs de maîtrise et de réduction des dépenses publiques pourtant déjà au cœur des agendas politique et administratif des pays de l'OCDE depuis le début des années 1980. Les Etats et collectivités territoriales ont, de

---

<sup>1</sup> Cette recherche a reçu le soutien du programme de l'Union Européenne COST Action IS1207 « Réformes du secteur public local » (LocRef) ;

This work was supported by the COST Action IS1207 'Local Public Sector Reforms' (LocRef)

<sup>2</sup> Auteur correspondant : emil.turc@univ-amu.fr

manière volontaire ou contrainte, multiplié les programmes d'assainissement des finances publiques à l'instar des entreprises développant des programmes de réduction des coûts (PRC) dans des contextes économiques turbulents. Pour autant, la crise contemporaine des finances publiques touche plus sévèrement les administrations infranationales que les gouvernements centraux (Leisink et Bach 2014). En effet, la crise de 2008 est intervenue après un cycle trentenaire de transfert de compétences vers les collectivités, dont la part dans l'emploi et la dépense publics s'est fortement accrue (Kuhlmann et Bouckaert 2016) et a conduit à placer les administrations infranationales au cœur des stratégies de redressement des comptes. Touchées par la baisse nette des dotations et un cadre budgétaire de plus en plus contraint (Le Saout 2017), les collectivités territoriales françaises constituent un terrain privilégié pour l'analyse des PRC dans le secteur public.

Les PRC s'entendent dans cette recherche comme des ensembles d'actions et de mécanismes plus ou moins délibérément coordonnés contribuant à « l'élimination permanente de l'acquisition et de la consommation de ressources et à l'amélioration de la liaison entre le coût et la valeur ajoutée » (Mersereau 2000 : 23). Or si leur opportunité a été largement débattue, la littérature en comptabilité-contrôle est peu développée sur ces programmes (Mersereau 2000 ; Deville et al. 2005 ; Soulerot 2009 ; Soulerot et Trabelsi 2010). Dans le secteur public notamment, l'accroissement des publications récentes sur ce sujet (Raudla et al. 2015) n'a pas permis aux concepts d'être mieux définis (Bracci et al. 2015). La conduite de ces programmes est connue essentiellement par le biais d'études de cas ponctuelles (Overmans et Noordegraaf 2014) qui se focalisent souvent sur un seul levier (Van Der Kolk et al. 2015).

L'ambiguïté de la définition des PRC relève principalement de leur nature pluraliste, qui appelle des efforts renouvelés de systématisation (Pollitt 2010). Ces programmes mêlent en effet des actions stratégiques (cession d'actifs, révision de l'offre de services) et opérationnelles (allocation et rationalisation des ressources) et articulent des leviers managériaux et organisationnels divers (contrôle de gestion, gouvernance, méthodes) (Levine 1978 ; Mersereau 2000). Si le recensement du contenu des programmes de réduction des coûts a fait l'objet d'un certain nombre d'efforts (Clark et Walter 1991 ; Stevens et McGowan 1983 ; Raudla et al., 2013 ; Deville et al. 2005), la compréhension de la manière dont s'articulent et se coordonnent les composantes des programmes de réduction des coûts reste, du fait de leur versatilité et de leur complexité, une question de recherche que plusieurs auteurs invitent à aborder (Morgan et Pammer 1988 ; Trahms et al, 2013 ; Van der Kolk et al. 2015). Plus généralement, cette question prend place dans le champ de recherche fondé sur l'analyse et la caractérisation des liens entre systèmes de contrôle dans les organisations (Malmi et Brown 2008 ; Alvesson et Karreman 2004 ; Abernethy et Brownell 1997) afin de saisir s'ils fonctionnent comme un ensemble cohérent. Certains leviers vont-ils de pair avec d'autres, certains s'excluent-ils mutuellement ? Peut-on identifier des packages de réduction de coûts différenciés ? Bref, quelle est la logique interne des PRC ?

Cette recherche vise à identifier d'une part les actions et mécanismes de contrôle mis en œuvre dans les programmes de réduction des coûts des collectivités françaises et, d'autre part, à analyser leurs corrélations afin de proposer une description des différents types de PRC fondée empiriquement. Elle s'appuie sur un questionnaire administré à des élus et fonctionnaires territoriaux et balaye leurs programmes de réduction des coûts (PRC) en 99 items : (a) les stratégies budgétaires de réduction et d'optimisation des coûts, (b) les démarches liées à l'investissement, aux coûts d'exploitation, aux ressources humaines et à l'approvisionnement, (c) les transformations internes en termes de processus, méthodes, outils et gouvernance et (d) la transformation et le paramétrage des services et des relations avec les usagers et les parties prenantes externes. Sur 1085 réponses obtenues, les 338 basées sur des collectivités déclarant être en phase de réalisation/finalisation de leur programme de réduction des coûts sont analysées via des méthodes multivariées. Trois configurations de PRC sont identifiées : les PRC d'accommodement, les PRC panoptiques et les PRC ouverts aux préoccupations des parties prenantes.

Dans un premier temps, nous analysons la littérature consacrée aux programmes de réduction des coûts dans les organisations publiques. Dans un deuxième temps, le contexte et la méthodologie de la recherche sont expliqués pour enfin présenter et discuter les résultats obtenus.

## 1- De l'austérité aux programmes de réduction des coûts

Malgré le renouveau de l'intérêt académique porté aux programmes de réduction des coûts dans les organisations publiques, la plupart des auteurs pointent les ambiguïtés conceptuelles et l'abondance de concepts et termes souvent substituables (Overmans et Noordegraaf 2014 :100). Nous recensons ici les définitions et périmétrages des PRC avant de passer en revue les actions et mécanismes identifiés par la littérature dans les organisations publiques.

### *1-1 La réduction des coûts, composante centrale du management de l'austérité*

Les réponses organisationnelles aux crises visent à rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses (Overmans et Noodegraaf 2014) mais peuvent activer des options différentes qui consistent soit à accroître les recettes, soit à diminuer les coûts et les dépenses (Nelson et Balu 2014). Ainsi, Overmans et Noordegraaf (2014) définissent **le management de l'austérité** comme l'ensemble des « réponses apportées par les dirigeants et managers visant à restaurer l'équilibre budgétaire dans un contexte de croissance de la demande de services [publics] et d'attentes [politiques et publiques] d'une plus grande performance organisationnelle ». Dans la pratique, face à la crise, les organisations publiques ont tendance à tenter simultanément d'accroître leurs recettes et de diminuer les coûts et dépenses (Scorsone et Plerhoples 2010).

Plusieurs auteurs invitent cependant à focaliser les recherches dans ce domaine sur les efforts de réduction des dépenses et des coûts, car ils permettent de mieux saisir les transformations que les crises produisent ou non sur les organisations publiques. Dunsire et Hood (1989 : 186) affirment « qu'une coupe est une coupe » et qu'il est prioritaire pour la recherche d'analyser la manière dont se réduisent les dépenses et les effectifs avec le moins de dommage possible. Bozeman (2010) considère également que la recherche sur les réponses administratives à l'austérité gagnerait à moins prendre en compte les stratégies d'atténuation de l'austérité et à se focaliser sur les organisations qui tentent de maîtriser leurs pertes. Plusieurs recherches récentes se focalisent sur les stratégies de réduction des dépenses et des coûts dans les organisations publiques, parce qu'elles permettent d'analyser les choix fondamentaux auxquels les décideurs sont contraints (Raudla et al. 2015 ; Guenoun et al. 2015 ; Van der Kolk et al. 2015). L'idée générale est que les PRC ont une rationalité et des modalités de conduite distinctes des contextes expansionnistes, qui nécessitent d'être analysées isolément afin de pouvoir les caractériser (Pierson 1994 ; Schick 1983).

Par ailleurs, depuis la crise financière de 2008, plusieurs des politiques mises en œuvre par les gouvernements centraux consistent à empêcher les collectivités d'accroître leur recettes (suppression d'impôts locaux, réduction du pouvoir de taux et d'assiette) tout en leur imposant des prestations nouvelles et en fixant des plafonds de dépenses de fonctionnement. Ces initiatives tendent à contraindre les collectivités à mettre en œuvre des PRC qui deviennent l'essentiel du management actuel de l'austérité.

### **1-2 Les mesures composant les PRC dans le secteur public**

La classification du contenu des PRC est un défi souligné par la littérature (Morgan et Pammer, 1988 : 77). Levine (1978 : 319) montre que les mesures de management de l'austérité forment un mix parfois incohérent de mesures de diverses natures. Morgan et Pammer (1988 : 77) considèrent que le nombre de leviers est si vaste que leur classification est essentielle. La difficulté de cette classification s'explique par trois raisons principales : premièrement, les PRC mis en œuvre par les administrations et collectivités sont eux-mêmes un mélange peu structuré de mesures diverses (Levine 1978 ; Pammer 1990). Deuxièmement, les chercheurs s'intéressent la plupart du temps à un seul des leviers activés sans s'intéresser à la logique d'ensemble des PRC (Savage and Schwartz 1998). Troisièmement, les

PRC sont souvent cachés (Hacker 2004 ; Bezes 2007) c'est-à-dire que les leviers loin d'être mis en avant sont dissimulés, ce qui rend le travail d'analyse plus difficile (Pierson 1994).

Nous organisons notre recensement des mesures présentes dans la littérature en 5 composantes qui s'inspirent des grilles d'analyse des systèmes de pilotage de la performance (Van Dooren et al. 2015 : 21) : **Objectifs-Moyens-Activités-Prestations-Environnement**. Il s'agit donc d'identifier : i) les mesures budgétaires, comptables et financières qui visent soit à faire émerger des objectifs d'économie, soit à fixer les économies qui seront demandées aux acteurs ; ii) les mesures qui modifient l'allocation de ressources ou qui spécifient quelles ressources seront concernées par les objectifs d'économie ; iii) les mesures qui transforment les processus de fonctionnement et l'organisation des activités et tâches de manière à consommer moins de ressources ; iv) les mesures qui réorganisent les prestations délivrées et la relation aux usagers ; v) les mesures qui modifient les relations de l'organisation à son environnement afin que d'autres d'acteurs prennent en charge une partie des coûts de production des prestations. A la différence des classifications existantes (Raudla 2015 ; Overmans et Noordegraaf 2014), nous excluons de cette revue les mesures d'accroissement de recettes et incluons les travaux portant sur le secteur public infranational.

**i. Des mesures budgétaires, comptables et financières :** les mesures de cette composante sont amplement dérivées de la littérature de gestion de l'austérité et de réduction des coûts qui a émergé à partir des années 1930 (Brady 1932 ; Raudla et al. 2013). Elles accompagnent la formulation des objectifs de réduction des coûts et sont donc en amont des actions de réduction des coûts qu'elles contribuent à structurer (Cepiku et al. 2016).

Les mesures comptables ne relèvent pas strictement des PRC mais plutôt des stratégies dilatoires et consistent à réaliser des jeux d'écriture (vendre un actif que l'on continuera d'utiliser sous une forme locative par exemple) afin de pouvoir afficher que des économies sont réalisées (Levine 1978 ; Jick et Murray 1982). Ces mesures sont considérées comme la première réaction des organisations qui espèrent une fin rapide des "vaches maigres" et mettent en place des mesures temporaires, d'ajournement, voire d'affichage envers leurs parties prenantes (Levine 1979 ; Dunsire & Hood 1989 ; Wilks 2010).

Les mesures budgétaires surviennent lorsque les mesures dilatoires atteignent leurs limites. Elles consistent tout d'abord à effectuer des coupes homogènes dans le budget de tous les services (Turem et Born 1983 ; Plant et White 1982 ; Pollitt 2010 ; Raudla 2015). L'organisation peut par la suite opter pour des coupes ciblées avec un large choix de critères : le coût des programmes concernés, leur caractère obligatoire ou facultatif, les priorités politiques de l'organisation ou la pertinence des programmes par rapport aux besoins de la population (Klase 2011 ; Raudla 2015), la visibilité des programmes, la capacité des bénéficiaires de programmes à faire pression sur la collectivité (Levine 1978 ; Jick et Murray 1982). L'organisation peut également impliquer des parties prenantes (institutionnelles, citoyennes) pour décider du montant ou de la nature des coupes à réaliser, à la manière des budgets participatifs (Guenoun & Turc 2015).

Concurremment, des mesures financières peuvent alléger la pression sur les budgets par une stratégie de gestion active de la dette afin d'en réduire le coût, ou en s'équipant d'outils de prospective financière qui orientent de manière plus efficiente les actions à mettre en œuvre (Stevens et Mc Gowan 1983).

**ii) Des mesures ciblant les ressources à économiser et leurs modalités d'allocation :** les fonctions support sont fréquemment une cible importante des PRC ; elles permettent de réviser les ressources allouées aux services et leurs procédures d'allocation (Soulerot 2011). Cinq catégories de ressources sont recensées et peuvent être visées par les coupes : investissement, équipement, fonctionnement, achats et RH. L'investissement est par nature flexible car ne touchant pas directement le fonctionnement de l'organisation ; il fait l'objet de fortes baisses ou retards en période de crise (Raudla 2015). A l'inverse, il est possible dans un PRC de manipuler certains investissements comme l'immobilier ou la maintenance (Hastings et al. 2015) sur lesquels on peut tantôt baisser les ressources (générant des économies à court-terme) ou les augmenter afin de générer de l'efficacité, de la valorisation ou une exploitation accrue à moyen terme (Levine 1978 ; Stevens et Mc Gowan 1983). Les dépenses de fonctionnement peuvent être plafonnées ou réduites en ce qui concerne les

fournitures, l'énergie ou les fluides tandis que les frais généraux font aussi l'objet d'une réduction. Les achats peuvent être réorganisés afin de mieux pouvoir jouer sur l'effet volume et réduire leur coût. Cela passe par la mise en place d'un groupement interne ou inter-organisationnel (Nys 2015). Enfin, et surtout, la diminution des dépenses RH peut passer par l'activation de toute une série de leviers : plafonnement de la masse salariale (Stevens et Mc Gowan 1983), incitation aux départs en retraite (Levine 1978), licenciements ou non reconduction des contractuels, ralentissement ou gel des salaires et des carrières, action de réduction de l'absentéisme, flexibilisation de l'organisation du travail et des horaires ou enfin une réaffectation des personnels sur une base budgétaire (Wilburn 1980 ; Turem et Born 1983).

**iii) Des mesures de révision des processus et méthodes de management :** il s'agit d'actions visant au renforcement de la productivité (Plant et White 1982 ; Pollitt 2010 ; Hastings et al. 2015) et qui constituent le cœur des PRC (Raudla et al. 2013 ; Turem et Born 1983). Ces actions peuvent passer par la mise en place de systèmes de contrôle et de pilotage ou le recours à de nouvelles méthodes de gestion. Concernant les systèmes de contrôle et de pilotage il peut s'agir de systèmes de finalisation ou d'évaluation (planification stratégique, plans pluriannuels d'investissement et de fonctionnement, évaluation des politiques publiques) visant à permettre le déploiement efficient et efficace des actions, ou de systèmes d'information et d'incitation s'ils n'existaient pas ou étaient incomplets auparavant (calcul des coûts, système d'information décisionnel, contractualisation interne, etc.). Les méthodes de gestion peuvent concerner le recours global ou partiel à des modèles de management (*ISO, CAF, Lean, Yield, BPR, Benchmarking, gestion de projet*), une révision de la structure de l'organisation (création d'une cellule dédiée à la réduction des coûts, une réduction du nombre de niveaux hiérarchiques, la fusion de services et de lieu de prestation) (Dunsire et Hood 1989) ou la mise en place de nouveaux processus (formation des personnels, établissement d'une charte managériale, décentralisation des décisions financières ou RH) (Stevens et McGowan 1983).

**iv) Des mesures de réorganisation des prestations délivrées et de la relation aux usagers :** cette série de mesures intervient généralement lorsque les mesures visant à accroître la productivité interne à l'organisation ne suffisent pas à équilibrer les comptes. Les actions mises en œuvre peuvent toucher le niveau de service délivré (réduction des horaires d'ouverture, baisse de l'intensité ou de la fréquence des prestations, réduction de la qualité de service ou des montants des subventions versées aux habitants) (Jick et Murray 1982 ; Turem et Born 1983 ; Overmans et Noordegraf 2014 ; Hastings et al. 2015). Elles peuvent modifier également la nature même du service ou ses modalités de délivrance telles qu'une plus grande participation des usagers à sa production (self-service, co-production) (Bovaird et Loeffler 2015 ; Turem et Born 1983) par le biais ou non d'une transformation technologique des modalités de l'offre (digitalisation, dématérialisation) (Dunsire et Hood 1989 ; Gil-Garcia et al. 2017). Les collectivités y sont réticentes car elles affectent les conditions de vie de leurs habitants et peuvent s'avérer politiquement risquées. Les études empiriques sur les actions mises en œuvre par les collectivités dans le contexte de la crise de 2008, montrent que ces mesures sont comparativement moins utilisées que les autres (Ladner et Soguel 2015).

**v) Des mesures modifiant les relations avec les parties prenantes externes :** l'organisation peut réviser ses modes de collaboration avec son environnement, qu'il s'agisse d'autres institutions, de partenaires privés ou de la société civile organisée. Pour l'essentiel, ces actions tentent de repousser la contrainte financière vers d'autres acteurs publics et privés (transferts de compétences, externalisations) (Plant et White 1982 ; Turem et Born 1983 ; Hastings et al. 2015), de diminuer les participations financières croisées, de renforcer le contrôle des satellites, d'initier des mutualisations mais aussi d'intégrer les ressources et recettes externes de la société civile ou des acteurs économiques (Stevens et Mc Gowan 1983 ; Hastings et al. 2015).

La plupart des typologies proposées par cette littérature sont développées de manière déductive (Boyne et Walker, 2004 : 237), prenant comme postulat de départ l'existence d'une logique sous-jacente (Levine, 1978 : 320) ou d'une cohérence interne des PRC (Grabner et Moers 2013). Pour autant, certains auteurs soulignent la structuration peu formalisée des PRC (Pammer 1990 : 99) et la

difficulté à qualifier les logiques parfois cachées ou discrètes qui sous-tendent ces programmes (Hacker 2004).

Afin de réduire l'écart entre la théorie et la pratique des PRC, nous adoptons une démarche plus inductive, qui part des mesures au niveau micro pour voir comment elles s'agencent et se corrélient chez les répondants afin de qualifier ensuite la variété et les types de PRC mis en œuvre sur le terrain. Toutes les collectivités n'activent pas toutes les mesures envisageables, pas plus qu'elles n'activent toutes les mêmes mesures. Une variété d'assemblages de mesures semble mise en œuvre en pratique, formant différents profils de PRC qui permettent de comprendre la manière dont chaque collectivité fait face à la crise. Il revient à l'analyse empirique et à l'outil statistique de relever les articulations entre les éléments qui composent les PRC et d'expliquer ces articulations (Morgan and Pammer, 1988: 77 ; Trahms et al, 2013 ; Van der Kolk et al. 2015) afin de faire émerger la logique interne des PRC à partir des relations et corrélations entre les mesures (Malmi et Brown 2008 ; Alvesson et Karreman 2004 ; Abernethy et Brownell 1997).

## 2- Méthodologie

Notre recherche s'inscrit dans le cadre d'un projet européen de Coopération Scientifique et Technique (COST) « Local Reforms in Europe » analysant les réformes mises en œuvre au niveau des collectivités locales européennes dans un contexte de crise et post-crise. L'étude des programmes de réduction des coûts procède par une enquête quantitative auprès de collectivités françaises. Le questionnaire comporte 99 items centrés sur les mesures de réduction des coûts, auxquels s'ajoutent des questions de contrôle et de contexte.

### 2-1 La construction du questionnaire

Le questionnaire a été conçu à partir de trois sources d'informations :

- une revue de la littérature académique sur le contenu des programmes de réduction des coûts dans le secteur public,
- une revue de la littérature professionnelle traitant de ce sujet (Gazette des Communes, Lettre du Cadre Territorial, Lettre du Financier Territorial) (Guenoun, Meyssonier, Turc, 2015)
- 14 entretiens d'experts effectués en deux vagues. La première (quatre directeurs financiers, trois contrôleurs de gestion et un consultant en finances publiques locales) a permis d'identifier des mesures de réduction de coûts avec une grande représentativité théorique des contextes (communes, EPCI à fiscalité propre, département, région). La deuxième vague (4 consultants secteur public et deux membres du comité d'experts finances/contrôle de gestion du CNFPT) a eu pour but d'accroître la validité externe des mesures identifiées grâce aux activités de veille sur les pratiques des collectivités menées par les répondants. Par leur position d'intervenants récurrents, et de participants aux communautés de pratiques de la gestion publique locale ces acteurs correspondent aux critères de l'expertise donnés par Chi et al. (2014) et possèdent une vision des tendances à l'œuvre dans notre objet d'étude.

Avant sa diffusion, le questionnaire a été pré-testé auprès de trois fonctionnaires territoriaux exerçant dans le domaine finances/contrôle.

Les 99 items descriptifs du questionnaire sont mesurés par des échelles de Likert en 7 points (1 = "Pas du tout d'accord" à 7 = "Tout à fait d'accord") et enregistrent l'appréciation du cadre dirigeant quant au niveau de mobilisation (mise en place ou renforcement) de telle ou telle mesure dans le cadre du PRC. Les questions ont été groupées dans le questionnaire selon la logique issue de l'analyse de la littérature. En voici la répartition détaillée : approches budgétaires, comptables et financières (12 items), actions centrées sur les ressources (investissement et équipement - 6; fonctionnement - 3; achats - 6; RH - 10), évolutions des systèmes de pilotage et de contrôle (10), de la gouvernance et du management (10), le recours aux modèles de gestion (6), les ajustements des prestations (10) et des tarifs (7), les changements des relations avec les partenaires extérieurs (autres collectivités - 3; entreprises - 5; organismes et ressources de la société civile - 5). Un extrait du questionnaire est

disponible dans l'annexe I. Les items sont détaillés également dans les tableaux de résultats de la partie 3, et dans les tableaux de l'annexe III (items éliminés par les analyses factorielles).

### **2-2 Collecte des données**

Le questionnaire a été adressé aux cadres dirigeants et aux élus de tous les échelons territoriaux français (communes, intercommunalités, départements et régions) dont le positionnement permet une vision globale et transversale des PRC. Afin d'atteindre le plus grand nombre de collectivités et de faciliter l'accès aux répondants ciblés, nous avons obtenu le soutien de nombreuses institutions et la possibilité de diffuser le questionnaire via leurs listes respectives : le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), l'Association des Financiers-Contrôleurs de Gestion et Evaluateurs des Collectivités Territoriales (AFIGESE-CT), le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDGCT), l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), le réseau des Carnutes, la Gazette des Communes. Suite à trois relances, nous avons recueilli 1057 réponses, dont 473 font état d'une démarche en cours ou en voie de finalisation et dont, après épuration des doublons et vérification du statut des répondants, nous exploitons 338 enregistrements valides. A l'échelle de l'échantillon on enregistre également 442 collectivités n'ayant pas entamé de PRC ou étant en phase de planification, ce qui porte à 43% l'incidence des PRC dans l'échantillon obtenu. Les statistiques descriptives des collectivités répondantes sont disponibles dans l'Annexe II.

### **2-3 Méthodes de traitement statistique**

Le grand nombre d'items du questionnaire a pour but de procurer une description fine des composantes des PRC. Il pose concurremment le défi de la concentration et de la synthèse des données afin de faire émerger des régularités et des stratégies cohérentes utilisées par les collectivités territoriales.

La synthèse des mesures collectées s'effectue, à l'instar de Clark & Walter (1991), par des méthodes de statistique multivariées. L'analyse factorielle permet de découvrir dans quelle mesure les items se regroupent au sein d'une même famille pour donner naissance à des approches/stratégies de réduction des coûts (facteurs) qui sont à la fois cohérentes (alphas de Cronbach) et proposent une synthèse robuste de l'évolution des items à travers l'échantillon. Les analyses ont été menées par grands blocs, en suivant la structure du questionnaire. Dans un premier temps, la factorabilité et la dimensionnalité des données a été évaluée par des analyses en composantes principales de type Varimax. Dans un deuxième temps, des analyses factorielles Promax ont été préférées pour extraire les stratégies/approches par grand domaine. Les rotations Promax permettent de s'affranchir des contraintes de multi-normalité et d'obtenir une représentation plus fidèle des données de l'échantillon (expliquant une plus grande part de la variance des données). Enfin, les corrélations factorielles ont été générées grâce au logiciel SPSS, permettant d'apprécier comment chacun des groupements d'items est mobilisé par les collectivités : mobilisation conjointe (corrélation positive), à contrecourant (corrélation négative) ou indépendante (corrélation non significative) ?

Certains items ont été évacués par l'analyse factorielle en raison de leur emploi massif par les collectivités (une "non-normalité" des données), ou du comportement très hétérogène de ces mesures utilisées par les collectivités en dehors de toute régularité statistique. La signification de ces items (Annexe III) est discutée dans la section 4 en fonction de leur incidence au sein de l'échantillon.

## **3- Résultats**

Dans cette section, via les résultats des analyses factorielles appliquées aux réponses collectées, nous faisons apparaître de façon inductive les assemblages de mesures qui composent les PRC. La section suivante discute les articulations entre ces différentes stratégies et la possibilité d'en faire émerger de grandes familles de PRC au sein de la population étudiée.

### ***Les stratégies budgétaires, comptables et financières***

L'analyse factorielle menée sur cette section du questionnaire fait apparaître quatre approches générales de la gestion austéritaire des collectivités locales (Tableau 3) qui reproduisent de près et robustement les propositions de la littérature (Dunsire & Hood 1989 ; Levine 1979). Ainsi, la stratégie

*d'accommodement*, consiste à utiliser les jeux d'écriture et les règles simples du rabot budgétaire (40% des collectivités) dans l'espoir d'un retournement rapide du contexte général. *La stratégie financière* incarne les premières réactions à caractère proactif prononcé : plus de 60% des collectivités interrogées renforcent leurs capacités d'ingénierie financière et se lancent dans une gestion active de la dette à la suite des années fastes d'épargne massive et d'accès aux crédits. La *réduction ou suppression des programmes et des activités* est également une stratégie répandue (40,54%) à forte cohérence interne (alpha de Cronbach de 0,68). Les réductions s'assimilent cette fois à un tri dans le portefeuille des politiques et des activités des collectivités en fonction de critères précis : coût, non adéquation aux besoins de la population et caractère facultatif de l'activité. Enfin, l'approche la moins suivie est *la prise en compte des parties prenantes dans les choix budgétaires*. Ceci conforte les modèles de type menace-rigidité de la littérature en gestion, qui signalent une faible propension à l'ouverture des organisations en cas de crise (Barker & Mone 1998) et les encouragent à des stratégies de réaction plutôt que de prospection vis-à-vis de leur environnement (Boyne & Walker 2004).

Groupements des items (approches) et cohérence interne	Items	Pourcentage du recours à cette mesure*	Moyenne**	Scores factoriels
<b>1. Réductions ou suppression de programmes &amp; activités</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,68)	Réduction des progr./activités les plus coûteux	40,54%	4,0	,563
	Réduction des politiques et services facultatifs	57,66%	4,5	,793
	Suppression progr./activités ne répondant plus aux besoins de la population	68,06%	5,0	,645
<b>2. Approche financière</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,64)	Stratégie de gestion active de la dette	75,45%	5,1	,785
	Renforcement capacités d'ingénierie et prospective financière pour mieux identifier les contraintes émergentes et futures	64,48%	4,8	,708
<b>3. Accommodement</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,40)	Approche comptable (jeux d'écriture) pour afficher des économies	39,51%	3,7	,466
	Coupes budgétaires homogènes (rabot)	46,81%	4,1	,593
<b>4. Prise en compte budgétaire des parties prenantes</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,39)	Prise en compte des attentes et pressions d'autres institutions	31,12%	3,6	,556
	Une plus grande participation des citoyens au choix des coupes à réaliser	23,72%	3,2	,577

Tableau 3 : Structure et cohérence des approches globales (budgétaires, comptables et financières) de réduction des coûts

\* « Plutôt d'accord » à « Tout à fait d'accord »

\*\* Echelle de 1 à 7, neutralité à 4 (« ni d'accord, ni pas d'accord »)

### *Les stratégies centrées sur les ressources*

A la suite des analyses factorielles, les mesures d'économie centrées sur les ressources conservent 14 items qui produisent de manière robuste deux grands groupements ou stratégies (Tableau 4) : le recours aux leviers indirects de maîtrise des ressources, et, le recours aux leviers directs de maîtrise des frais de personnel. Ces stratégies expliquent 43% de la variance des données et les alphas de Cronbach signalent une bonne robustesse interne (0,79 et 0,69). Leur distinction s'opère moins par leur nature que par leur caractère actionnable et l'immédiateté de leurs effets. La *stratégie indirecte de maîtrise des ressources* fait apparaître des mesures très présentes dans les collectivités, allant de politiques de réduction de l'absentéisme (75%) à la mise en oeuvre d'un contrôle de gestion des achats ou de groupements de commande externes (80%) et au plafonnement des consommations d'énergie et des fluides (90%). D'autres mesures moins répandues relèvent d'optimisations très en amont des ressources organisationnelles : flexibiliser l'organisation du travail et des horaires, rationaliser l'utilisation des locaux, automatiser la maintenance et l'entretien. La *seconde stratégie* fait ressortir des leviers qui produisent immédiatement des réductions de coûts et portent tous sur la principale catégorie de dépenses des collectivités, les RH. Parmi les leviers les plus répandus on retrouve les plafonnements de masse salariale (80%) et la maîtrise des rémunérations (74%), tandis que la maîtrise des carrières et du GVT (53%), les licenciements et la non-reconduction des contrats doivent s'accommoder des contraintes spécifiques de la fonction publique territoriale.

Groupements des items (stratégies) et cohérence interne	Items	Pourcentage du recours à ces mesures*	Moyenne**	Scores factoriels
<b>1. Leviers indirects de maîtrise des ressources</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,79)	Augmenter la maintenance et l'entretien des actifs pour accroître leur valeur et leur utilisation	37,95%	3,97	,565
	Automatiser l'entretien et la maintenance	34,15%	3,98	,496
	Rationaliser l'utilisation des locaux et open space	54,52%	4,41	,442
	Plafonner ou réduire la conso de l'énergie et des fluides	90,77%	5,66	,410
	Groupement des commandes avec d'autres CT et acteurs publics voisins	80,30%	5,40	,592
	Sourcing et référencement des fournisseurs	63,99%	4,84	,654
	Contrôle de gestion des achats	80,36%	5,39	,546
	Flexibiliser l'organisation du travail et des horaires	56,76%	4,62	,543
	Réduire l'absentéisme	74,02%	5,11	0,671
<b>2. Leviers directs RH</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,69)	Plafonner l'évolution de la masse salariale	79,88%	5,36	,542
	Licencier ou ne pas reconduire les contractuels	47,89%	4,39	,428
	Réaffecter des personnels sur une base budgétaire	58,13%	4,72	,406
	Maîtriser les rémunérations (augmentations et heures sup)	74,33%	5,23	,727
	Maîtriser les carrières, encadrer le GVT, recruter à des grades inférieurs	53,29%	4,48	,721

Tableau 4 : Structure et cohérence des stratégies centrées sur les ressources

\* « Plutôt d'accord » à « Tout à fait d'accord »

\*\* Echelle de 1 à 7, neutralité à 4 (« ni d'accord, ni pas d'accord »)

### ***Les stratégies de révision des processus et méthodes de management***

Cette partie du questionnaire observe les actions visant à renforcer la productivité par le recours à des instruments liés au pilotage, aux systèmes de gouvernance et de management, ou par l'adoption de modèles de management ayant pour finalité l'optimisation (réingénierie des processus, lean management, systèmes de qualité, etc.).

Dans cette section du questionnaire, l'analyse factorielle (Tableau 5) fait apparaître trois regroupements/stratégies qui expliquent 60% de la variance de l'échantillon et possèdent une forte cohérence interne (alphas de Cronbach supérieurs à 0,80). La première réunit des ***outils de gestion de la performance et de responsabilisation***. Elle s'appuie sur le développement de la contractualisation interne, du management par objectifs et des centres de responsabilité, sur le recours aux informations quantifiées par des calculs de coûts et des systèmes d'informations décisionnels, sur la simplification administrative obtenue par la contraction des chaînes hiérarchiques et la décentralisation des décisions. Elle dénote un renforcement des systèmes internes de management des performances. La seconde stratégie est très répandue et regroupe des mesures de ***planification*** : projets d'administration, plans pluriannuels de fonctionnement et d'investissement. Enfin, la troisième consiste en l'***adoption de modèles de management*** déclinables à toute ou partie des programmes et activités de l'organisation : réingénierie des processus, systèmes de management de la qualité, benchmarking, ou "lean management". Le recours aux modèles prêts à l'emploi est limité, les plus fréquents étant ceux de moindre degré d'exigence ou ceux qui s'adaptent le plus aisément aux réalités de chaque organisation : le benchmark (52%), différents systèmes de qualité (42%, ISO, CAF, EFQM), la réingénierie des processus (37%).

Groupements des items (stratégies) et cohérence interne	Items	Pourcentage du recours à ces mesures*	Moyenne**	Scores factoriels
<b>1. Gestion des performances et</b>	Gestion par centres de responsabilité et contractualisation interne	46,20%	4,27	,901

<b>responsabilisation</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,88)	Systèmes d'incitation liés à l'efficacité et aux économies internes	56,07%	4,46	,772
	Un Système d'Information Décisionnel	44,65%	4,32	,704
	Calculs de coûts systématiques et réguliers	68,97%	4,88	,610
	Management par objectifs	64,78%	4,79	,595
	Réduction du nombre de niveaux hiérarchiques	45,94%	4,14	,592
	Décentralisation des décisions financières et RH	29,87%	3,63	,575
	Chartes managériales	44,76%	4,37	,568
<b>2. Planification</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,80)	Projet d'administration et planification stratégique	72,50%	4,98	,442
	Plan pluriannuel d'investissement ou schéma directeur immobilier	83,59%	5,55	1,105
	Plan pluriannuel de fonctionnement	65,52%	4,82	,476
<b>3. Modèles de management</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,90)	Yield management	18,54%	3,75	,926
	Lean management	24,92%	3,89	,921
	Réingénierie des processus	37,38%	4,14	,736
	Systèmes de management de la qualité ISO CAF EFQM	42,81%	4,10	,611
	Benchmarking	52,44%	4,39	,562

Tableau 5 : Structure et cohérence des stratégies de transformation du pilotage, de la gouvernance et des outils de gestion

\* « Plutôt d'accord » à « Tout à fait d'accord »

\*\* Echelle de 1 à 7, neutralité à 4 (« ni d'accord, ni pas d'accord »)

### *Les stratégies réorganisant l'offre et les relations aux parties prenantes externes*

Sortant de l'univers interne des collectivités, ce paquet de mesures s'intéresse aux tiers au sens large, visant à "faire plus avec moins" ou "moins avec encore moins" (Pollitt & Bouckaert 2011 ; Hood & Dixon 2013). Dans ce contexte l'opinion publique peut introduire directement un facteur de risque de nature politique, qu'illustre à la fois l'acceptation (ou pas) des révisions des niveaux de service et les retombées électorales de ces mesures.

L'analyse factorielle (Tableau 6) fait émerger trois stratégies liées aux parties prenantes externes, avec une cohérence interne significative (alphas de Cronbach supérieurs à 0,65). D'un usage relativement restreint, la stratégie de "**réduction de l'offre de la collectivité**" regroupe des mesures de réduction de la palette et du volume des services, ainsi que de plafonnement de leur qualité (dans l'intervalle 30 à 49%). La seconde stratégie intitulée "**modernisation et co-production**" promeut une meilleure intégration des ressources de la société civile (service civique, bénévolat 60%, mécénat 56%), un meilleur contrôle gestionnaire des partenariats associatifs (71%), ainsi que des méthodes de (co-)production moins onéreuses par la rationalisation ou la dématérialisation des services (62%, 86%). Son utilisation est aussi étendue que celle de la troisième approche, "**diffusion de la pression vers d'autres collectivités et le secteur privé**". Celle-ci signale la poursuite du mouvement d'externalisation des services (50%) et un appui plus fort sur les collectivités partenaires (mutualisations 82%, transferts de compétences 54%, réduction des financements conjoints 56%). Les moyennes et les pourcentages montrent que, dans ce domaine, les collectivités cherchent davantage à mieux exploiter les effets de levier dans leur relation aux partenaires privés et publics, qu'à diminuer les programmes et les services destinés aux usagers.

Groupements des items (stratégies) et cohérence interne	Items	Pourcentage du recours à ces mesures*	Moyenne**	Scores factoriels
<b>1. Réductions de l'offre</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,83)	Réduction de l'intensité / fréquence des services et prestations	48,85%	3,99	,852
	Réduction de la palette de prestations	46,20%	3,95	,729
	Plafonnement ou réduction de la qualité de service	31,25%	3,46	,728

	Réduction des horaires d'ouverture des serv et prestations	31,49%	3,52	,722
	Réduction du nombre de lieux d'accueil	44,12%	4,00	,539
<b>2. Modernisation et coproduction</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,72)	Mettre en place des contrats d'objectifs et de moyens avec les satellites	71,83%	5,03	,668
	Recourir davantage au mécénat	56,03%	4,48	,658
	Mobiliser de nouvelles ressources civiques	59,07%	4,51	,630
	Rationalisation des délais de traitement	62,42%	4,66	,531
	Digitalisation / dématérialisation / e-administration	86,69%	5,49	,462
	<b>3. Diffusion vers le secteur privé et autres CT</b> ( $\alpha$ de Cronbach 0,65)	Transférer certaines compétences et fonctions à d'autres collectivités	54,51%	4,26
Externaliser certaines compétences, services, prestations (entreprises, PPP)		50,88%	4,20	,561
Mutualiser certaines compétences et moyens avec d'autres collectivités		82,01%	5,29	,534
Réduire les financements des politiques et programmes menés avec d'autres collectivités		56,29%	4,46	,513
Privatiser des activités et services		28,42%	3,52	,403

Tableau 6 : Structure et cohérence des stratégies ciblant l'offre aux usagers et les partenariats externes

\* « Plutôt d'accord » à « Tout à fait d'accord »

\*\* Echelle de 1 à 7, neutralité à 4 (« ni d'accord, ni pas d'accord »)

## 4- Logiques et cohérence des programmes de réduction des coûts

Les analyses qui précèdent permettent de dégager les axes de déploiement des PRC avec une cohérence interne significative. Elles procurent un langage synthétique pour analyser l'architecture de ces programmes, tandis que les mesures des fréquences brossent le tableau de la diffusion de ces pratiques individuelles dans la masse des collectivités. Cependant, comprendre les PRC exige en égale mesure d'établir si dans la pratique ces stratégies s'associent ou s'opposent, indiquant ainsi si leurs logiques de maîtrise de dépenses sont cumulables ou incompatibles, concurrentes ou complémentaires, dans leurs catégories respectives tout d'abord, et ensuite à l'échelle d'un PRC dans son intégralité (Bedford et Malmi 2015). Cette analyse repose sur les coefficients de corrélation inter-factoriels produits par les méthodes non-orthogonales Promax (Annexe III).

Les stratégies budgétaires, comptables et financières occupent une place singulière, comme principal levier de la gestion austéritaire (Levine et al. 1981 ; Cepiku et al. 2016), et facteurs d'impulsion et de structuration des politiques internes de réduction des coûts. Ces stratégies doivent faire apparaître un certain degré de dissociation : la littérature indique que les collectivités réagissent tout d'abord par des mesures court-termistes d'accommodement, avant d'évoluer vers des méthodes d'adaptation orientées sur le long terme telles les coupes sélectives (Cepiku et al 2016).

Bien que le recueil des données s'effectue en coupe transversale (printemps-été 2015), les corrélations factorielles (III.2) corroborent ces prémices. La stratégie de l'accommodement se dissocie jusqu'à s'opposer aux trois autres approches. Sa logique passive ou attentiste explique son opposition à la prise en compte des parties prenantes ou aux approches proactives financières. Les trois approches restantes font apparaître des corrélations positives situées dans un intervalle allant de 0,26 à 0,53, signalant ainsi l'engagement à différents degrés des collectivités dans un éventail de mesures liant à la fois le renforcement des capacités financières, les réductions des programmes et politiques, et la prise en compte des parties prenantes dans les choix budgétaires. Certains items éliminés de l'analyse du fait de leur large diffusion (III.1) indiquent cependant que la plupart des collectivités françaises a dépassé désormais les réactions typiques des débuts d'une crise financière.

Les stratégies de réduction des coûts centrées sur les ressources sont des leviers opérationnels de mise en œuvre des PRC (Soulerot 2011 ; Mersereau 2000) à large diffusion. Des items écartés par l'analyse factorielle (III.3) montrent l'existence de mesures « socle » qui précèdent toute stratégie : l'arrêt, l'annulation ou l'ajournement des investissements sont accompagnés d'une adoption massive des plafonnements des frais de fonctionnement ou de la modernisation et mutualisation des achats (plus de 80% des collectivités). Les deux stratégies révélées par les données (« leviers indirects de maîtrise des ressources » et « leviers directs RH »), sont quant à elles actionnées par les collectivités soit simultanément soit indépendamment (corrélation faible de 0,109). Cela peut s'expliquer par la diversité des ambitions des PRC des collectivités locales, les capacités différentes en contrôle interne, mais aussi par le risque politique que représenteraient des mesures directes de maîtrise des RH et de la masse salariale. Par ailleurs, la littérature indique que les leviers radicaux de réduction des coûts sont davantage actionnés par les dirigeants de la droite de l'échiquier politique, tandis que les coupes plus lentes et moins frontales sont favorisées par la gauche (Kickert & Randma-Liiv 2017). Si nous pouvons constater ici la diversité des approches, la robustesse de cette explication reste à vérifier dans le cas des collectivités françaises.

Avec la révision des processus et des méthodes de management nous restons dans le volet de la mise en œuvre des PRC. Ces mesures sont amplement documentées dans la littérature sur la réduction des coûts (Raudla et al. 2013), et s'apparentent dans les recherches en contrôle de gestion aux "control packages" ou "control practices" (Malmi & Brown 2008 ; Grabner & Moers 2013) mis en œuvre pour obtenir une meilleure cohérence interne des actions de rationalisation et réduction des coûts. Cette fois encore, des items sont écartés par l'analyse factorielle en raison de leur large diffusion (III.4). Il s'agit de l'évaluation des personnels (poussée par les contraintes légales mais améliorée par les démarches, 76%), de la sensibilisation des agents et des managers à plus de frugalité (74% et 75%), ou des pratiques de management de projet et d'évaluation des politiques des collectivités (70%, 72%). Par delà, les trois stratégies identifiées (le renforcement de la gestion des performances et du pilotage, la planification et le recours à des modèles de management prêts à l'emploi) sont unies par des corrélations supérieures à 0,5 (Annexe III.5), montrant une dynamique convergente de renforcement des systèmes et des pratiques. Le leadership numérique est assuré cependant par le renforcement des outils stratégiques et prospectifs, suivi dans une moindre mesure (approx. 50%) du renforcement interne du pilotage des performances et talonné par la tentation de l'adoption de modèles de management prêts à l'emploi. Cette adoption à des degrés divers des trois stratégies dénote une démarche descendante (top-down) du renforcement des systèmes, qui priorise les systèmes de finalisation et de pilotage avant le renforcement des systèmes opérationnels. Cette approche est cohérente avec le degré de centralisation des organisations publiques, mais aussi avec des recherches qui ont montré que certaines collectivités françaises souhaitent acculturer leur encadrement à des démarches de performance avant de progresser vers la mise en place d'indicateurs et de contrôles de gestion cybernétiques (Turc et al. 2016).

Le dernier volet du questionnaire concerne les transformations des relations avec les parties prenantes externes au sens large, usagers et institutions partenaires publiques, privées et de la société civile. Les items éliminés signalent ici aussi l'existence de mesures socle, dont l'introduction de clauses sociales et de développement durable dans les contrats avec les entreprises (70%) et la réduction des subventions pour les acteurs associatifs (65%) (III.6). Ces éléments sont complétés par trois stratégies cohérentes de réduction de l'offre, de modernisation et coproduction des prestations, et de diffusion des pressions vers les secteurs privé et public. Les liens de ces stratégies, tels que révélés par les corrélations factorielles (III.7) indiquent tout d'abord une certaine indépendance entre la réduction de l'offre (peu mobilisée) et les deux autres leviers (corrélations de 0,091 et 0,117 respectivement). Les parties prenantes autres que les usagers paraissent en revanche mobilisées de concert : la "modernisation et coproduction" et la "diffusion des pressions" sont corrélées à 0,383. Ce lien suggère que les dirigeants procèdent par décantation des parties prenantes, cherchant à protéger leurs citoyens/usagers, tout en veillant à mieux mobiliser les ressources des parties prenantes organisées. Enfin, on note qu'un effort d'adaptation interne est également entrepris, qui vise à mieux accompagner l'implication des usagers et des institutions dans la coproduction des services par la dématérialisation, la mutualisation, l'accueil des ressources civiques dans le processus de production des services et des

programmes publics. Cette tendance s'accorde avec l'évolution de la littérature qui indique que les modalités démocratisantes de co-production du service public ont trouvé de nos jours leur place parmi les leviers du management austéritaire (Fotaki 2015).

Ces analyses nous amènent à constater que, des stratégies budgétaires des PRC aux différents leviers de mise en œuvre, les collectivités construisent leurs réactions par des choix successifs de leviers stratégiques de PRC. Cependant une question demeure ouverte : celle de savoir si des familles de PRC émergent d'assemblages cohérents dans l'ensemble des facettes de l'optimisation et de la réduction des coûts. Afin d'y répondre, nous procédons par le repérage des liens significatifs à travers l'ensemble des stratégies et approches identifiées (Tableau 7). Si ces liens procèdent d'une méthodologie différente (calcul d'index additifs pour chacune des stratégies), les corrélations apparaissent avec la même force et les mêmes sens que dans les analyses précédentes. Pour faciliter l'exposé mais aussi pour reconnaître le rôle pivot des stratégies budgétaires, comptables et financières dans la littérature, celles-ci sont présentées en colonne comme point d'ancrage pour l'analyse des corrélations avec les autres leviers de mise en œuvre des PRC.

Stratégies	Stratégies comptables et budgétaires			
	1. Réduction	2. Financière	3. Prise en compte PP	4. Accommodement
1. Réduction ou suppression de programmes & activités	1			
2. Stratégie financière	,184**	1		
3. Prise en compte budgétaire des parties prenantes	,168**	,272**	1	
4. Stratégie d'accommodement				1
5. Leviers indirects de maîtrise des ressources	,347**	,526**	,400**	
6. Leviers directs de maîtrise des RH	,151**			
7. Gestion des performances et responsabilisation	,331**	,526**	,411**	
8. Planification	,244**	,517**	,274**	-,191**
9. Modèles de management	,314**	,464**	,291**	
10. Réductions de l'offre	,362**			
11. Modernisation et coproduction	,151**	,393**	,171**	
12. Diffusion de la pression vers CT, privé, SC	,152**		,121*	,144**
	<b>PRC panoptiques</b>	<b>PRC ouverts aux préoccupations des PP</b>		<b>PRC d'accommodement</b>

\*\*corrélations significatives à 1%

Tableau 7 : Liens significatifs entre les différentes composantes des PRC

Dans la Tableau 7, la stratégie d'accommodement s'isole à nouveau. Consistant à temporiser les échéances ou à appliquer des règles simples de rabot budgétaire, cette stratégie laisse en friche le développement des outils de planification et ne produit pas de changements notables de l'offre et de la prestation des services ou encore du contrôle de gestion. Elle donne naissance à une famille de **PRC d'accommodement** qui repoussent la contrainte vers les partenaires externes (entreprises délégatrices, partenaires institutionnels, société civile) et évitent d'amorcer une remise en cause interne de l'organisation.

Les PRC les plus complets sont déclenchés par la volonté de trier et réduire les programmes et les activités de l'organisation. Cette stratégie, rencontrée dans près de la moitié des collectivités étudiées, fait apparaître une ambition surprenante par son panoptisme, entraînant dans son sillage les différents leviers de maîtrise des ressources, des transformations internes du pilotage et de la gouvernance, un renforcement de la planification et des réductions de l'offre de service. Les seuls leviers sur lesquels le choix reste ouvert (corrélations faibles) concernent la rationalisation active des ressources humaines, la modernisation des modes de servuction, et la diffusion des contraintes vers les partenaires externes. Il pourrait s'agir dans ce cas de choix politiques tenant de l'intensité de la crise perçue par les décideurs. Se dessine ainsi une famille de **PRC panoptiques**, dont la mise en œuvre s'appuie sur l'installation

des systèmes de contrôle de gestion de type cybernétique et leur enrichissement avec des mécanismes comportementaux propres aux packages de contrôle avancés (Mersereau 2000). Ceci conforte la perception des collectivités locales comme précurseurs de l'innovation managériale dans le secteur public (Kuhlmann 2006).

Enfin, les stratégies d'optimisation financière et de prise en compte budgétaire des parties prenantes s'associent une nouvelle fois et peuvent être analysées conjointement. Cette association peut expliquer le faible recours aux stratégies à impact externe, les usagers et les partenaires bénéficiant d'une plus grande écoute au sein de la collectivité. Ainsi, les stratégies financières s'accompagnent essentiellement d'un renforcement de l'appareillage gestionnaire (planification, outils de responsabilisation et de déploiement stratégiques et opérationnels, évaluation, formation, la tentation d'adopter des modèles extérieurs plus élaborés de gestion des performances, etc.). Toutefois, ces efforts n'incluent pas l'usage des leviers directs d'optimisation des ressources humaines. Ces choix font apparaître des **PRC ouverts aux préoccupations des parties prenantes**, préférant moderniser les services publics par du streamlining et de la co-production, et accroître significativement les pressions managériales internes par le recours aux contrôles de gestion cybernétiques et comportementaux, auxquels s'ajoutent des capacités d'ingénierie financière renforcées.

L'analyse globale des corrélations fait ainsi apparaître trois familles de PRC dont la distinction s'opère en fonction de deux éléments principaux : l'intensité des transformations internes et l'orientation des efforts de réduction des coûts. Du point de vue du contrôle de gestion tout d'abord, les PRC des collectivités se distinguent moins par le panachage des mécanismes de contrôle que par l'intensité de leurs ambitions rénovatrices. Partant des PRC d'accommodement, qui s'en soucient peu, en passant par les PRC panoptiques et jusqu'aux PRC ouverts aux parties prenantes, les programmes s'arment progressivement de mécanismes de contrôle cybernétiques et comportementaux, indiquant le cheminement vers des systèmes avancés de management des performances (Van Dooren, Bouckaert & Halligan 2015 ; Mersereau 2000). Secondement, une logique plus globale distingue les PRC par l'application et la répartition des pressions issues de la contrainte financière. Cette logique des pressions, connue dans l'analyse des réformes et des performances publiques (Bouckaert 2003), se manifeste dans le domaine de la réduction des coûts par le type de parties prenantes ciblées. Là où les PRC d'accommodement diffusent la pression vers les partenaires extérieurs, les PRC ouverts sur les parties prenantes concentrent les pressions sur l'appareillage gestionnaire interne, tandis que les PRC panoptiques recherchent une répartition équilibrée entre les partenaires externes, les systèmes de gestion et les RH de la collectivité. Toutefois, pour le gestionnaire public le choix entre les PRC n'est pas dichotomique. La force de certaines corrélations se situe dans des intervalles modérés (0,10-0,30) ; elle suggère des panachages possibles et l'existence probable de sous-familles de PRC que des recherches ultérieures pourraient dévoiler.

## Conclusion

Les recherches portant sur les PRC constituent un domaine en expansion du management public (Bozeman 2010). Pour autant, les concepts peinent encore à être définis et le déploiement des PRC dans les collectivités reste connu par des études de cas et des éclairages ponctuels (Raudla et al. 2015). Les rares études quantitatives font face à un cruel dilemme. Certaines favorisent la taille et la représentativité des échantillons mais doivent transiger sur le nombre de paramètres décrivant les PRC (Ladner & Soguel 2015 – 2596 communes ; Morgan et Pammer 1988 – 408 villes). D'autres choisissent d'approfondir la description, mais font chuter le volume de réponses valides. Aux Etats Unis, pays où le nombre de collectivités est important et les traditions quantitatives bien installées, le nombre de villes interrogées par ces études demeure généralement modeste : 120 pour Pammer (1990), 233 pour Clark & Walter (1991), 61 pour Bartle (1996).

Cette recherche propose un reflet quantitatif et détaillé des PRC des collectivités françaises (338 réponses exploitables). Elle s'appuie sur un questionnaire de 99 items qui recouvre à la fois les aspects stratégiques et opérationnels des PRC. L'exploration des données menée par le biais des analyses

factorielles a fait apparaître la structure sous-jacente des PRC : 4 approches budgétaires, comptables et financières, 2 stratégies pour la maîtrise et la réduction des ressources, 3 approches pour réviser les processus et les méthodes de management, 3 approches pour réviser les liens avec les parties prenantes externes et les usagers. Les analyses des corrélations entre ces leviers font également émerger trois grandes familles de PRC, qui se distinguent par l'intensité du recours au contrôle de gestion et par la répartition des pressions pour les réductions de coûts : les PRC d'accommodement, les PRC panoptiques, et les PRC ouverts aux préoccupations des parties prenantes.

Pour le décideur public les apports de ce travail se situent à la fois au niveau de l'instrument de collecte de données et dans les conclusions proposées. Les nombreux items du questionnaire procurent un niveau très élevé de détail sur les mesures actionnables pour réduire les coûts au sein des collectivités, et peuvent être mobilisés dans des instruments de parangonnage des PRC. En effet, les mesures qui y figurent ont fait l'objet d'enrichissements et de validations par des consultants et des experts du management territorial et reflètent de très près les pratiques actuelles des collectivités locales françaises. Les résultats font également apparaître avec netteté les leviers actionnables par regroupements d'items, posant ainsi des jalons pour l'assemblage d'un PRC en fonction des logiques et enjeux privilégiés par les élus et les managers territoriaux.

Du point de vue de la recherche, le papier propose un passage en revue et une synthèse détaillée des travaux sur les PRC. Il contribue ainsi à structurer une littérature fragmentaire (Soulerot et Trabelsi 2010) dans laquelle les concepts sont en voie de définition (Bracci et al. 2015) et des typologies peu consensuelles sont établies pour la plupart de manière déductive (Boyne et Walker 2004). L'approche empirique et inductive utilisée vise également à réduire l'écart entre les savoirs abstraits et rationnels à propos des leviers activables des PRC et leur mise en pratique concrète, plus subjective, politique et idiosyncrasique (Troupin 2012 ; Bezes et Le Lidec, 2015). Cependant, des limites sont également présentes. La taille du questionnaire a significativement accru le risque des réponses incomplètes, limitant ainsi l'échantillon exploitable. La méthode utilisée pour structurer les leviers des PRC appelle à mener des analyses confirmatoires sur des collectes de données renouvelées. Des études de cas ultérieures permettraient aussi de faire avancer notre compréhension des modalités de conduite de ces programmes, les degrés de déclinaison au sein des différents services d'une collectivité et leur phasage dans le temps.

Ces recherches doivent être poursuivies face aux retournements des tendances financières dans le secteur public local. Quelle est la résilience des collectivités face à ce nouveau contexte ? Dans la population observée, 43% ont engagé en 2015 un PRC sous une forme ou une autre. Parmi ces dernières, une grande majorité a lancé des programmes ambitieux de transformation interne pour s'adapter à un contexte externe fondamentalement transformé. Plus avant, un quart des collectivités a ouvert ses PRC aux préoccupations des parties prenantes. L'opinion publique, les attentes des citoyens et des partenaires socio-économiques fraient leur chemin dans la définition des programmes et des priorités internes. De nouvelles données devront confirmer la durabilité de ces nouvelles tendances.

## Bibliographie

ABERNETHY M.A., BROWNELL P., (1997). Management control systems in research and development organizations: the role of accounting, behavior and personnel controls. *Accounting, Organizations and Society* 22 (3/4), 233–248.

ALBERS R., and JONUNG L., (2010). Major crises: historical comparisons to the great depression and the classical gold standard. *6th Eurostat Colloquium*, Luxembourg, 26-29 September.

- ALVESSON M., KÄRREMAN D., (2004). Interfaces of Control: Technocratic and Socio-Ideological Control in a Global Management Consultancy Firm. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 423-444.
- BARKER, V.L. and MONE, M.A. (1998). The mechanistic structure shift and strategic reorientation in declining firms attempting turnarounds. *Human Relations*, 51 (10), 1227-1258.
- BARTLE, J.R. (1996). Coping with cutbacks: City response to aid cuts in New York State. *State & Local Government Review*, 28 (1), 38-48.
- BEDFORD, D.S. and MALMI, T. (2015). Configurations of control: An exploratory analysis. *Management Accounting Research*, 27, 2-26.
- BEZES P., (2007). The Hidden Politics of Administrative Reform: Cutting French Civil Service Wages with a Low-Profile Instrument. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (1), 23–56.
- BEZES P., LE LIDEC P., (2015). La politique d’ajustement budgétaire en France (2007-2012). Institutions et stratégies d’évitement du blâme. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 81 (3), 523-547.
- BOVAIRD T., LOEFFLER E., (2015). Coproducing Public Services with Service Users, Communities and the Third Sector. In James L. PERRY and Robert K. CHRISTENSEN (Eds.), *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass, 235-250
- BOUCKAERT, G., 2003. La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs?. *Revue française d'administration publique*, (1), 39-54.
- BOZEMAN B., (2010). Hard lessons from hard times: Reconsidering and reorienting the “managing decline” literature. *Public Administration Review*, 70(4), 557-563.
- BOYNE G. A., WALKER R. M., (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 231-252.
- BRACCIE., HUMPHREY C., MOLL J., STECCOLINI I., (2015). Public Sector Accounting, Accountability and Austerity: more than balancing the books? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28 (6), 878 – 908.
- BRADY R.A., (1932). The Meaning of Rationalization: An Analysis of the Literature. *The Quarterly Journal of Economics*, 46 (3), 526-540.
- CEPIKU D, MUSSARI R and GIORDANO F (2016) Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact. *Public Administration*, 94 (1), 223-243.
- CHI, M.T., GLASER, R. and FARR, M.J. (2014), *The nature of expertise*, Psychology Press, New York.
- CLARK, C. and WALTER, B.O., (1991). Urban political cultures, financial stress, and city fiscal austerity strategies. *Western Political Quarterly*, 44 (3), 676-697.

DEVILLE L., SOULEROT M., SPONEM S. (2005). Les réactions du marché à l'annonce de programmes de réduction des coûts : une étude exploratoire sur les entreprises du CAC 40 », 26ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille, mai.

DUNSIRE A., HOOD C. 1989. *Cutback Management in Public Bureaucracies. Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*. Cambridge: Cambridge University Press.

FOTAKI, M. (2015). Co-production under the financial crisis and austerity: a means of democratizing public services or a race to the bottom?. *Journal of Management Inquiry*, 24 (4), 433-438.

GIL-GARCIA R. J., Dawes S. S., Pardo T.A. (2017). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20 (5), 1-15.

GRABNER I., MOERS F., (2013). Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues. *Accounting, Organizations and Society*, 38, 407-419.

GUENOUN M., MEYSSONNIER F., TURC E., (2015). Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux", *Politiques & Management Public*, 32 (3), 265-283.

GUENOUN M., TURC E., (2015). Forms of organization of citizens' participation at the local level, with a brief comparative analysis of several European countries. *Policy Paper prepared for the Council of Europe as part of the Action Plan for Ukraine through the Program "Strengthening the capacity of local authorities in Ukraine"* (component "Legal Support to the Local Self-Government Reform in Ukraine").

HACKER J. S., (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98(02), 243-260.

HASTINGS A., BAILEY N., GANNON M., BESEMER K., BRAMLEY G. (2015). Coping with the Cuts? The Management of the Worst Financial Settlement in Living Memory. *Local Government Studies*, 41 (4), 601-621.

HOOD C., DIXON R., (2013). A model of cost-cutting in government? the great management revolution in UK central government reconsidered. *Public Administration*, 91 (1), 114-134.

JICK T. D., MURRAY V. V., (1982). The management of hard times: Budget cutbacks in public sector organizations. *Organization Studies*, 3(2), 141-169.

KICKERT, W. and RANDMA-LIIV, T. (2017). The politics of cutback management in thirteen European countries: Statistical evidence on causes and effects. *Public Management Review*, 19 (2), 175-193.

KLASE K.A., (2011). The intersection of flexible budgeting and cutback management: Factor affecting the responses of selected states to recent economic recessions. *Public Finance and Management*, 11 (2), 197-230.

KUHLMANN S., (2006). Local Government Reform Between «Exogenous» and «Endogenous» Driving Forces. Institution Building in the City of Paris. *Public Management Review*, 8 (1), 67-86.

KUHLMANN S., BOUCKAERT G. (Eds.) (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparison*. Governance and Public Management Series ; Palgrave-Macmillan.

LADNER A., SOGUEL N., (2015). Gérer les crises — Comment les gouvernements locaux ont-ils réagi à la crise financière de 2008 et comment expliquer les différences ? Le cas des communes suisses. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81 (4), 797-818.

LEISINK P., BACH S., (2014). Economic crisis and municipal public service employment: comparing developments in seven EU Member States. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20 (3), 324 – 326.

LE SAOUT R., (2017). La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales. *Revue Française d'Administration Publique*, 164 (4), 747-764.

LEVINE C.H., (1978). Organizational Decline and Cutback Management. *Public Administration Review*, 38 (4), 316–325.

LEVINE C.H. (1979). More on Cutback Management: Hard Questions for Hard Times. *Public Administration Review*, 39 (2), 179–83.

MALMI T., & BROWN D. A. (2008). Management control systems as a package— Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.

MERSEREAU A., (2000). Les mécanismes de contrôle utilisés pour gérer une réduction des coûts. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 6 (2), 21-41.

MORGAN D. R., PAMMER W. J., (1988). Coping with fiscal stress predicting the use of financial management practices among US cities. *Urban Affairs Review*, 24(1), 69-86.

NELSON A.A., BALU R., (2014). Local Government Responses to Fiscal Stress: Evidence from the Public Education Sector. *Public Administration Review*, 74 (5), 601–614.

NYS O., (2015). La contrainte financière et le management local. *La lettre du financier territorial*, 295 (1), 1-21.

OVERMANS T., NOORDEGRAAF M., (2014). Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government. *Public Money & Management*, 34 (2), 99-106.

PAMMER W. J., (1990). *Managing fiscal strain in major American cities: Understanding retrenchment in the public sector*. Greenwood Publisher Group.

PIERSON P., (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

PLANT J. F., WHITE L. G., (1982). The politics of cutback budgeting: An alliance building perspective. *Public Budgeting & Finance*, 2(1), 65-71.

POLLITT C., (2010). Cuts and reforms—Public services as we move into a new era. *Society and Economy*, 32(1), 17-31.

POLLITT C. et BOUCKAERT G., (2011). *Public Management Reform*, 3ème édition, Oxford University Press.

RAUDLA R., RANDMA-LIIV T., SAVI R., (2013). Literature Review on Cutback Management. COCOPS Workpackage 7 Deliverable 1, [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/03/COCOPS\\_Deliverable\\_7\\_1.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/03/COCOPS_Deliverable_7_1.pdf), accessed Nov. 20 2014.

RAUDLA R., RANDMA-LIIV T., SAVI R., (2015). La littérature sur la gestion des mesures d'austérité dans les années 70 et 80 : Bilan. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81 (3), 451-475.

SAVAGE J. D., SCHWARTZ H., (1999). Cutback budgeting. In MEYERS R.T (Ed.), *The Handbook of Government Budgeting*, 529-47.

SCHICK A., (1983). Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Sciences*, 16(1), pp. 1-25.

SCORSONE E. A., PLERHOPLES C. (2010). Fiscal Stress and Cutback Management Amongst State and Local Governments What Have We Learned and What Remains to Be Learned? *State and Local Government Review*, 42(2), 176-187.

SOULEROT M., TRABELSI M., (2010). Programme de réduction des coûts et contrôle de gestion. In N. Berland et F.X. Simon, *Le contrôle de gestion en mouvement*, éditions Eyrolles, pp. 47-62.

SOULEROT M., (2009). Les programmes de réduction des coûts sont-ils vraiment efficaces ? In Pezet A. (Eds), *L'état des entreprises 2010*, Editions La Découverte, Collection Repères, 28-43.

SOULEROT M., (2011). Le renouveau de la planification par les programmes d'amélioration de la performance », *32ème congrès de l'AFC*, Montpellier, mai.

STEVENS J. M., MCGOWAN R. P., (1983). Managerial Strategies in Municipal Government Organizations, *Academy of Management Journal*, 26 (3), 527-534.

TROUPIN S., (2012). De la société de l'audit au système des professions : l'histoire institutionnelle de l'audit dans le service public canadien. *Télescope, Revue d'Analyse Comparée en Administration Publique*, 18 (3), 53-71.

TRAHMS C. A., NDOFOR H. A., SIRMON D. G., (2013). Organizational Decline and Turnaround: A Review and Agenda for Future Research, *Journal of Management*, 39 (5), 1277-1307.

TURC, E., GUENOUN, M., RODRIGUES, M.Â.V., DEMIRKAYA, Y. and DUPUIS, J. (2016). Impacts of NPM-Driven Performance Management Reforms and Ideologies in Napoleonic Local Governments: A Comparative Analysis of France, Portugal, and Turkey. In *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (pp. 121-137). Palgrave Macmillan, London.

TUREM J. S., BORN C. E., (1983). Doing more with less. *Social work*, 28(3), 206-210.

VAN DER KOLK B., TER BOGT H.J., VAN VEEN-DIRKS P., (2015). Constraining and facilitating management control in times of austerity, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28 (6), 934 – 965.

VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J., (2015). *Performance Management in the Public Sector*. 2<sup>nd</sup> ed. Routledge: London.

WILBURN R.C., (1980). Overcoming the limits to personnel cutbacks: lessons learned in Pennsylvania. *Public Administration Review*, November-December, 609-613.

WILKS S., (2010). Cutback Management in the United Kingdom. Challenges of Fiscal Consolidation for the Administrative System. *The Korean Journal of Policy Studies*, 25(1), 85-108.

## ANNEXE I: Le questionnaire

En raison de la taille du questionnaire (99 questions), nous proposons ici quelques extraits des items utilisés, à titre d'illustration.

PARTIE 2 : MODALITES DES DEMARCHES DE REDUCTION DES COUTS	
<b>1. La stratégie de réduction des coûts de ma collectivité s'appuie sur :</b>	Echelle de Likert en 7 points : -Pas du tout d'accord -Pas d'accord -Plutôt pas d'accord -Ni d'accord, ni pas d'accord -Plutôt d'accord -D'accord -Tout à fait d'accord
Une approche comptable (jeux d'écritures) pour afficher des économies	
Des coupes budgétaires homogènes (rabort)	
Des coupes budgétaires ciblées	
Une stratégie de gestion active de la dette	
...	
<b>4. En matière de RH, cette démarche consiste à :</b>	
Plafonner l'évolution de la masse salariale	
Favoriser les départs en retraite et en préretraite	
Licencier ou ne pas reconduire les contractuels	
Réaffecter des personnels sur une base budgétaire	
...	
<b>5. En matière de pilotage et de systèmes de contrôle, cette démarche consiste à mettre en place (ou renforcer) :</b>	
Un projet d'administration et une planification stratégique	
L'évaluation des politiques publiques et de la satisfaction de ses usagers	
Un Plan Pluriannuel d'Investissement et/ou schéma directeur immobilier	
Un Plan Pluriannuel de Fonctionnement (PPF)	
Un management par objectifs	
...	

## ANNEXE II: Statistiques descriptives de l'échantillon

No de répondants						
338						
Type de collectivité						
Commune	EPCI	Département	Région			
64,49%	23,55%	9,42%	2,54%			
No d'habitants						
Moins de 20000	20 000 à 39999	40 000 à 59999	60 000 à 79999	80 000 à 99999	100 000 et plus	
38,99%	15,16%	7,22%	7,94%	3,61%	27,08%	
Fonction du répondant						
Maire ou Président de collectivité	Elu délégué	DGS / Secrétaire général	DGA	Directeur	Chef de service	Chargé de mission
3,65%	8,03%	27,74%	12,04%	20,80%	16,06%	11,68%
Domaine de responsabilité du répondant						
Direction générale	Finances	RH	Contrôle de gestion			
64,00%	22,86%	6,29%	6,86%			

## ANNEXE III : Items éliminés lors des analyses factorielles &amp; corrélations factorielles

Items	Pourcentage du recours à la mesure dans l'échantillon*	Moyenne **
Des coupes budgétaires ciblées	83,48%	5,2
Des réductions basées sur un réexamen des objectifs et priorités des politiques, programmes et activités de la collectivité	77,98%	5,2
Mise en place de normes de dépenses par service	58,86%	4,5

**Tableau III.1 : Items éliminés de la section « Stratégies budgétaires, financières et comptables »**

\*Plutôt d'accord à Tout à fait d'accord

\*échelle de 1 à 7, neutralité à 4

Coefficients de corrélation factorielle	1.	2.	3.	4.
1. Réductions ou suppression de programmes & activités	1,000			
2. Stratégie financière	,261	1,000		
3. Stratégies d'accommodement	-,087	-,372	1,000	
4. Prise en compte budgétaire des parties prenantes	,308	,533	-,202	1,000

**Tableau III.2 : Relations entre les quatre approches budgétaires, financières et comptables (corrélations factorielles)**

Items	Pourcentage du recours à la mesure dans l'échantillon*	Moyenne **
Plafonner ou réduire les coûts des fournitures	88,10%	5,51
Mettre en place une fonction achat ou des achats groupés (en interne)	84,23%	5,56
Plafonner ou réduire le train de vie de la collectivité (fonctions support, communication, transport, frais de représentation, etc.)	83,33%	5,46
Réviser à la baisse des investissements en cours ou retarder certains nouveaux investissements	80,00%	5,21
Mettre en place une comparaison des prix d'achat à ceux payés par d'autres collectivités	66,17%	4,97
Annuler des projets d'investissement	64,33%	4,75
Mettre en place un 'benchmarking' des fournisseurs	59,70%	4,78
Favoriser les départs en retraite et en préretraite	55,26%	4,59
Limiter, ajourner ou supprimer les frais de maintenance	47,16%	4,06

**Tableau III.3 : Items éliminés de la section « Stratégies centrées sur les ressources »**

\*Plutôt d'accord à Tout à fait d'accord

\*échelle de 1 à 7, neutralité à 4

Items	Pourcentage du recours à la mesure dans l'échantillon*	Moyenne **
Une évaluation des personnels	76,54%	5,25
Une sensibilisation et formation de l'encadrement aux démarches d'optimisation et de réduction des coûts	75,62%	5,13
Une sensibilisation et formation des agents de terrain à une culture de l'efficience	74,22%	5,02
L'évaluation des politiques publiques et de la satisfaction de ses usagers	72,27%	4,87
Un management de projet	70,22%	4,98
Une fusion de services ou des guichets uniques	68,24%	4,80
Une réorganisation du dialogue de gestion	65,63%	4,81

Une cellule dédiée à la réduction des coûts ou à l'optimisation (contrôle de gestion, rationalisation, qualité, etc.)	60,12%	4,58
Un système de gestion de la relation usagers (GRU)	53,38%	4,39
Un recours à des spécialistes et à des expertises externes (consultants, 'cost-killers', organismes de l'Etat ou des collectivités...)	32,81%	3,69

**Tableau III.4 : Items éliminés des stratégies de transformation du pilotage, de la gouvernance et des outils de gestion**

\*Plutôt d'accord à Tout à fait d'accord

\*échelle de 1 à 7, neutralité à 4

Coefficients de corrélation factorielle	1.	2.	3.
1. Gestion des performances et responsabilisation	1		
2. Planification	0,672	1	
3. Modèles de management	0,747	0,579	1

**Tableau III.5 : Relations entre les trois stratégies fondées sur l'évolution du pilotage, de la gouvernance et des outils de gestion (corrélations factorielles)**

Items	Pourcentage du recours à ces mesures*	Moyenne **
Insérer de clauses sociales et de dév. durable dans les marchés publics	70,73%	4,92
Supprimer ou diminuer les subventions vers les satellites	65,85%	4,80
Réviser les DSP et les contrats pour mettre les fournisseurs sous pression	59,23%	4,68
L'organisation d'une plus grande participation des usagers dans la prestation de service (self-service)	42,76%	4,10
Reprendre en régie des services qui étaient externalisés	39,02%	3,86
Externaliser certaines compétences, services ou prestations à des acteurs associatifs (ESS, fondations...)	38,08%	3,95
La réduction des transferts financiers vers les usagers	37,09%	3,99
La requalification des services obligatoires en services optionnels pour les usagers	35,74%	3,82

**Tableau III.6 : Items éliminés des stratégies liées au niveau de service et aux parties prenantes**

\*Plutôt d'accord à Tout à fait d'accord

\*échelle de 1 à 7, neutralité à 4

Coefficients de corrélation factorielle	1.	2.	3.
1. Réductions de l'offre	1		
2. Modernisation et coproduction	0,091	1	
3. Diffusion vers le secteur privé et autres collectivités	0,117	0,383	1

**Tableau III.7 : Relations entre les trois stratégies ciblant l'offre les usagers et les parties prenantes externes (corrélations factorielles)**