



HAL
open science

Management de l'austérité patrimoniale et modalités de gouvernance au sein des collectivités locales : une analyse par le paradigme de la nouvelle gouvernance publique.

Yoann Queyroi, Sébastien Dony

► To cite this version:

Yoann Queyroi, Sébastien Dony. Management de l'austérité patrimoniale et modalités de gouvernance au sein des collectivités locales : une analyse par le paradigme de la nouvelle gouvernance publique.. Finance Contrôle Stratégie, 2024, 27 (4), <10.4000/14bd0>. <hal-05202764>

HAL Id: hal-05202764

<https://hal.science/hal-05202764v1>

Submitted on 7 Aug 2025

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

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



Distributed under a Creative Commons CC BY-SA 4.0 - Attribution - ShareAlike - International License

Management de l'austérité patrimoniale et modalités de gouvernance au sein des collectivités locales : une analyse par le paradigme de la nouvelle gouvernance publique.

Real estate austerity management and governance arrangements in local authorities: an analysis through the paradigm of the new public governance.

Yoann QUEYROI, Maître de conférences en sciences de gestion et du management, Institut National Universitaire Champollion, Université de Toulouse, LGTO, yoann.queyroi@univ-jfc.fr

Sébastien DONY, Maître de conférences en sciences de gestion et du management, Université de Bretagne Sud, LEGO. sebastien.dony@univ-ubs.fr

Résumé

Dans un contexte d'austérité au niveau local, le patrimoine immobilier apparaît stratégique pour les organisations publiques, puisqu'il représente un poids économique et financier majeur. Ainsi, cette étude vise à analyser l'austérité patrimoniale du point de vue des types de stratégies adoptées ainsi que de leurs modes de gouvernance. Notre analyse secondaire nous amène à mobiliser deux cas d'étude, nous permettant au final de renouveler notre regard sur le management de l'austérité dans le cadre d'une gouvernance pluraliste.

Mots clés :

Austérité ; gestion patrimoniale ; collectivités locales ; nouvelle gouvernance publique

Abstract

In a context of austerity at the local level, real estate appears to be strategic for public organizations, since they represent a major economic and financial weight. Thus, this study aims at analyzing real estate austerity management practices from the point of view of the types of strategies adopted as well as their modes of governance. Our secondary analysis leads us to mobilize two case studies, allowing us to renew our look at the management of austerity within the framework of a pluralist governance.

Keywords:

Austerity; real estate management; local government; new public governance

Classification de l'article : JEL M1

INTRODUCTION

Sur le plan empirique et scientifique, la problématique de la maîtrise des dépenses publiques s'est retrouvée placée au cœur du management public local, en s'imposant à l'agenda politique, et en donnant lieu à une production de connaissances riches accompagnant les pratiques locales (McCann, 2013). Ainsi, à la suite de la crise de 2008 les gouvernements nationaux dans plusieurs pays européens ont été amenés à engager des plans de sauvetage et de relance. Ces plans ont conduit à une dégradation structurelle des finances publiques nationales, entraînant par la suite des programmes d'assainissement des finances publiques. Ainsi, les collectivités locales ont rapidement été associées au redressement des finances publiques (Guenoun *et al.*, 2015 ; Hastings *et al.*, 2015 ; Cepiku *et al.*, 2016). La nécessité de maîtrise des dépenses publiques est ensuite restée une problématique majeure durant la période de la crise des dettes souveraines, et elle réapparaît aujourd'hui avec une force inédite. En ce sens, la Cour des Comptes (2024, p. 14) souligne que « *la dette publique, emportée par la répétition des déficits et par son poids, affiche un coût de plus en plus élevé qui contraint toutes les autres dépenses, obère la capacité d'investissement du pays et l'expose dangereusement en cas de nouveau choc macroéconomique* ». Dans ce contexte budgétaire, les collectivités locales sont à nouveau associées à l'effort de redressement des finances publiques, et cette situation se prête particulièrement à l'analyse des leviers d'économies dans ces organisations.

Dans ce cadre, au sein de la littérature en management public, les études portant sur les plans d'économies engagés dans les organisations publiques forment le courant de la gestion de l'austérité. En reprenant la définition d'Overmans et Noordegraaf (2014), cette dernière peut être définie comme l'ensemble des mesures engagées afin de restaurer l'équilibre budgétaire dans un contexte de soutien financier affaibli de l'État et, dans le même temps, de demande accrue de service de la part des usagers. Dans ce courant de recherche, plusieurs études ont été consacrées à l'identification des stratégies de gestion de l'austérité (Kickert *et al.*, 2015 ; Raudla *et al.*, 2015 ; Turc et Guenoun, 2019). Aussi, bien que celles-ci soient généralement composées de mesures d'économies, force est de constater qu'en pratique, elles incluent également des augmentations de recettes de fonctionnement ou d'investissement. Mais au-delà de cette distinction comptable et financière, plusieurs études récentes soulignent la nécessité d'étudier le management de l'austérité dans une logique d'amélioration de la performance globale, à travers l'analyse des mesures de transformation des processus opérationnels et managériaux (Schmidt *et al.*, 2017 ; Dony et Gourbier, 2022). C'est à cette dernière littérature notamment que nous souhaitons contribuer.

Par ailleurs, la question de la gouvernance de l'austérité locale mérite d'être soulevée. En effet, la complexité de la décision et les différentes rationalités à l'œuvre au sein du secteur public (Chatelain-Ponroy, 2008), font apparaître des tensions organisationnelles et stratégiques (Jarzabkowski et Fenton, 2006) dans la sélection et la mise en œuvre des mesures austéritaires. Ainsi, les modalités de gouvernance dans une logique visant une pluralité d'acteurs et d'intérêts sont à prendre en compte pour une lecture du management de l'austérité ouvert sur l'environnement local.

Dès lors, dans ce contexte d'austérité au niveau local, le patrimoine immobilier apparaît comme une ressource stratégique pour les organisations publiques. En effet, composé de l'ensemble des moyens physiques, constructions, ouvrages, foncier, immeubles locatifs, supportant la réalisation d'activités (Bonetto et Sauce, 2006, p. 16), il représente un poids économique et financier majeur (Fédération Des Maires des Villes Moyennes, 2008 ; Inspection Générale des Finances, 2016). De plus, les diverses compétences transférées de l'État aux collectivités locales les ont amenées à posséder un parc immobilier pléthorique, dispersé, hétéroclite, et mal connu (Cour des Comptes, 2013).

Ainsi, puisque le patrimoine immobilier public local est une source très importante de dépenses, il représente une variable essentielle dans la maîtrise budgétaire. Néanmoins, si les recherches consacrées à la gestion de l'austérité dans le secteur public local sont variées, rares sont celles, d'une part, qui prennent en compte les modalités de gouvernance associées à l'austérité, et d'autre part, qui s'intéressent spécifiquement à la gestion patrimoniale. Pourtant, le patrimoine immobilier est le support essentiel de l'offre de service public des collectivités, et sa gestion fait intervenir une pluralité importante d'acteurs, internes et externes aux organisations publiques, et portant des intérêts très divers. Ainsi, eu égard aux enjeux importants qu'elle recouvre, la gestion patrimoniale se présente comme une variable d'ajustement essentielle pour les budgets publics locaux, mais particulièrement sensible à manipuler, du fait de sa dimension structurante et de la diversité des logiques, valeurs, et objectifs des acteurs en présence.

Compte tenu de ces enjeux, cette recherche a pour ambition de comprendre la mobilisation du patrimoine immobilier en contexte d'austérité, et ainsi d'apporter des éléments de réponse à la question : comment caractériser les pratiques d'austérité patrimoniale et leurs modes de gouvernance au sein des collectivités locales ? Et en quoi le management de l'austérité patrimoniale et ses modalités de gouvernance s'influencent-ils ?

C'est pourquoi, cet article propose de s'inscrire dans une perspective d'évolution des logiques et du cadre de l'action publique, tournés vers le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique. Il s'articule ainsi autour de deux parties. La première présente le cadre conceptuel. La seconde partie détaille notre méthodologie de recherche qualitative, et présente les résultats de notre étude, nous permettant d'apporter une nouvelle lecture du management de l'austérité patrimoniale ancrée dans le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique.

1. UN CADRE CONCEPTUEL DU MANAGEMENT DE L'AUSTÉRITÉ PATRIMONIALE COMPLÉTÉ PAR SES MODALITÉS DE GOUVERNANCE

Bien que peu étudié dans la littérature, le patrimoine constitue un levier de gestion de l'austérité majeur pour les collectivités locales. D'abord, nous exposons l'intérêt de cette thématique pour les organisations publiques locales (1.1), puis nous déclinons une typologie des stratégies de gestion de l'austérité patrimoniale (1.2). Par la suite, nous ancrons notre étude dans une perspective de renouvellement du pilotage tourné vers une Nouvelle Gouvernance Publique (1.3). Dans ce cadre, nous dégagons des modalités de gouvernance du management de l'austérité patrimoniale (1.4).

1.1. L'importance du patrimoine immobilier dans l'optimisation des budgets locaux

Entre 1980 et 2010, la valeur du patrimoine des collectivités locales Françaises a été multipliée par 3,5¹. Ce chiffre évoque une logique expansionniste poursuivie par les acteurs publics locaux qui consistait à étendre leurs parcs immobiliers en procédant à des constructions de nouveaux équipements, à des acquisitions et à des réserves foncières par l'exercice du droit de priorité. Mais cette tendance a commencé à s'inverser ces dernières années. Effectivement, les organisations publiques se tournent désormais vers la réduction de leur parc immobilier, en l'ajustant strictement à leurs besoins, ainsi qu'à l'offre de service public qu'elles produisent (Banque Postale, 2018 ; Sénat, 2015).

Dès lors, le patrimoine immobilier apparaît comme une variable cruciale dans le pilotage de la dépense publique locale. De ce point de vue, il peut participer au mode de contrôle de la performance au sens de Lorino (1999), en étant sujet à l'assignation de moyens *a priori* et à un contrôle *a posteriori* (Carassus et *al.*, 2017). Dans cette logique de contrôle, les collectivités locales peuvent remettre en cause leurs

¹ Source : Revue de dépenses 2016, *le patrimoine des collectivités locales*, mai.

investissements patrimoniaux, les reporter ou bien les annuler, rationaliser l'occupation des locaux, ou encore engager des cessions de patrimoine (Carassus et *al.*, 2017). Ces tendances pointent l'importance du patrimoine dans la recherche d'économies des collectivités. De la même façon, l'Observatoire Social des Territoires (2016) identifie la gestion du patrimoine comme un levier d'économies, notamment *via* des mesures de regroupement d'équipements, articulées dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle permettant d'optimiser l'utilisation du patrimoine en fonction des besoins réels des usagers. Cela peut aussi permettre de réduire la facture énergétique, en visant des économies de fluides (Observatoire Social des Territoires, 2016).

En outre, les organisations publiques locales peuvent s'engager dans une évolution de l'arbitrage entre les différents projets locaux d'infrastructures. Dès lors, il semble nécessaire de dépasser le cadre simplement financier pour prendre en compte le rapport coûts / fonctionnalités (Lorino, 1995). Ainsi, la mesure du rapport entre les impacts d'un projet local (économiques, environnementaux, sociaux), et l'ensemble de ses coûts doit pouvoir être appréhendé. Les collectivités locales tendent également à renouveler leurs modes d'intervention, en prenant parfois appui sur le secteur privé, ou bien en intervenant par le biais de sociétés de projets plutôt que sous forme de subventions. Enfin, la conception des projets par les collectivités peut aussi être remise en question, en recherchant un juste équilibre entre la vision urbaine ou architecturale et les contraintes opérationnelles et financières de plus en plus prégnantes, notamment lorsqu'il s'agit de transformations de sites existants.

Par ailleurs, la gestion du patrimoine immobilier peut contribuer à générer de nouvelles recettes, et ainsi conduire les collectivités à maximiser les revenus issus de leur patrimoine. Ces recettes peuvent être liées aux cessions de foncier bâti ou non bâti, aux revenus tirés du patrimoine, ou aux produits du domaine. Dans ce sens, de nombreuses organisations publiques se posent en tant que véritables gestionnaires d'un parc immobilier qu'elles valorisent (Observatoire Social des Territoires, 2016). Elles possèdent par exemple des propriétés qu'elles peuvent louer, concéder, affermer ou mettre à disposition. Elles ont aussi la possibilité de gérer l'occupation et l'usage de leur domaine public à titre précaire et révocable. Ainsi, la gestion patrimoniale doit être envisagée comme un *package* de mesures ponctuelles d'accroissement des recettes et de mesures de valorisation financière du patrimoine.

En synthèse, les études mentionnées s'accordent sur l'idée selon laquelle la gestion patrimoniale constitue un levier de gestion de l'austérité susceptible de générer des économies et d'optimiser les recettes. Toutefois, fort de ce constat lié à l'importance du patrimoine immobilier sur le plan local, conjugué aux mesures déployées par les collectivités visant à le mobiliser pour optimiser leur budget, nous observons que la littérature reste limitée sur le sujet.

1.2 Une typologie de la gestion patrimoniale en contexte d'austérité

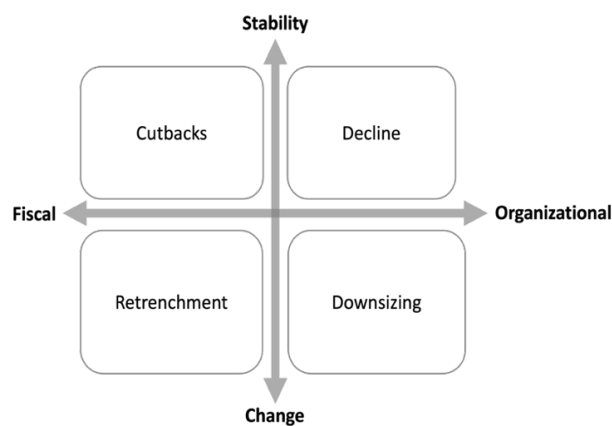
La maîtrise des dépenses publiques pose la question de la réduction des coûts. Les collectivités locales ont ainsi développé des programmes s'inscrivant dans cette logique (Turc et Guenoun, 2019). En France, plusieurs études ont été consacrées aux programmes de réduction des coûts dans les organisations privées (Deville et *al.*, 2005 ; Mersereau, 2000 ; Rivière, 2010). Toutefois, dans le contexte particulier des collectivités locales, les contributions majeures se situent dans le champ théorique du management de l'austérité (Michel-Clupot et Rouot, 2020).

Dès lors, le management de l'austérité peut être défini comme l'ensemble des mesures engagées afin de restaurer l'équilibre budgétaire dans un contexte de soutien financier affaibli de l'État et, dans le même temps, de demande accrue de service de la part des usagers (Overmans et Noordegraaf, 2014). Plusieurs recherches ont été consacrées au management de l'austérité dans les collectivités locales, en France (Guenoun et *al.*, 2015 ; Carassus et *al.*, 2017 ; Turc et Guenoun, 2019 ; Dony et Gourbier, 2022) et à l'international (Kim et Warner, 2016 ; Jimenez, 2013 ; Perlman et Benton,

2012 ; Hastings et *al.*, 2015 ; Cepiku et *al.*, 2016 ; Barbera et *al.*, 2016 ; Overmans, 2019). Le développement de ces recherches permet d'identifier plusieurs classifications des stratégies de gestion de l'austérité. À ce titre, Dony et Gourbier (2022) distinguent les classifications fondées sur des approches comptables d'une part, et celles fondées sur des approches organisationnelles et managériales d'autre part. Ces deux types de classifications reposent sur deux visions distinctes du management de l'austérité. L'approche comptable, centrée sur la rigueur budgétaire, vise à restaurer l'équilibre budgétaire à court terme par des mesures financières, alors que l'approche organisationnelle vise l'amélioration de la performance globale de l'organisation par des mesures de transformation des processus, dans une logique de moyen/long terme (Dony et Gourbier, 2022).

C'est dans cette dernière conceptualisation que s'inscrit notre recherche. En effet, afin de ne pas se limiter à des approches comptables et financières qui paraissent restrictives au regard de la littérature précédemment évoquée, nous prenons appui sur un cadre mêlant des visions comptables et organisationnelles. C'est pourquoi, nous mobilisons la typologie de Overmans et Noordegraaf (2014) pour étudier le management de l'austérité patrimoniale. Celle-ci repose sur deux dimensions. La première a trait aux caractéristiques intrinsèques des mesures de gestion de l'austérité. Elle opère une distinction entre les mesures budgétaires (*fiscal*) et les mesures organisationnelles (*organizational*). La seconde a trait aux effets des mesures de gestion de l'austérité, elle distingue les mesures visant à maintenir une stabilité (*stability*) et celles impliquant un changement au sein de l'organisation (*change*). Le croisement de ces deux dimensions permet de distinguer quatre stratégies de gestion de l'austérité (figure 1).

Figure 1 - Typologie de la gestion de l'austérité



Source : Overmans et Noordegraaf (2014, p. 101)

La première stratégie, relative aux coupes budgétaires (*cutbacks*), regroupe des mesures budgétaires qui agissent directement sur le déficit tout en maintenant une certaine stabilité. L'objectif est d'assurer un rééquilibrage budgétaire à court terme par la réduction des niveaux de prestations, des subventions accordées, et des ressources consommées dans la production des services (Turc et Guenoun, 2019). En matière de gestion patrimoniale, nous pouvons retrouver des mesures visant à réduire des dépenses d'investissement, par exemple par le report ou l'annulation des investissements patrimoniaux (Carassus et *al.*, 2017). De même, ces coupes budgétaires peuvent aussi être ciblées sur les locaux alloués par les organisations publiques, sources de nombreux coûts de fonctionnement.

La deuxième stratégie (*decline*), celle du déclin ou contraction des politiques publiques, regroupe des mesures de types organisationnelles qui n'entraînent pas de changement profond. Elles agissent sur le

niveau d'activité en diminuant l'offre et la qualité des services, ou bien en supprimant certaines activités. Appliqué à la gestion patrimoniale, le déclin peut concerner l'abandon de services impliquant d'importantes ressources patrimoniales, mais aussi l'optimisation et la mutualisation des locaux (Carassus *et al.*, 2017). Ainsi, des fermetures d'équipements publics locaux, ou la rationalisation des m² dans le domaine sportif, culturel, et éducatif pourraient être mises en œuvre par les collectivités (Turc et Guenoun, 2019 ; Dony et Gourbier, 2022).

La troisième stratégie, celle du retranchement (*retrenchement*), intègre des mesures d'ingénierie budgétaire qui induisent des changements organisationnels majeurs. L'objectif est de générer de nouvelles recettes « *en augmentant la fiscalité locale et les tarifs appliqués à certains services et en développant l'ingénierie budgétaire* » (Overmans et Noordegraaf, 2014, p. 101). De la sorte, le patrimoine représente un levier important de recettes pour les collectivités locales. Les cessions de patrimoine, la refacturation des fluides aux occupants, la valorisation de la mise à disposition des locaux aux associations, s'inscrivent dans cette logique à la fois budgétaire et de changement.

Enfin, l'amélioration de la productivité par la reconfiguration des modèles organisationnels (*downsizing*) regroupe des actions visant à optimiser les processus et méthodes de travail et à rationaliser la structure. L'objectif est d'améliorer l'efficacité par des mesures de transformation (Overmans, 2019), qui peuvent par exemple viser les processus, les systèmes de pilotage, ou encore la digitalisation. Ces mesures organisationnelles générant un changement s'appliquent au patrimoine. En effet, en tant que fonction transversale, multidimensionnelle et pluridisciplinaire (Queyroi, 2017), la gestion patrimoniale implique d'importants choix liés aux modes d'organisation des activités qu'elle comprend. C'est pourquoi, des pratiques visant à rationaliser le management de la gestion patrimoniale dans ses dimensions d'*Asset*, de *Property* et de *Facility Management* (Nappi-Choulet, 2007 ; Queyroi, 2017) prennent leur sens en contexte d'austérité.

En conséquence, la typologie proposée par Overmans et Noordegraaf (2014), dont la particularité est de lier la nature des mesures avec leurs effets organisationnels, nous semble utile pour analyser la gestion patrimoniale. Nous considérons en effet que ces deux dimensions peuvent éclairer les mesures de gestion du patrimoine mobilisées dans un contexte contraint. En effet, les stratégies s'inscrivant dans une approche comptable semblent se rattacher à une logique de contrôle à court terme, tandis que les stratégies s'inscrivant dans une approche plus organisationnelle peuvent être liées à une logique de pilotage à moyen/long terme.

1.3 D'une logique de contrôle vers une logique de pilotage patrimonial dans le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique

Une littérature importante nourrit la recherche sur l'évolution des pratiques de contrôle dans les organisations, en documentant et en analysant les systèmes de contrôle comme des supports au dialogue dans une logique de pilotage, en plus de leur finalité de reporting liée à des dimensions purement financières et comptables (Hofstede, 1981 ; Teller, 1999 ; Bouquin, 1998, 2005). Dans ce cadre, le contrôle est amené à se renouveler, en lien avec la réflexion stratégique, les parties prenantes, et questionnant l'organisation et ses systèmes de pilotage.

Dès lors, le contrôle traditionnel est axé sur les ressources de l'organisation (Tondeur et De La Villarmois, 1999), une stratégie *top-down* (Simons, 1995), modélisant la performance d'un point de vue extérieur et de façon stable dans le temps (Lorino, 1999). Il répond à une logique de vérification, de surveillance, et de supervision (Santo et Verrier, 1993). Ainsi, la gestion patrimoniale appréhendée dans cette logique de contrôle serait inscrite dans un modèle vertical et hiérarchique visant à vérifier la conformité juridique, financière, et administrative des actions entreprises sur le patrimoine (Queyroi et Carassus, 2021). L'évolution de ce contrôle, vers une logique de pilotage, dépasse la focalisation sur

les ressources, pour comprendre les activités et les interpréter (Pariente, 1998 ; Tondeur et De La Villarmois, 1999 ; Lorino, 1999), dans une visée de rétroaction stratégique (Simons, 1995) et de maîtrise de l'organisation (Santo et Verrier, 1993). Le pilotage permet alors d'aller au-delà du contrôle rationnel et fermé, pour s'inscrire dans une ouverture de l'organisation dans le cadre du traitement des problèmes complexes, de façon dialogique, pluraliste, et émergente (Lorino, 2020). De ce fait, la gestion patrimoniale, qui est caractérisée par la dimension structurante des choix patrimoniaux publics, ainsi que par une multitude d'acteurs et d'enjeux gravitant autour de ces questions, semble particulièrement concernée par la nécessité d'une évolution du contrôle vers le pilotage.

En outre, alors que le *NPM* s'est développé depuis le milieu du 20^{ème} siècle (Guenoun et Matyjasik, 2019), il a entraîné avec lui le développement d'un modèle gestionnaire s'inscrivant dans une logique d'identification et de production d'informations et d'activités, spécifiquement évaluées sur la base d'objectifs quantitatifs, et produisant des effets de rétroaction sur l'appréhension des situations par les acteurs (Gori, 2019). Dans ce sens, l'accentuation des contrôles orientés sur les résultats, ou la régulation de l'action par le chiffre paraissent être des raisonnements véhiculés par le *NPM*, en réactivant la transposition dans le secteur public des instruments et logiques issus du secteur privé. Ces principes du *NPM* ont cependant fait l'objet de nombreuses critiques (Hood, 2005), en particulier le fait que le management se concentre exclusivement sur l'efficacité et la réduction des coûts dans une logique de court terme et ce, au détriment d'autres valeurs du service public, telles que la qualité de prestation. De la même façon, le managérialisme du *NPM* implique un processus décisionnel fermé, qui limite fortement la participation citoyenne dans les processus de prise de décision (Pestoff, 2011). En réponse, plusieurs paradigmes, dit *post-NPM*, ont été présentés comme nouveaux cadres de l'action publique. Ainsi, le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique est soulevé par certains auteurs (Osborne, 2010 ; Paquet, 2011 ; Pollitt et Bouckaert, 2011) afin de mettre en évidence la nécessité d'envisager la mise en place de réseaux d'acteurs complexes dans la réalisation des services publics. Afin de pallier les idées du *NPM*, ce concept propose de réintroduire les spécificités liées aux valeurs et aux services publics dans la gestion de la sphère publique. Ainsi, la littérature démontre un intérêt marqué pour le sens donné à l'action publique, l'implication des parties prenantes et la collaboration avec ces dernières, dans lignée d'un dépassement de l'idéologie du *NPM*, et afin d'envisager une conception plurielle et pluraliste (Favoreu et Carassus, 2021).

C'est pourquoi, à l'instar du passage de la logique de contrôle vers le pilotage, qui permet de renouveler le cadre du management public en favorisant des modes dialogiques et émergents (Lorino, 2020), le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique permet d'appréhender de nouvelles perspectives de production des services publics. En effet, ce cadre théorique mobilise les processus, les relations avec les parties prenantes, et leurs modes de coordination, en opposition à la vision marchande véhiculée par le *NPM*. Finalement, le cadre d'étude du pilotage patrimonial, ancré dans la Nouvelle Gouvernance Publique, s'en trouve enrichi, et nous permet de questionner les modalités de gouvernance du management de l'austérité patrimoniale.

1.4. Les modalités de gouvernance des différentes stratégies de gestion de l'austérité patrimoniale

La gestion patrimoniale est complexe du point de vue des décisions qu'elle engendre (Keeney, 1982). Ainsi, sur le plan stratégique, l'analyse des opportunités et des risques est multicritère et pluridisciplinaire. De ce fait, une pluralité d'acteurs aux intérêts divergents sont impliqués dans la gestion du patrimoine, de sorte qu'il n'existe pas toujours une unité de vue sur l'intérêt des options envisageables. Un tel contexte peut être qualifié de pluraliste, puisque les difficultés proviennent des rapports d'interdépendance entre les acteurs, mêlés avec la diversité de leurs objectifs, de leurs logiques et de leurs valeurs (Kickert et *al.*, 1997 ; Jarzabkowski et Fenton, 2006 ; Denis et *al.*, 2007).

Ainsi, de multiples parties prenantes sont concernées par les stratégies d'austérité, les mesures patrimoniales ayant des effets variés et plus ou moins perceptibles sur l'offre de service public et sur le territoire. Cette situation peut faire apparaître des tensions organisationnelles et stratégiques (Jarzabkowski et Fenton, 2006). En effet, les agents des services métiers peuvent poursuivre des objectifs liés à la qualité de service et au niveau de prestation, tout en développant des liens étroits avec les usagers des services publics. À l'inverse, les cadres dirigeants et les services supports poursuivraient plutôt des objectifs d'efficience, de rigueur budgétaire et d'optimisation du couple coût-valeur. Or, ces deux groupes sont amenés à considérer que leurs objectifs et leur logique de fonctionnement sont légitimes par rapport à la stratégie de l'organisation (Jarzabkowski et Fenton, 2006), créant *in fine* des tensions, pouvant également générer un découplage organisationnel (Denis et al., 2001). Par ailleurs, dans un contexte austéritaire, les collectivités locales sont confrontées à des tensions stratégiques, qui résultent d'une demande simultanée de rigueur budgétaire de la part des cadres dirigeants, et d'une amélioration continue de la qualité de service et des prestations, soutenues par les attentes croissantes des citoyens-électeurs-usagers. Cela peut ainsi engendrer un découplage environnemental au sens de Denis et al. (2001).

Dès lors, la gouvernance des stratégies d'austérité amène à s'interroger sur l'intégration des parties prenantes dans le processus de décision et de mise en œuvre, afin de limiter les tensions organisationnelles et stratégiques. Pour ce faire, nous nous appuyons sur le développement d'une gouvernance pluraliste (Lorino, 2020), en privilégiant des modes dialogiques, collaboratifs et démocratiques.

Par conséquent, nous proposons d'appréhender les modalités de gouvernance des stratégies d'austérité à partir de la nature de l'implication des parties prenantes (Soldo et Arnaud, 2016) et de la logique de gestion des relations avec ces dernières (DiGaetano et Storm, 2003). Ainsi, trois formes d'implications et trois logiques de gestion des parties prenantes sont identifiées. Tout d'abord, concernant l'implication des parties prenantes, les cadres dirigeants ou les services supports peuvent informer les services métiers et les citoyens-usagers-électeurs des mesures austéritaires sélectionnées (Soldo et Arnaud, 2016). Pour Michel-Clupot et Rouot (2014, p. 68) les politiques de rigueur budgétaire dans les collectivités locales obligent en effet les responsables à être performant dans la « *gestion publique, mais également dans la justification des politiques conduites et des arbitrages opérés* ». Dans un tel contexte, la communication financière peut être « *mise au service de la démocratie, en créant de la transparence et en ouvrant la voie à une participation citoyenne* ». Cette information paraît alors unilatérale et générale, afin d'annoncer les choix opérés (Chia et al., 2008 ; Beuret, 2012). Cette première forme d'implication se rattache ainsi à une logique de gestion des relations de type autoritaire et unilatérale (DiGaetano et Storm, 2003), en entretenant une relation hiérarchique avec les parties prenantes. Dans ce cadre, le processus décisionnel reste concentré sur le plan administratif et politique. Les parties prenantes ne sont pas associées au processus décisionnel, et les mesures austéritaires sont imposées. L'acceptation des mesures et l'adhésion à leur contenu ne sont pas des priorités.

D'autre part, les organisations publiques peuvent consulter leurs parties prenantes (Soldo et Arnaud, 2016). Cette consultation peut intervenir dans le processus de sélection des mesures austéritaires afin de collecter les avis sur les actions à mettre en œuvre (ex. services à cibler pour générer des économies, modalités budgétaires des mesures). De plus, si un dialogue est engagé lors de cette consultation (Beuret, 2012 ; Chia et al., 2008), de nouvelles mesures d'économies peuvent émerger. Cette deuxième forme d'implication peut se rattacher ainsi à une logique de gestion des relations de type réciprocité-clientéliste (DiGaetano et Storm, 2003). La relation entretenue avec les parties prenantes est fondée sur la volonté d'en retirer des avantages sur le plan politique, en s'inscrivant dans une stratégie électoraliste.

D'un point de vue administratif, la consultation vise à s'assurer qu'aucune tension ou contestation majeure ne compromette la phase opérationnelle de mise en œuvre des mesures.

Enfin la dernière forme d'implication correspond à celle où les parties prenantes disposent d'un véritable pouvoir de négociation dans le processus décisionnel. Ici, les parties prenantes peuvent influencer le contenu des mesures austéritaires de gestion patrimoniale. Cette influence peut s'exercer dans le cadre d'une concertation multi-acteurs, en vue d'orienter les mesures austéritaires. Mais cette implication peut également prendre la forme d'une co-construction, dans laquelle les parties-prenantes définissent, en collaboration avec la direction, le contenu et les modalités de mise en œuvre des mesures austéritaires. Cette troisième forme d'implication des parties prenantes tend ainsi à se rattacher à une logique de mobilisation du soutien populaire. Ces dernières sont encouragées à participer aux choix et à la mise en œuvre afin de tirer parti de « l'intelligence sociale » de la communauté (DiGaetano et Storm, 2003). À travers cette construction, dialogique et collaborative, le point de vue des parties prenantes est pris en compte dès les premières réflexions, ce qui peut améliorer l'adhésion aux mesures d'austérité.

Sur la base de ces cadres de recherche, nous questionnons l'austérité publique locale sous un angle peu abordé par la littérature, en étudiant le cas spécifique de la gestion patrimoniale, et en cherchant à mettre en tension le management de l'austérité avec ses modalités de gouvernance.

2. UNE MÉTHODOLOGIE QUALITATIVE ET DES RÉSULTATS RENOUVELANT LE MANAGEMENT DE L'AUSTÉRITÉ PATRIMONIALE

Nous précisons tout d'abord la démarche de cette recherche (2.1). Nous exposons ensuite nos résultats sur la base des deux cas que nous avons retenus (2.2). Enfin, nous terminons par la discussion de ces résultats et la mise en évidence des contributions théoriques et managériales (2.3).

2.1. Une méthodologie de recherche fondée sur l'analyse secondaire

Pour répondre à notre problématique, nous adoptons une approche exploratoire et mobilisons une analyse secondaire des données qualitatives. Celle-ci peut être définie comme la réutilisation de données qualitatives primaires, c'est-à-dire déjà collectées et utilisées dans des travaux antérieurs, afin de développer de nouvelles connaissances (Heaton, 2004). Parmi les cinq types d'analyse secondaire que distingue Heaton (2004), nous mobilisons l'analyse supplémentaire qui examine une problématique ayant émergé lors d'une étude initiale, mais n'ayant pas fait l'objet d'analyse approfondie.

Ainsi, les données sur lesquelles s'appuient cette recherche ont été collectées dans le cadre de deux thèses. La première thèse était consacrée à la gestion de l'austérité dans le secteur public local tandis que la seconde était consacrée à la gestion patrimoniale dans le secteur public local. En tant qu'auteurs de ces thèses, chaque chercheur a participé au processus de création des données. Les limites associées à l'analyse secondaire, relatives à l'immersion des chercheurs dans le contexte d'étude initial, à la connaissance profonde du matériau empirique et à son rapport au terrain (Chabaud et Germain, 2006) sont ainsi évacuées, les chercheurs ayant été impliqués dans l'intégralité du processus de production des données. Cette implication est fondamentale, car selon Irwin (2013, p. 299), la réalisation d'une analyse secondaire nécessite au préalable de prendre connaissance du projet d'origine afin de comprendre les objectifs initiaux, le design, les questions et les méthodes ayant permis de générer les données.

Dès lors, notre recherche s'appuie sur des données qui sont issues d'études de cas réalisées dans des collectivités locales, permettant l'analyse de phénomènes complexes grâce à des descriptions riches, denses et profondes (Wacheux, 1996 ; Yin, 2014). Pour cette étude, nous avons sélectionné les cas de collectivités locales en phase avec notre objet de recherche, c'est-à-dire ceux se situant à l'intersection de la gestion de l'austérité et de la gestion patrimoniale, nous permettant d'éclairer et étendre les

relations entre nos construits (Eisenhardt et Graebner, 2007). Ainsi, pour la première thèse, nous avons retenu un cas dont les stratégies de gestion de l'austérité mises en œuvre ont fait apparaître des mesures portant sur la gestion patrimoniale. Dans la seconde thèse, nous avons sélectionné un cas ayant présenté la gestion patrimoniale comme un levier de gestion de l'austérité, soit par la réalisation d'économies, soit par l'obtention de nouvelles recettes. La sélection de ces deux cas, comparables et présentant des caractéristiques différentes, nous permet d'observer des propriétés partagées et uniques à chacun des cas (Miles et Huberman, 2003).

Les données relatives à ces études de cas (tableau 1) ont été collectées entre 2016 et 2018 à partir d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de managers et élus territoriaux, de documentation interne (plan d'économies, plan de cession du patrimoine), de documentation externe (rapports et enregistrements consacrés au débat d'orientation budgétaire et au budget primitif), ou encore de participation à plusieurs instances internes et réunions. La collecte de données à partir de plusieurs méthodes permet ainsi d'asseoir la validité interne des résultats (Yin, 2014).

Tableau 1 – Présentation des cas mobilisés

Cas	Objectif poursuivi par la collectivité ²	Caractéristiques de la collectivité ³	Données patrimoniales de la collectivité ⁴	Type d'étude et matériau
Ville A	Réaliser des économies budgétaires	Population : 121 000 habitants Budget primitif 2018 : 206 156 388 €	500.000 m2 de bâti 72 groupes scolaires 6 bibliothèques 120 équipements sportifs 20 centres socio-culturels 550 locaux dans le domaine privé pour 217 baux	Étude de cas. <ul style="list-style-type: none"> • 6 entretiens semi-directifs : directeurs et chef de service, 6h d'enregistrement • Documentation interne (plan d'économies de 12,1M€ mis en place entre 2016 et 2018) • Documentation externe (enregistrements des séances des conseils relatifs au débat d'orientation budgétaire et au vote du budget primitif, rapports de présentation associés au débat d'orientation et au vote du budget primitif).
Ville B	Optimiser le patrimoine immobilier et dégager des marges de manœuvre	Population : 80 024 habitants Budget primitif 2018 : 157 063 550 €	375.000 m2 de bâti 280 ensembles immobiliers composés de plusieurs bâtiments 11.000 m2 de bâtiments loués pour les services ou des associations 35 équipements sportifs 30 groupes scolaires et crèches 93 ensembles immobiliers affectés aux associations	Étude de cas. <ul style="list-style-type: none"> • 9 entretiens semi-directifs : cadres et chefs de services, 10h d'enregistrement • 15h de participation à des groupes de travail et réunions internes. • Documentation interne : plan de cession du patrimoine, procédures internes, feuille de route de la politique patrimoniale.

L'analyse secondaire des données a été réalisée en 2021. Sur la base du matériau empirique collecté, nous avons d'abord cherché à identifier des stratégies d'austérité patrimoniale. Ensuite, nous avons

² Source auteurs

³ Source INSEE et DGFIP

⁴ Source auteurs

analysé ces stratégies sur le plan de l'implication et de la logique de relation avec les parties prenantes. Ainsi, nous avons réexploré nos 15 entretiens semi-directifs, nos notes de participation aux groupes de travail et réunions, et la documentation récoltée au regard de trois dimensions d'analyse (tableau 2), en procédant à une analyse thématique (Gavard-Perret et *al.*, 2012). Cette dernière nous a permis d'identifier la manière dont les acteurs ont pu aborder et manipuler les éléments de cadrage que nous avons identifiés.

Tableau 2 – Dimensions d'analyse de ré-exploration

Types de stratégie d'austérité (Overmans et Noordegraaf, 2014)	Gouvernance des stratégies d'austérité : implication des parties prenantes (Soldo et Arnaud, 2016)	Gouvernance des stratégies d'austérité : gestion des parties prenantes (DiGaetano et Storm, 2003)
Coupes budgétaires (<i>cutbacks</i>)	Communication/information	Autoritaire/unilatéral
Contraction des politiques publiques (<i>declin</i>)	Consultation/dialogue	Réciprocité/clientélisme
Retranchement (<i>retrenchement</i>)	Concertation-co-construction	Mobilisation du soutien populaire
Amélioration de la productivité par la reconfiguration des modèles organisationnels (<i>downsizing</i>)		

Dans les développements qui suivent, nous présentons pour les deux cas les mesures austéritaires de gestion patrimoniale adoptées ainsi que les modalités de gouvernance qui les sous-tendent.

2.2. Deux cas présentant des stratégies d'austérité patrimoniale et des modes de gouvernance contrastés

- Une stratégie d'austérité patrimoniale principalement comptable dans la ville A et plus diverse au sein de la ville B

Nos deux cas d'étude connaissent des contextes différents. Si la ville A doit faire face à un fort accroissement de ses contraintes financières, en raison de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, la ville B semble moins contrainte, tout en se dirigeant vers la recherche de marges de manœuvre financières pour mettre en œuvre son projet politique. Ainsi, la première ville a déployé un plan qui regroupe un ensemble de mesures destinées à générer des économies sur les dépenses pour résorber l'effet de ciseau et consolider l'épargne brute, tout en respectant les volontés politiques de non-recours au levier fiscal et de l'utilisation modérée de l'emprunt. La seconde ville s'est engagée dans une stratégie de gestion active de son patrimoine immobilier, attirée par les importantes économies qu'elle est susceptible de réaliser sur ce secteur, tout en étant moins contrainte par des résultats à court terme.

Premièrement, au sein de la ville A, le plan d'économies de 12,1M€ a classé les mesures en trois catégories : rationalisation, modernisation de la gestion, capacité d'innovation, et enfin concentration de l'action municipale. Ainsi, la rationalisation et la modernisation de la gestion regroupent des actions destinées à optimiser la gestion et les modes de fonctionnement internes. La capacité d'innovation regroupe des actions visant à assurer les prestations différemment sans compromettre la qualité perçue par l'usager. Enfin, la concentration de l'action municipale vise à réduire le périmètre d'action afin de se recentrer sur les strictes compétences communales. La construction de ce plan a été pilotée par la direction des finances. Un objectif global d'économies a été déterminé pour l'ensemble de la

collectivité, puis décliné par service. Toutes les dépenses ont été revues, et les responsables de service ont fait des propositions d'action, discutées puis validées en comité de pilotage.

De cette manière, des mesures de type *cutbacks* sont majoritairement mises en œuvre dans le but de réduire les coûts de fonctionnement associés à la gestion patrimoniale. Il s'agit notamment de réduire le niveau de prestation d'entretien dans les écoles et de diminuer les travaux d'entretien dans les crèches. La standardisation des équipements dans tous les bâtiments est également emblématique de cette volonté de réduction des coûts de fonctionnement : « *On standardise le matériel. Dans tous les bâtiments, on fait en sorte d'avoir les mêmes interrupteurs, les mêmes luminaires de façon à avoir des marchés uniques de fournitures [...] nos agents qui interviennent sur le terrain gagnent du temps en intervention et en coût global* » (Directeur du patrimoine bâti et de la logistique technique). De plus, des actions visant à réduire l'offre et la qualité des services publics (*decline*) sont mises en œuvre : « *Il y a un effort de rationalisation de la façon de rendre le service public, le rendre avec moins de moyens* » (Directeur des finances et du contrôle de gestion). C'est le cas avec la fermeture de trois écoles, ou de deux mairies de quartier par exemple. « *On rationalise la carte de nos équipements scolaires, on accepte de fermer trois ou quatre écoles [...] Mairies de quartier : on redimensionne notre réseau, on accepte de fermer des équipements très peu fréquentés* » (Directeur des finances et du contrôle de gestion). Ainsi, l'austérité sur le patrimoine de cette collectivité a permis de dégager des résultats rapidement. Les économies recherchées par l'exécutif étaient très importantes dans l'agenda politique, et ont concerné un ensemble large de thématiques. Dès lors, le plan global d'austérité a généré des économies drastiques sur une courte période (trois ans) afin de corriger une situation financière critique.

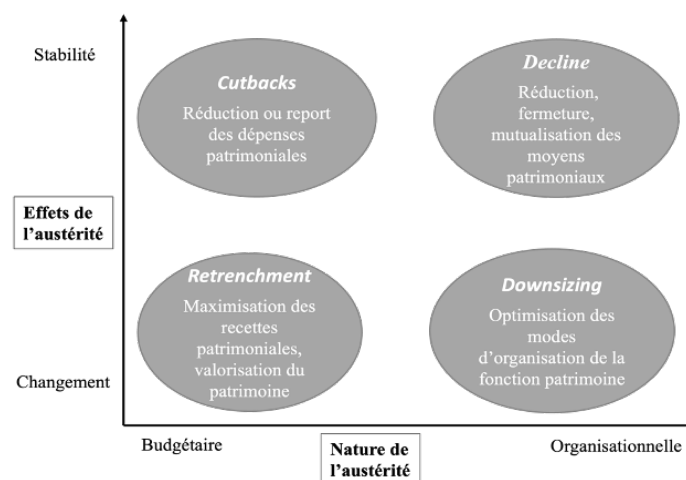
Deuxièmement, au sein de la ville B, la stratégie de gestion active du patrimoine a largement été orientée sur les économies à dégager. Dans ce sens, plusieurs acteurs politiques et administratifs soulignent cet impératif à travers des termes récurrents dans les discours : « *vendre* », « *mutualiser* », « *rationaliser* », « *optimiser* », « *dégraissier* ». Un élu résume : « *la volonté de la collectivité est de réduire le parc immobilier, et diminuer la surface des éléments conservés dans le patrimoine tout en améliorant l'état général, en répondant aux normes actuelles* » (Élu chargé du patrimoine). Dans ce cadre, des mesures budgétaires de *cutbacks* et de *retrenchment* ont été adoptées. C'est le cas par exemple avec des opérations de grosses rénovations repoussées par la ville. Les investissements qu'elle y consacre sont passés de 1,5M€ en 2015, à 600 000€ en 2017. La maintenance des bâtiments est également passée d'1,3M€ en 2015 à 781 000€ en 2018. L'objectif de ces mesures est d'avoir un impact budgétaire immédiat en diminuant les dépenses, dans une logique de court terme sans se soucier des effets à long terme sur le patrimoine. De plus, sur le plan des recettes, la ville a réalisé plusieurs cessions de foncier bâti et non bâti pour un montant de près de 5,8M€ en 2016. Elle a également engagé un processus de refacturation des fluides aux associations logées dans le parc communal. « *Nous menons une politique active de cession, et nous avons la volonté d'améliorer les coûts de fonctionnement du patrimoine, notamment au niveau de la maîtrise des énergies et des consommations* » (DGA du pôle ressources).

Par ailleurs, la ville B a développé des mesures d'austérité de nature organisationnelle. De cette façon, des actions ont cherché à réduire les moyens patrimoniaux, en relogant des associations, puis en démolissant des bâtiments, ou encore en les libérant de leurs occupations. En outre, plusieurs mesures de type *downsizing* ont été l'occasion de travailler en profondeur sur l'organisation de la gestion patrimoniale et la répartition des responsabilités entre les services. Ces mesures ont concerné la mise en place d'un processus de mutualisation de locaux pour des associations, une réflexion sur la destination et la réaffectation des bâtiments en fonction des besoins réels, ou encore le développement d'outils de gestion, telle qu'une matrice stratégique d'évaluation du patrimoine. Cet outil a notamment été utilisé dans une logique dialogique (Lorino, 2020) entre services métiers, supports, et élus, afin de mettre en tension les différents enjeux liés à chaque bâtiment et de dégager des actions collectives.

Dès lors, l'approche de la ville B a conduit à des résultats assez divers. Si les stratégies d'austérité patrimoniale déployées ont généré quelques économies à court terme, et des recettes importantes, l'effet recherché était plus global puisque cette collectivité a souhaité repenser l'organisation de sa fonction patrimoniale à des fins d'optimisation. Les missions des services, les outils de pilotage, ou encore les procédures, ont fait l'objet de discussions entre les acteurs afin que chacun puisse mieux appréhender les voies d'optimisation d'un patrimoine vaste et non adapté aux enjeux locaux. Les résultats de cette approche s'appréhendent dans un temps long, à l'inverse des économies de court terme, mais engendrent des effets importants sur les modes de travail et le service public rendu dans son ensemble.

Finalement, ces résultats font état de deux stratégies d'austérité patrimoniale différentes. La ville A s'appuie principalement sur des mesures de coupes budgétaires et de déclin de services publics et installations patrimoniales, dans le cadre d'une certaine stabilité. La ville B déploie un panel plus large de mesures d'austérité, en visant des économies budgétaires directes et en réduisant le niveau d'activité, mais aussi en cherchant à produire du changement, soit par de nouvelles pratiques budgétaires, soit par l'instauration de nouveaux modes d'organisation. De ce fait, à l'instar d'Overmans et Noordegraaf (2014), nos résultats permettent de mieux comprendre les pratiques d'austérité patrimoniale, à travers deux axes : la nature de l'austérité, et ses effets (figure 2).

Figure 2 - Caractérisation des stratégies d'austérité patrimoniale



- Des modes de gouvernance différenciés dans le cadre des stratégies d'austérité des villes A et B

Notre étude s'intéresse également aux modalités de gouvernance des stratégies d'austérité déployées dans nos deux cas. D'abord, pour la ville A, si le plan d'économies a fait l'objet d'une communication forte en interne, le détail des mesures n'a pas été présenté de façon détaillée en externe auprès du public. Ainsi, les orientations et les objectifs d'économies ont uniquement été précisés dans le rapport de présentation du budget prévisionnel. Quelques mesures ont été évoquées en conférence de presse par le Maire, notamment parce qu'elles étaient symboliques et visibles par les citoyens-usagers. Il s'agissait davantage d'un exercice de communication politique visant à justifier les choix opérés. Les efforts d'économies ont aussi été évoqués dans le magazine municipal, dans lequel figuraient le montant global d'économies à réaliser, les trois leviers d'action mobilisés, ainsi que certaines mesures emblématiques. Ces efforts d'économies ont fait l'objet d'une présentation auprès des partenaires sociaux.

De ce fait, sur le plan de la gouvernance, la stratégie d'austérité patrimoniale, liée au plan d'économies de la ville A relève globalement d'une gestion autoritaire et unilatérale, dans le sens de DiGaetano et

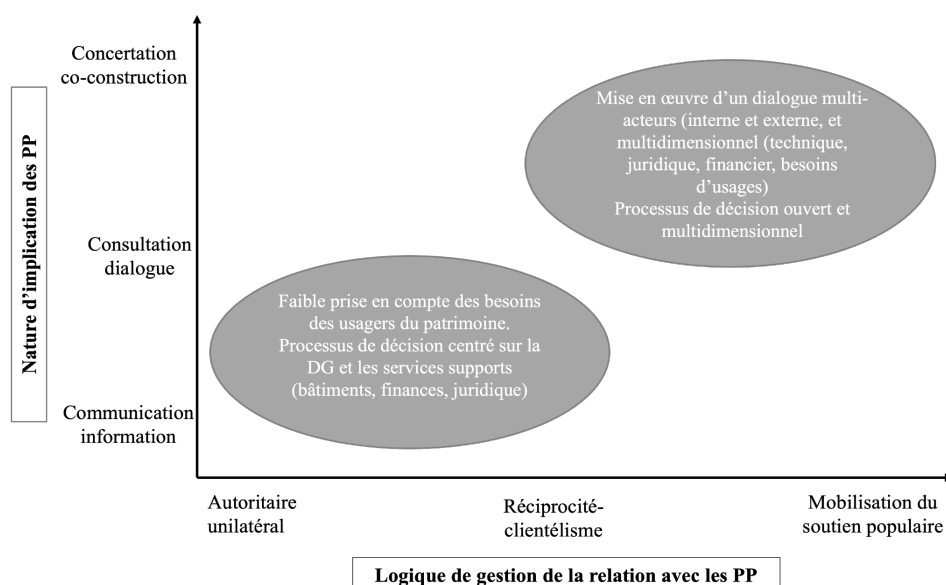
Storm (2003). Dans ce cadre, les directions administratives et politiques conservent la totalité du pouvoir décisionnel. Ainsi, après avoir fixé le montant des économies à réaliser, les acteurs administratifs et politiques internes ont sollicité les agents afin de recenser les mesures austéritaires. Cette participation se limite à un recensement de propositions, et se justifie par l'expertise technique des agents, indispensable à la réalisation de ce travail. Par la suite, l'acceptation, le rejet et l'amendement des propositions ont été rendus par des comités de pilotage composés des adjoints, du personnel d'encadrement, et présidé par le Maire. « *C'est un travail fait par les services : des propositions de l'administration aux élus qui sont saisis et qui ont débattu de la pertinence de chacune des propositions* » (Directeur des finances et du contrôle de gestion). En ce sens, l'implication des agents se caractérise uniquement par une consultation (Beuret, 2012). D'autre part, vis-à-vis des citoyens-usagers, la ville a opté pour une information limitée du public : « *C'est un débat qui est resté essentiellement politique. Les usagers n'ont pas été associés à la définition du plan d'économies* » (Directeur des finances et du contrôle de gestion). Bien que descendantes, ces informations financières communiquées aux citoyens peuvent relever d'une amélioration de la démocratie locale par plus de transparence dans la gestion publique (Michel-Clupot et Rouot, 2014).

Dans le cas de la ville B, la stratégie d'austérité patrimoniale s'est développée en lien avec l'ensemble des services concernés. À côté des services supports (juridique, bâtiments, finances), des directions métiers ont été sollicitées pour prendre part aux différents projets (direction des sports, culture, éducation, etc.). « *L'effort de connaître les besoins de chacun est déjà un pas vers l'implication de tous les acteurs. La notion de partage est introduite* » (Agent du service gestion du patrimoine). Ainsi, ces directions ont été associées à différents groupes projets, et elles ont aussi porté elles-mêmes certaines actions. La direction des sports par exemple, a développé son schéma directeur des équipements sportifs, dont une partie concerne la rationalisation de son parc. De même, des directions en lien avec les associations ont mené une réflexion visant à mieux connaître leurs moyens immobiliers en vue d'optimiser l'allocation des locaux au regard des besoins. Enfin, la collectivité a mis en place un groupe foncier, composé d'élus et d'agents, visant à valider l'avancement des différents projets patrimoniaux. Toutefois, ce groupe foncier n'est pas totalement parvenu à se hisser à la hauteur de la complexité des enjeux. La majorité des dossiers présentés sont spécifiques, portés par les services supports, et peu de points concernent une vision globale du parc immobilier en réponse aux objectifs stratégiques.

Au final, la gouvernance de l'austérité patrimoniale de la ville B paraît plus ouverte que dans le cas de la ville A. S'il n'y a pas eu de logique globale d'implication des parties prenantes, des actions de type organisationnel (*decline* et *downsizing*) ont permis, au cas par cas, à différents acteurs de collaborer et de coconstruire une approche commune. « *Il y a l'information que l'on cherche parce qu'on ne l'a pas, mais il y a aussi le renseignement ou le point de vue que l'on n'a pas et auquel on n'a pas pensé. C'est tout l'intérêt de mieux collaborer avec plusieurs acteurs* » (Directrice juridique et gestion du patrimoine). De même, certaines parties prenantes externes ont été consultées sur les mesures les concernant. Des associations par exemple ont pu faire partie intégrante de certains projets de restructuration de site sur lequel elles étaient implantées. Comme l'évoque un acteur interne : « *nous avons eu besoin d'instaurer un dialogue raisonné avec les citoyens, en leur présentant les coûts réels et en les responsabilisant sur certains abus* » (DGA du pôle ressources).

En synthèse, nos résultats nous amènent à distinguer deux modes de gouvernance liés à l'austérité patrimoniale (figure 3). Néanmoins, en raison de la complexité du phénomène étudié, nos deux cas ne se caractérisent pas selon ces modes de gouvernance exclusifs. Si la ville A semble principalement s'inscrire dans une communication descendante vis-à-vis des parties prenantes, la ville B met en œuvre des modalités plus diversifiées, parfois descendantes et dans une logique unilatérale, mais aussi de manière plus ouverte autour d'un travail collaboratif avec les parties prenantes.

Figure 3 - Caractérisation des modalités de gouvernance de l'austérité patrimoniale



- Des combinaisons entre les stratégies d'austérité patrimoniale et leurs modes de gouvernance

Les résultats exposés précédemment nous permettent de caractériser les stratégies d'austérité patrimoniale ainsi que les modes de gouvernance qui y sont associés par les villes A et B. Ainsi, nous mettons en évidence plusieurs combinaisons mises en œuvre par nos deux cas (tableau 3).

Tableau 3 – Combinaisons des stratégies d'austérité patrimoniale et des modes de gouvernance dans les villes A et B

Ville A	Ville B
Austérité budgétaire stable et gouvernance fermée	Austérité organisationnelle et gouvernance ouverte
Mesures de coupes budgétaires (<i>cutbacks</i>) reposant sur de la communication descendante envers les parties prenantes dans une relation unilatérale.	Mesures organisationnelles (<i>downsizing et decline</i>) engageant les parties prenantes dans des processus de dialogues et de prises de décisions collectives.
Austérité budgétaire liée à du changement et gouvernance fermée	Austérité budgétaire stable et gouvernance fermée
Mesures de fermetures d'équipements et de réduction du service public (<i>decline</i>) reposant sur des décisions centralisées et autoritaires.	Coupes budgétaires (<i>cutbacks</i>) prises de manière descendante et unilatérale.
	Austérité budgétaire liée à du changement et gouvernance ouverte
	Mesures de valorisation et de maximisation des recettes (<i>retrenchment</i>) succédant à des évolutions organisationnelles.
Éléments contextuels	
Urgence financière importante. Leadership politique fort.	Absence de temporalité forte. Leadership partagé : politique et administratif.

Dans un premier temps, nous relevons une combinaison entre des stratégies d'austérité budgétaire plutôt stables (*cutbacks*), et des relations descendantes vis-à-vis des parties prenantes dans une logique plutôt unilatérale. La ville A paraît s'inscrire dans ce processus. Les mesures d'austérité y ont d'abord été pensées de manière centralisée, avec la logique prédominante des services supports, notamment celle du service financier. Dès lors, la stratégie d'austérité répond de manière importante à une dimension budgétaire sans produire de changement. Les autres services ont ensuite été sollicités pour faire remonter quelques propositions conformément au cadre défini. Une fois choisies, les mesures d'austérité ont été communiquées largement à la population, sans distinction plus précise, qu'elle soit usager ou non du service public lié au patrimoine touché par la logique austéritaire. De ce point de vue, il semble que des modalités de gouvernance plutôt fermées et passives facilitent la réalisation d'économies à court terme, en garantissant des effets sur le plan budgétaire.

Dans un second temps, nos résultats pointent la possibilité qu'une stratégie d'austérité organisationnelle productrice ou non de changement soit combinée avec un mode de gouvernance plus engageant pour les parties prenantes. Dans ce sens, la ville B a notamment déployé des mesures d'austérité patrimoniale de type *downsizing et decline*. Dans ce cadre, les services métiers, c'est-à-dire porteur de politiques et services publics, ont directement procédé à des changements de pratiques. Cela s'est par exemple traduit par la formalisation de nouvelles missions prises en charge par ces services concernant la gestion des bâtiments qui hébergent leurs activités, ou encore par le développement d'outils leur permettant de mieux connaître ce patrimoine, et aussi d'acquérir une vision davantage stratégique et proactive de leurs bâtiments. Nous constatons de ce point de vue, un décentrage des stratégies d'austérité, reposant non plus seulement sur le leadership des services supports, mais sur des acteurs métiers montant en responsabilité sur ces sujets. De plus, au sein de cette ville B, des réflexions et évolutions organisationnelles ont conduit une diversité importante d'acteurs internes à collaborer, dans le but d'optimiser la gestion patrimoniale de la collectivité. Par ailleurs, certaines parties prenantes externes ont parfois pu être concernées par des mesures d'austérité patrimoniale de type *decline*, liées à la mutualisation d'équipements, au partage de locaux, ou à la réduction des m² alloués. A l'échelle de quelques sites spécifiques, cela s'est traduit par l'instauration de dialogues, et à des réponses qui ont émergées collectivement. Ce résultat tend à démontrer qu'une stratégie d'austérité organisationnelle peut s'appréhender dans le cadre de modes de gouvernance associant largement les usagers. Cela présente même un intérêt particulier, en permettant à certains types d'austérité, budgétaire ou lié au changement, d'être mis en œuvre dans de meilleures conditions, en produisant des effets plus durables et structurants sur l'ensemble de la fonction patrimoniale de la collectivité.

En outre, si ces résultats mettent en évidence l'influence des types de stratégies d'austérité patrimoniale sur les modes de gouvernance, notre étude nous amène à souligner des liens en sens inverse. Effectivement, des modalités dialogiques de relation aux parties prenantes peuvent amener la collectivité à engager des types de stratégies d'austérité plus organisationnelles et liées au changement. Dans ce sens, des dispositifs de gouvernance existants au sein de la ville B, tels que des modes de relations avec des associations, ou encore un groupe de travail réunissant élus et services, amènent à sélectionner et mettre en œuvre des mesures d'austérité de *downsizing, retrenchment et decline*. C'est ainsi que la ville a pu rationaliser des espaces occupés par des associations, dans le domaine culturel notamment, en raison des rapports étroits entretenus entre la ville et les associations culturelles sur le territoire, alors que ces décisions n'ont pas été prises dans d'autres domaines, bien que l'ambition de départ les concernait aussi. De même, la ville B a choisi d'acter des changements d'affectation d'immeubles, dans l'optique de libérer du patrimoine. Cela découle directement de la création d'un groupe foncier, instance dédiée au traitement des problématiques patrimoniales, au sein de laquelle collaborent différents services et élus. Cette évolution organisationnelle de type *downsizing*, car poursuivant un objectif d'optimisation de la gestion patrimoniale, a entraîné des mesures de

retrenchment et *decline*. A l'opposé, dans la ville A qui ne possède pas d'instance de travail pluri-acteurs, l'austérité reste cantonnée à une forme de stabilité. Nos résultats soulignent donc l'importance de dispositifs de gouvernance ouverts et inclusifs vis-à-vis de logiques plurielles : supports, juridiques, financières, techniques, mais aussi métiers, et tournées vers les besoins et spécificités d'usages, afin de mettre en œuvre des stratégies d'austérité dépassant la dimension comptable.

Pour finir, le contexte et la situation des deux collectivités semblent prépondérant dans nos résultats. Alors que la ville B, qui ne dispose pas de contrainte de temporalité spécifique, a pu engager une large réflexion sur l'optimisation de sa gestion patrimoniale, la ville A, au contraire, a dû mettre en œuvre des économies rapides et intenses sur son patrimoine face à l'urgence financière. Nos résultats soulignent alors la relation au temps des types de stratégie d'austérité : plutôt de court terme dans le cadre d'une austérité aux effets stables (*cutbacks*, voire *decline*), et à l'opposé plutôt de moyen et long terme pour une austérité induisant des changements. De surcroît, le leadership dans nos deux cas d'étude s'avère différent. Au sein de la ville A, celui-ci repose au départ sur les acteurs politiques, notamment le Maire, dont une partie du programme reposait sur l'enjeu d'assainissement des finances de la ville. Ensuite, le service finances a logiquement repris cet objectif et porté la démarche sur le plan administratif. Au final, les élus se sont chargés de légitimer les mesures d'austérité, tant en interne auprès des services, qu'en externe vis-à-vis de la population. D'un autre côté, le leadership de la démarche d'austérité de la ville B a été beaucoup plus partagé au sein de l'organisation. La démarche a émergé conjointement de l'élu en charge du patrimoine et des services au cœur de ces enjeux. Par la suite, lorsque cette thématique fut partagée au sein de l'organisation, plusieurs acteurs en interne ont travaillé et parfois collaboré aux choix et à la mise en œuvre des mesures.

2.3. Une lecture spécifique des stratégies d'austérité patrimoniale élargie dans le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique

Eu égard aux multiples enjeux qu'elle soulève, et que nous avons évoqués dans la première partie, la thématique de la gestion patrimoniale publique en contexte d'austérité est devenue majeure ces dernières années. En outre, la prise en compte des modalités de gouvernance des stratégies d'austérité nous semble d'une importance cruciale, dans l'émergence et la mise en œuvre de solutions d'économies au niveau local. C'est pourquoi, nous avons mobilisé deux cas d'étude de collectivités ayant déployé une démarche d'austérité visant leur patrimoine immobilier.

Dès lors, dans le champ du management de l'austérité, notre étude vient compléter les nombreuses recherches existantes, tant dans le contexte français (Guenoun et al., 2015 ; Carassus et al., 2017 ; Turc et Guenoun, 2019 ; Dony et Gourbier, 2022) qu'à l'international (Kim et Warner, 2016 ; Jimenez, 2013 ; Perlman et Benton, 2012 ; Hastings et al., 2015 ; Cepiku et al., 2016 ; Barbera et al., 2016 ; Overmans, 2019), mais non spécifiques à la gestion du patrimoine immobilier public, alors même que cette dernière revêt un intérêt majeur (Cours des comptes, 2013). D'autre part, nos résultats soulignent l'importance de la temporalité dans la sélection et la mise en œuvre des différentes stratégies d'austérité patrimoniale. De ce point de vue, nous rejoignons Dony et Gourbier (2022) en mettant en évidence la recherche de résultats à court terme liés à la mise en œuvre d'une austérité budgétaire et comptable dans le but de restaurer une situation financière dégradée, alors que les mesures relevant d'une austérité organisationnelle s'inscrivent dans un temps plus long et visent des résultats multidimensionnels. En outre, nos résultats soulèvent la question du leadership. La mise en œuvre et la réussite de l'austérité de type budgétaire et stable semble reposer sur un leadership technico-administratif dans le sens des travaux de Bryson et Roering (1988), tandis que l'austérité organisationnelle produisant du changement nécessite des formes de leadership plus diverses et partagées. Déjà mentionné par Crosby et al. (2017), notre étude mentionne ainsi le rôle croissant des réseaux collaboratifs intra et inter-organisationnels et du leadership partagé dans la conduite des démarches stratégiques au sein du secteur public.

De plus, alors que Carassus et *al.* (2017) pointent des mesures d'économies de type contrôle ou pilotage concernant le patrimoine, et démontrent que les solutions majoritairement mobilisées se cantonnent à une logique de contrôle, nous apportons un angle d'analyse différent, complémentaire, mais également plus précis, quant aux voies à engager pour réaliser des économies. Deux premières solutions (réduction des dépenses patrimoniales, fermetures et mutualisation d'équipements) pourraient rejoindre la logique de contrôle évoquée par ces auteurs dans le sens des travaux de Lorino (1999), puisque *cutbacks* et *decline* s'inscrivent dans des dimensions budgétaires et comptables, en étant maîtrisés par des acteurs administratifs dans une logique endogène, normative et de court terme. Deux autres solutions : valorisation, maximisation des recettes, et optimisation des modes d'organisation, peuvent revêtir les caractéristiques du pilotage (Lorino, 1999), en répondant à une logique endogène mais aussi exogène, créatrice de valeur, et déployés par une diversité d'acteurs importante dans une relation au temps longue.

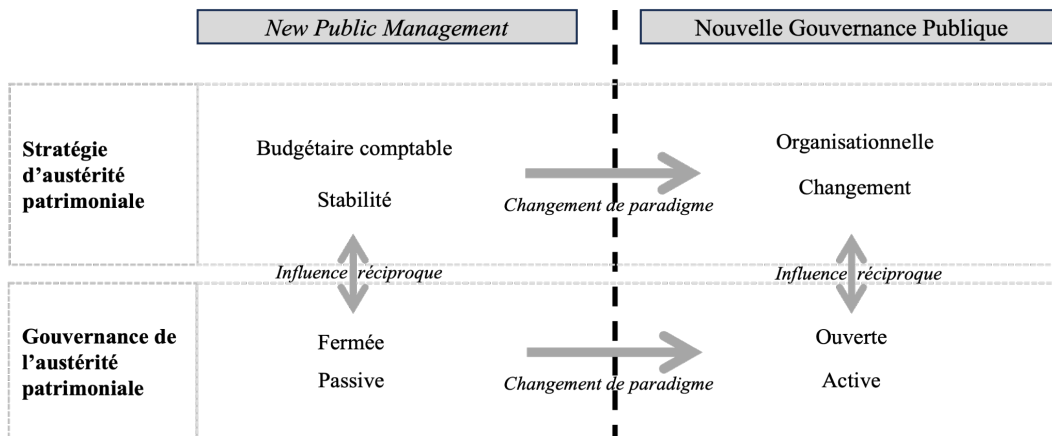
En second lieu, notre étude s'intéresse aux modalités de gouvernance des stratégies d'austérité patrimoniale (DiGaetano et Storm, 2003 ; Soldo et Arnaud, 2016). De ce point de vue, nos résultats paraissent aussi mettre en évidence deux situations différentes. Face à une situation d'urgence, la ville A a mis en œuvre une stratégie d'austérité centrée sur ses ressources internes sans réelle prise en compte des besoins de l'usager (Moullin, 2006), avec un processus de décision plutôt centré sur un nombre très restreint d'acteurs administratifs et politiques (Pinson, 2010), dans une logique quantitativiste et budgétaire (Demeestere, 2005). Tandis que la ville B, qui n'a pas de contrainte temporelle importante, a développé une approche davantage ouverte, en cherchant de façon partielle à intégrer diverses parties prenantes, et en créant les conditions d'un dialogue entre des acteurs variés. Ce processus dialogique vise à comprendre des enjeux patrimoniaux et budgétaires complexes, et à répondre collectivement dans le cadre d'une gouvernance qui peut être qualifiée de pluraliste (Lorino, 2020), visant à générer des résultats et effets bien plus divers. Ces résultats donnent également une lecture complémentaire vis-à-vis des travaux de Carassus et Baldé (2020), qui proposent une grille de lecture de la gouvernance publique locale reposant sur deux dimensions. D'une part, le niveau de proactivité de la gouvernance : structures réglementaires ou transverses, et d'autre part son niveau d'ouverture : communication volontariste et décisions participatives, ou communication légale et décisions fermées. La ville A, qui se caractérise par une stratégie d'austérité patrimoniale qui n'implique les parties prenantes qu'à des fins d'information, et qui entretient des relations unilatérales et autoritaires, serait qualifiée de passive et fermée. En revanche, la ville B montre une stratégie d'austérité patrimoniale plus diverse. Elle développe certaines actions dans une logique de co-construction de l'austérité patrimoniale, et cherche parfois à mobiliser les acteurs dans une logique de soutien populaire. Ce cas traduirait donc une gouvernance de la stratégie d'austérité patrimoniale plus active et ouverte.

Par ailleurs, en appréhendant les types de parties prenantes en matière de gestion patrimoniale publique, et les modalités avec lesquelles les collectivités locales les associent à leurs stratégies d'austérité, notre étude permet de pointer la nécessité de mettre en œuvre des couplages déjà identifiés par Denis et *al.* (2001). En effet, le risque d'un premier découplage organisationnel apparaît, entre la direction générale, les services supports, et métiers. De ce point de vue, les tensions organisationnelles (Jarzabkowski et Fenton, 2006) que nous avons relevées entre ces types d'acteurs en interne, sont de nature à contraindre la capacité de couplage organisationnel (Denis et *al.*, 2001). Ensuite, le risque d'un second découplage peut être identifié, entre l'équipe de direction et l'environnement externe de l'organisation, représenté dans notre cas par les citoyens-usagers-électeurs. Dans ce sens, il semble important de poursuivre la recherche d'un couplage environnemental (Denis et *al.*, 2001). C'est pourquoi, dans le cas des stratégies d'austérité patrimoniale, l'accent doit être mis sur un renforcement du dialogue, de la légitimité, et l'émergence de solutions patrimoniales avec les services opérationnels et métiers, mais aussi avec les citoyens-usagers-électeurs.

En outre, la mobilisation du cadre de la Nouvelle Gouvernance Publique (Osborne, 2010 ; Paquet, 2011 ; Pollitt et Bouckaert, 2011) nous permet de mettre en avant une lecture renouvelée du management de l'austérité, que nous appliquons aux spécificités de la gestion patrimoniale. En effet, ce paradigme mobilise les parties prenantes, les processus de relations avec elles, les modes de coordination, dans le but de transformer la délivrance du service public. Il pousse ainsi à dépasser la conception d'un usager passif, cantonné à un rôle de consultation ponctuelle, pour envisager une « *logique d'usage et d'interactions entre les différentes parties prenantes au service public* » (Favoreu et Carassus, 2021) au service de la valeur créée par ses modalités de gouvernance. Ainsi, les stratégies d'austérité patrimoniale peuvent être envisagées dans un réseau d'interactions et d'acteurs complexes, en cherchant des collaborations, des partenariats, mais aussi en gérant les tensions, les conflits, et les antagonismes. Si sur le plan empirique, l'austérité n'est que peu envisagée dans une logique de pilotage (Carassus et al., 2017), les stratégies d'austérité patrimoniale que nous explorons renouvellent cette vision. De surcroît, il semble que la diversité des types de stratégie d'austérité et de leurs modalités de gouvernance puisse s'appuyer sur des outils spécifiques, comme le soulignent Queyroi et Carassus (2021). Selon eux, des outils de pilotage, au sens de Lorino (1999), sont à déployer, de manière à faire dialoguer et collaborer de multiples acteurs autour des questions de gestion patrimoniale publique. Ceux-ci pourraient servir les logiques d'austérité organisationnelle et de changement que nous avons analysées dans cette étude.

En synthèse, par le biais de la mobilisation du paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique, notre étude amène une contribution nous permettant de dialoguer avec la communauté de recherche sur le management de l'austérité au sein du secteur public. Nous élargissons ainsi l'appréhension des stratégies d'austérité en traitant de leur mise en œuvre. Alors que, dans le paradigme du *NPM*, l'austérité patrimoniale semble répondre à une logique de régulation par les chiffres en réponse à des objectifs quantitatifs d'économies, et en reposant sur un processus décisionnel limitant l'implication de parties prenantes externes, le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique ouvre des perspectives différentes. Ce cadre permet d'entrevoir une austérité patrimoniale inscrite dans le cercle vertueux du pilotage, favorisant des relations dialogiques et émergentes entre les acteurs. Il entraîne également la prise en compte de réseaux d'acteurs complexes concernés par la gestion du patrimoine immobilier public, et caractérisés par la diversité de leurs objectifs, logiques et valeurs (Kickert et al., 1997 ; Jarzabkowski et Fenton, 2006 ; Denis et al., 2007). De ce fait, les mesures d'austérité patrimoniale, loin d'être des choix purement budgétaires et comptables, reposant sur l'ingénierie d'acteurs spécialisés, sont l'œuvre de discussions et décisions davantage collectives. Nous démontrons que ces actions peuvent à la fois être déterminées par des dispositifs de gouvernance ouverts et actifs préexistants, mais nous insistons aussi sur la capacité de la stratégie d'austérité de type organisationnelle à entraîner des évolutions vers des modes de gouvernance pluralistes (Lorino, 2020). Notre étude envisage ainsi le management de l'austérité patrimoniale dans le cadre du passage du paradigme du *NPM* vers celui de la NGP. Ce changement permet d'élargir l'appréhension de ces enjeux par les collectivités locales, en questionnant dans un même sens le type d'austérité patrimoniale avec ses modalités de gouvernance (figure 4).

Figure 4 - Appréhension de l'austérité patrimoniale dans le cadre du paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique



CONCLUSION

Cette recherche apporte une contribution sur le management de l'austérité patrimoniale publique, qui reste un domaine relativement peu exploré, bien qu'il soit au cœur d'importants enjeux, ainsi que sur ses modalités de gouvernance. Nous proposons ainsi une lecture renouvelée du management de l'austérité en l'analysant sous le paradigme de la Nouvelle Gouvernance Publique. A travers deux axes, liés à la nature et aux effets de l'austérité, notre étude amène à distinguer quatre types de stratégie d'austérité en matière de gestion du patrimoine immobilier public : la réduction ou le report des dépenses patrimoniales (*cutbacks*), la réduction, la fermeture et la mutualisation des moyens patrimoniaux (*decline*), la valorisation du patrimoine et la maximisation des recettes issues du patrimoine (*retrenchment*), le réajustement et l'optimisation des modes d'organisation de la fonction patrimoniale (*downsizing*). De la sorte, nous soulevons des spécificités sur chaque type d'austérité patrimoniale. Il apparaît notamment que les stratégies reposant sur des mesures de type organisationnel liées au changement s'inscrivent davantage dans une gouvernance pluraliste, alors que les mesures budgétaires visant la stabilité restent globalement fermées. Des facteurs liés à l'urgence de la situation financière, tout comme un leadership politique fort, peuvent conduire à des stratégies d'austérité budgétaire et des modes de gouvernance fermés. De cette manière, nous mettons en évidence des conditions dans lesquelles le management de l'austérité est susceptible de répondre à de larges finalités. En effet, à travers le cas particulier de la gestion patrimoniale, nos résultats montrent que le management de l'austérité, envisagé de manière ouverte et collaborative, peut intégrer des finalités pluralistes dans la compréhension et le traitement des problématiques complexes (Lorino, 2020). Ainsi appréhendées, les stratégies d'austérité patrimoniale peuvent permettre de penser des réponses émergentes, contingentes, ancrées dans les situations locales, propres aux types et caractéristiques des parties prenantes (Osborne 2017), dans une logique de gouvernance pluraliste.

Sur le plan managérial, nos résultats font émerger un cadre de l'austérité patrimoniale utile pour les collectivités locales confrontées à de nécessaires économies. Alors que ces dernières se trouvent plongées dans un contexte extrêmement tendu sur le plan financier, sans être normatif, nos résultats permettent aux décideurs publics de penser leurs pratiques en ayant une approche globale du sujet, mais aussi de se positionner sur des degrés et des natures d'implication et de relation avec différentes parties prenantes au cœur des enjeux patrimoniaux : services supports, services métiers, usagers, citoyens, etc. Cette étude se trouve ainsi au centre des préoccupations propres au secteur public, dans une période

marquée particulièrement par son instabilité et par l'importance des politiques locales dans la réponse aux défis sociétaux.

Au-delà de ces apports théoriques et managériaux, cette recherche admet des limites qui sont autant de perspectives de recherches futures. La première limite tient au nombre de cas étudiés et à notre méthodologie qualitative qui restreint la généralisation de nos résultats. Ainsi, l'analyse des différents liens mis en évidence dans cette recherche mériterait d'être approfondie. Une analyse qualitative comparative mobilisant une approche fsQCA pourrait ainsi constituer un prolongement intéressant de notre étude. Une autre limite tient au choix de nos types de cas, qui présentent un certain nombre de similitudes quant aux types de collectivités locales et à leurs patrimoines immobiliers. Il serait également intéressant d'étudier le rôle de la digitalisation comme levier de gestion de l'austérité patrimoniale. En effet, celle-ci favorise la coproduction des services et permet de déléguer certaines activités du processus de prestation aux usagers (Dony et Maurel, 2022) en particulier pour les activités de *front office* et les téléservices (Meyssonnier et Tahar, 2014). Dans ce cadre, la digitalisation pourrait favoriser une rationalisation par une moindre présence des usagers dans les bâtiments publics. Enfin, il nous semble que cette problématique patrimoniale est au cœur des enjeux écologiques contemporains. En effet, en parallèle du contexte d'austérité accru, l'impératif de transition écologique place les bâtiments au cœur des objectifs de décarbonation et d'adaptation du secteur public. Ainsi, l'immobilier dont les collectivités locales héritent, peut-être entendu comme un commun négatif (Monnin et *al.*, 2021), compte tenu du poids qu'il représente pour les générations futures. Des protocoles collectifs de renoncement doivent alors être déployés à l'aune de ces impératifs écologiques et austéritaire. Par ailleurs, en vue d'appréhender la contribution de la gestion patrimoniale à la transition écologique, il nous paraît intéressant d'étudier les tensions et paradoxes organisationnels (Smith et Lewis, 2011) qui peuvent exister entre des impératifs de sobriété immobilière, d'austérité patrimoniale, mais aussi d'attentes et de besoins de plus en plus prégnants de la part des usagers des services publics.

BIBLIOGRAPHIE

Banque Postale (2018). *Les finances locales - Tendances 2018, Note de conjoncture*.

Barbera C., Guarini E. et Steccolini I. (2016). « Italian municipalities and the fiscal crisis: Four strategies for muddling through », *Financial Accountability & Management*, vol. 32, n°3, p. 335-361.

Benington J. et Moore M. H. (2010). *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education.

Beuret J. E. (2012). « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », *Négociations*, vol. 1, p. 81-86.

Bonetto R. et Sauce, G. (2006). « Gestion du patrimoine immobilier – les activités de références, Partie 1 », *Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, Paris.

Bouquin H. (1998). *Le contrôle de gestion*, 4e éd., Paris : PUF, 451 p.

Bouquin H. (2005). « Herméneutiques du contrôle », Actes du 26ème congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, mai, Lille.

Bryson, J.M., Roering W.D. (1988) « Initiation of Strategic Planning by Governments ». *Public Administration Review*, vol. 48, n°6, p. 995–1004.

Carassus D. et Baldé K. (2020). « Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française », *Finance Contrôle Stratégie*, NS-7, Doi : <https://doi.org/10.4000/fcs.3990>.

- Carassus D., Guenoun M. et Samali Y. (2017). « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et Management Public*, vol. 5, n° 2, p. 9-39.
- Cepiku D., Mussari R. et Giordano F. (2016). « Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact », *Public Administration*, vol. 94, n° 1, p. 223-243.
- Cepiku D., Mussari R., et Giordano F. (2016). « Local governments managing austerity: Approaches, determinants and impact », *Public Administration*, vol. 94, n°1, p. 223-243.
- Chaubaud D. et Germain O. (2006). « La réutilisation de données qualitatives en sciences de gestion : un second choix ? », *M@n@gement*, vol. 9, n° 3, p. 199-221.
- Chatelain-Ponroy S. (2008). *Le contrôle de gestion dans des bureaucraties professionnelles non lucratives. Une proposition de modélisation*, Thèse d'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris Dauphine.
- Chia E., Torre A. et Rey-Valette H. (2008). « Conclusion : Vers une « technologie » de la gouvernance territoriale ! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires », *Norois. Environnement, Aménagement, Société*, vol. 209, p. 167-177.
- Cour Des Comptes (2013). *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*, Rapport public annuel.
- Cour Des Comptes (2024). *La situation et les perspectives des finances publiques*, Juillet.
- Crosby, B. C., Hart, P., Torfing, J. (2017). « Public value creation through collaborative innovation », *Public Management Review*, vol. 19, n° 5, p. 655-669.
- Demeestere R. (2005). *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2e édition, LGDJ, Paris.
- Denis J.-L., Lamothe L. et Langley A. (2001). « The dynamics of collective leadership and strategic change in pluralistic organizations », *Academy of Management Journal*, vol. 44, n° 4, p. 809-837.
- Denis J.-L., Langley A. et Rouleau L. (2007). « Strategizing in pluralistic contexts: Rethinking theoretical frames », *Human Relations*, vol. 60, n° 1, p. 179-215.
- Deville L., Soulerot M. et 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. Comptabilité et Connaissance.
- DiGaetano A. et Strom, E. (2003). « Comparative urban governance: An integrated approach », *Urban Affairs Review*, vol. 38, n°3, p. 356-395.
- Dony S. et Gourbier L. (2022). « Le management de l'austérité dans les collectivités territoriales, entre rééquilibrage budgétaire et performance renouvelée : une étude lexicométrique », *Management international*, vol. 26, n°6.
- Dony S. et Maurel C. (2022). « La digitalisation, un levier de gestion de l'austérité dans les collectivités locales ? », *Gestion et Management Public*, vol. 10, n° 2, p. 9-31.
- Dony S. et Meyssonier F. (2020). « Les démarches d'efficience dans les collectivités locales : une approche par les processus de prestation de service. *Politiques & management public*, Vol 37, n°2, 151-170.
- Eisenhardt K. M. et Graebner M. E. (2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *The Academy of Management Journal*, Vol.50, n°1, p.25-32.

- Favoreu C. et Carassus D. (2021). *Stephen Osborne. De la co-production à la co-crédation écosystémique de l'action et de la valeur publiques*, dans « Les grands auteurs en management public », Chatelain-Ponroy S., Gibert P., Rival M., Burlaud A. (dir.), Éditions EMS, p.360-367.
- Fédération Des Maires Des Villes Moyennes (2008). *Gestion dynamique du patrimoine : de nouvelles marges de manœuvre pour les villes moyennes*.
- Gavard-Perret M.L., Gotteland D., Haon C., Jolibert A. (dir.) (2012). *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion : réussir son mémoire ou sa thèse*, Paris : Editions Pearson Education France, 383 p.
- Gori R. (2019). *Normes, performance et soumission*, dans Guenoun, M et Matyjasik N. (dir), « En finir avec le New Public Management », Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, p. 127-142.
- Guenoun, M et Matyjasik N. (dir.) (2019). *En finir avec le New Public Management*. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique, 246 p.
- Guenoun M., Meyssonier F. et Turc, E. (2015). « Les démarches de réduction des coûts dans les collectivités territoriales françaises : enjeux et état des lieux », *Politiques et Management Public*, vol. 32, n° 3, p. 265-283.
- Hastings A., Bailey N., Gannon M., Besemer K. et Bramley, G. (2015). « Coping with the cuts? The management of the worst financial settlement in living memory », *Local Government Studies*, vol. 41, n° 4, p. 601-621.
- Heaton J. (2004). *Reworking Qualitative Data*, London, Sage.
- Hofstede G. (1981). « Management control of public and not-for-profit activities », *Accounting, Organizations and Society*, Vol.6, n°3, p. 193-211.
- Hood C. (2005). *Public Management: the Word, the Movement, the Science*, dans Ferlie (E.), Lynn (J.), Laurence (E.) et Pollitt (C.), « The Oxford Handbook of Public Management », New York, Oxford University Press, p. 7-26.
- Inspection Générale Des Finances (2016). *Le patrimoine des collectivités locales, Revue de dépenses 2016*.
- Irwin S. (2013). « Qualitative secondary data analysis: Ethics, epistemology and context », *Progress in Development Studies*, vol. 13, n° 4, p. 295-306.
- Jarzabkowski P. et Fenton E. (2006). « Strategizing and organizing in pluralistic contexts », *Long Range Planning*, vol. 39, n°6, p. 631-648.
- Jimenez B. S. (2013). Strategic planning and the fiscal performance of city governments during the Great Recession. *The American Review of Public Administration*, vol 43, n°5, p. 581-601.
- Keeney R.L. (1982). « Decision analysis: an overview », *Operation Research*, vol. 30, n° 5, p. 803–838.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H. et Koppenjan J.F.M. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London : Sage Publications.
- Kickert W. J., Savi R., Randma-Liiv T. (2015). « La politique d'assainissement des finances publiques en Europe : Analyse comparative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 81, n° 3, p. 595-619.
- Kim, Y. et Warner M. E. (2016). « Pragmatic municipalism: Local government service delivery after the great recession », *Public Administration*, vol 94, n°3, p. 789-805.

- Laval C. (2019). « Services publics et principe du commun », dans Laval C., Sauvêtre P. et Taylan F., *L'alternative du commun*, Hermann, p. 87-101.
- Lorino P. (1995). *Comptes et récits de la performance, Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Les Éditions d'Organisation, Paris.
- Lorino P. (1999). « À la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 2, p. 21-34.
- Lorino P. (2020). *Pragmatisme et étude des organisations*, Économica, Paris, 376 p.
- McCann L. (2013). « Reforming Public Services after the Crash: The Roles of Framing and Hoping ». *Public Administration*, Vol.91, n°1, p. 5-16.
- Mersereau A. (2000). « Les mécanismes de contrôle utilisés pour gérer une réduction des coûts », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, vol 6, n°2, p. 21-41.
- Meyssonnier, M. et Tahar C. (2014) « Gérer et contrôler le temps de l'interface prestataire-usager dans les services publics », *Comptabilité Contrôle Audit*, vol 20, n° 2, p. 39-66.
- Michel-Clupot M. et Rouot S. (2014). « Communication financière des collectivités locales. L'apport de la théorie de l'agence au politique », *Revue Française de Gestion*, vol 8, n° 245, p. 55-70.
- Michel-Clupot M. et Rouot S. (2020). « Évaluations externes des finances locales : outils de la légitimation de l'austérité », *Politiques & Management Public*, vol 37, n°3-4, p. 293-316.
- Miles M. B. et Huberman M. A. (2003). *Analyse des données qualitatives*. Bruxelles, De Boeck, 626 p.
- Monnin, A., Bonnet, E., et Landivar, D. (2021). *Héritage et fermeture. Une écologie du démantèlement*, Paris, Éditions Divergences.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Moore M. H. (2013). *Recognizing Public Value*, Harvard University Press.
- Moullin M. (2006). The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations, *Perspectives on Performance*, vol. 5, n° 1, p. 10-12.
- Nappi-Choulet I. (2007). « L'organisation de la fonction immobilière dans les grandes sociétés françaises cotées : Étude de l'existence d'un service dédié et d'outils de pilotage spécifiques », *Comptabilité Contrôle Audit*, vol. 13, n° 1, p. 157-192.
- Observatoire Social Des Territoires (2016). *Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?*, Guide Managérial n°17.
- Osborne S. (dir.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London : Routledge.
- Osborne S. (2017). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, Vol.20, n°2, p. 225-231.
- Overmans J. F. A. (2019). *The Austerity Paradox: How Municipalities (Can) Innovatively Cope with Fiscal Stress*, Eleven international publishing.
- Overmans J. F. A. et Noordegraaf, M. (2014). « Managing austerity: rhetorical and real responses to fiscal stress in local government », *Public Money & Management*, vol. 34, n° 2, p. 99-106.

- Paquet G. (2011). *Gouvernance collaborative*. Montréal : Liber.
- Pariante P. (1998). « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales », *Politiques et Management Public*, Vol.16, n°4, p. 1-18.
- Perlman B. J., et Benton J. E. (2012). « Going it alone: New survey data on economic recovery strategies in local government », *State and Local Government Review*, vol 44, p. 5S-16S.
- Pestoff V. (2011). « Co-production, new public governance and third sector social services in Europe », *Ciências Sociais Unisinos*, Vol 47, n°1, p. 15-24.
- Pinson G. (2010). « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, La nouvelle critique urbaine, Juillet.
- Pollitt C. et Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform, A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State* (3e ed.). Oxford : Oxford University Press.
- Queyroi Y. (2017). *La caractérisation du pilotage patrimonial public local. Modélisation et analyse des pratiques des collectivités locales françaises*, Thèse de Doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour.
- Queyroi Y. et Carassus D. (2021). « Analyse de l'évolution des outils de la gestion locale d'un paradigme du contrôle à celui du pilotage : application à la gestion patrimoniale », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 24, n°4, DOI : <https://doi.org/10.4000/fcs.8669>
- Raudla R., Savi R. et Randma-Liiv, T. (2015). « Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, n° 3, p. 433-456.
- Rivière, A. (2010). Politique de réduction des coûts et communication financière : Ritualisme, opportunisme ou nomadisme ? *Comptabilité - Contrôle - Audit*, vol 16, n°2, 127-158.
- Schmidt E., Groeneveld S., Van De Walle S. (2017). « A change management perspective on public sector cutback management: Towards a framework for analysis », *Public Management Review*, Vol. 19, n° 10, p. 1538-1555.
- Sénat (2015). *Comment les collectivités territoriales s'adaptent-elles à la baisse des dotations de l'État ?*, Rapport d'information n° 616.
- Soldo E. et Arnaud C. (2016). « L'évaluation stratégique : une démarche qui favorise la gestion démocratique des projets de territoire », *Management International*, vol. 20, n° 4, p. 12-25.
- Santo V.M., Verrier P.E. (1993). *Le management public*, Paris : PUF, n° 2724, 128 p.
- Simons R. (1995). *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Boston: Harvard University Press, 217 p.
- Smith W., Lewis M. (2011). « Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing ». *Academy of Management Review*, vol. 36, n°2, pp. 381-403.
- Teller R. (1999). *Le contrôle de gestion, pour un pilotage intégrant stratégie et finance*, Paris : Éditions Management et Société, 240 p.
- Tondeur H., De La Villarmois O. (1999). « Une analyse des finalités des systèmes de contrôle », 20ème congrès de L'AFC, Mai, France.
- Turc E. et Guenoun M. (2019). « Dimensions et modalités des programmes de réduction des coûts mis en œuvre par les collectivités territoriales françaises », *Politiques et Management Public*, vol. 36, n° 2, p. 169-197.

Wacheux F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Economica.

Yin R. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*, 5th Edition, Thousand Oaks, CA, Sage Beverly Hills.