

*Légitimité, contenu et nature du management stratégique public : le cas des démarches stratégiques urbaines*

**Christophe FAVOREU**

IAE d'Aix-en-Provence

Université d'aix-Marseille III

Coordonnées :

6 Rue Paul Guigou

13100 Aix-en-Provence

FRANCE

☎ (33) 442 277 090

Fax: (33) 442 270 037

E-mail: christophe.favoreu@free.fr

**Mots-clés :** stratégie, organisations publiques, management stratégique, villes, management public.

Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique  
13-14-15 juin 2001



Faculté des Sciences de l'administration  
Université Laval  
Québec



## **Résumé**

Cette recherche s'interroge sur l'existence, la nature et le champ du management stratégique public. Bien que légitimée par les récentes transformations de l'environnement et du cadre d'action des organisations publiques, l'approche stratégique en milieu public demeure un domaine relativement peu exploré où s'expriment de nombreuses visions contradictoires. L'existence reconnue au sein du secteur public d'enjeux et de défis stratégiques proches de ceux du privé suscite néanmoins un certain nombre d'interrogations fondamentales portant sur le contenu conceptuel et méthodologique, le contour et la nature du type de management stratégique applicable aux organisations publiques. Sur cette problématique et face aux divergences théoriques et aux faiblesses révélées par la littérature existante, une étude empirique est conduite. L'étude approfondie de démarches stratégiques mises en place par trois villes européennes permet, aussi bien d'un point méthodologique que conceptuel et managérial, de mettre en évidence les similitudes mais aussi les particularismes du management stratégique public par rapport aux méthodes du privé. Nos observations confirment l'idée d'un modèle intermédiaire, d'un management public à la fois adaptatif et autonome disposant de ses propres fondements conceptuels et théoriques.

**Mots-clés :** stratégie, organisations publiques, management stratégique, villes, management public.

## **Légitimité, contenu et nature du management stratégique public : le cas des démarches stratégiques urbaines**

### **Introduction**

Les années 80, sous l'effet conjugué de mutations politiques, institutionnelles et économiques, ont consacré l'émergence et le développement des concepts de stratégie et de management stratégique au sein du secteur public. La remise en cause de la légitimité du rôle et de la place de l'Etat ainsi que les phénomènes croissants de privatisation ont démontré que les organisations publiques étaient, à l'instar du privé, confrontées à un risque de disparition en cas d'inadaptation face aux évolutions et exigences de leur environnement. L'enjeu de survie et d'évolution, la restriction des ressources financières publiques, les exigences de qualité de la part des usagers devenus clients sont autant de contraintes et de pressions qui ont rendu légitime et nécessaire l'introduction de démarches stratégiques au sein du secteur public. Dans un contexte incertain, mouvant et de plus en plus concurrentiel, le principe fondamental de satisfaction de l'intérêt général n'exonère plus le secteur public des contraintes d'efficacité et de performance. Les organisations publiques se retrouvent ainsi confrontées à la nécessité d'opérer des choix et d'établir des priorités portant sur le sens et la finalité de leur action ainsi que sur leur modalité de fonctionnement. Ce mode de comportement stratégique, fondé sur une allocation plus optimale et plus rationnelle des ressources, se double plus en amont d'une logique de réflexion stratégique visant à évaluer les évolutions possibles des différents environnements du secteur public et à formuler des scénarios alternatifs de développement sur le long terme. L'approche stratégique se révèle d'autant plus pertinente que les réformes administratives et institutionnelles de ces dernières années, à travers les mouvements de déconcentration et de décentralisation, ont conféré aux différents échelons administratifs des marges de manœuvres considérables dans ce domaine. L'approche stratégique semble constituer l'une des composantes les plus récentes et les plus prometteuses du processus de modernisation des méthodes traditionnelles de gestion publique. Cependant, l'existence acceptée au sein du secteur public d'enjeux et de défis stratégiques proches de ceux du privé pose un certain nombre de questions et de problèmes quant au contenu, au contour et à la nature du type de management stratégique applicable aux organisations publiques. En effet, et bien que sur le terrain les expériences dans ce domaine se multiplient, les recherches dans ce domaine et les enseignements théoriques tirés de ces expériences demeurent relativement rares. L'une des questions essentielles que pose l'introduction de la problématique stratégique

en milieu public est de savoir, aussi bien d'un point de vue descriptif que prescriptif, si le management stratégique public procède par transposition, par adaptation ou bien encore par innovation ou démarcation par rapport au management stratégique privé.

L'objet de cet article est de fournir des éléments des réponses et des pistes de recherche quant au contenu conceptuel et méthodologique du management stratégique public et quant à ses relations vis à vis des démarches du privé. Une première partie vise à rechercher des premiers éléments de réponse dans les réflexions théoriques et les études empiriques portant sur le thème plus général et plus classique de la proximité management public - management privé. Les contradictions et les faiblesses de la littérature et des connaissances existantes nous conduisent à aborder cette problématique de manière plus empirique et plus ciblée à travers l'étude de démarches stratégiques d'un type d'organisations publiques particulier : les villes.

## **I. La proximité management public-management privé dans la littérature**

Au regard de notre problématique de recherche, il nous apparaît indispensable de répertorier et d'analyser les grands courants théoriques traitant du statut et le degré d'autonomie du management public en tant que discipline scientifique afin de nous situer par rapport aux différents cadres conceptuels proposés par la littérature.

### **1. L'ambiguïté du terme**

Force est de constater à la lecture des différents ouvrages traitant du management public pris dans son sens le plus large, la difficulté de définition de son domaine. La pluralité des conceptions, la passion déclenchée par l'association de deux termes souvent considérés comme antinomiques, la faiblesse d'une base théorique et d'un cadre conceptuel propre à cette discipline ainsi que l'émergence soudaine du concept, expliquent en partie l'ambiguïté qui entoure la notion de management public (Le Duff, 1992, 1996). Les réflexions et les débats suscités par l'introduction d'une logique managériale ne sont pas nouveaux dans le secteur public. Cependant l'ambiguïté qu'elle suscite quant à son contenu, sa nature et sa signification demeure très présente et n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'un accord général tant chez les praticiens que chez les chercheurs et les universitaires (Batteau, 1994; Parenteau, 1994; Bartoli, 1997). La principale ambiguïté tient à l'existence du management public en tant que discipline autonome ayant ses propres fondements et bases théoriques.

S'agit-il comme certains l'affirment d'une sous-catégorie du management des organisations, la nature de l'organisation changeant mais non les formes de gestion qui s'y appliquent. Cette vision minimaliste conduit à considérer le management public comme une simple

transposition des pratiques managériales du privé au public, et ne nécessite pas de ce fait une attention ainsi qu'une recherche conceptuelle particulière (vision anglo-saxonne) (Batteau, 1994). Les partisans de cette conception -Bozeman (1987), Pellan (1980), Rogers (1981)- se situent généralement à un niveau d'abstraction relativement élevé permettant une approche commune et universelle des problèmes de gestion quelque soit la nature de l'organisation observée (Payette, 1994). Le management public est-il au contraire comme l'affirment une science propre « *résultant de l'observation des pratiques de gestion du milieu public et de l'étude de leurs conséquences?* » (Demeestere et Padioleau, 1989).

La réponse à cette interrogation nous pousse dans un premier temps à répertorier et à analyser les différents courants théoriques qui s'opposent sur ce sujet et, dans un second temps, à adopter une approche plus instrumentale en étudiant les différentes pratiques et techniques de gestion des organisations publiques.

## **2. Analyse des principaux courants théoriques**

### **2.1 L'essence du management public: la réunion et la synthèse de deux logiques antinomiques**

Au milieu des années 80, certains auteurs de la science administrative propose une interprétation optimiste et unificatrice de l'introduction du management au sein des administrations publiques (Debbasch, 1989). L'acceptation du management en milieu public se concevrait principalement comme étant le reflet d'un changement d'attitude, de mentalités et de pratiques de la part des intéressés eux-mêmes. Cette évolution se caractérise par une volonté des acteurs publics de passer d'un mode administratif caractérisé par l'exclusive attention portée au respect des procédures officielles à un mode gestionnaire ayant pour objectif, selon Chevalier et Loschak (1982),: « *d'utiliser au mieux les moyens dont elle dispose et d'améliorer l'efficacité de son action* ». De ce fait, comment mieux concevoir le management public si ce n'est à travers la confrontation et la tentative de conciliation de deux logiques; la logique juridique d'une part qui répond aux impératifs de sécurité, de stabilité et de garantie. Cette logique se double d'une rationalité bureaucratique d'administration fondée sur une définition stricte et une prévisibilité des comportements par des codifications réglementaires contraignantes (standardisation des actions, hiérarchisation verticale des modes de communication et d'exécution, centralisme décisionnel, généralité et impersonnalité des règles (objectives et abstraites) de fonctionnement...). A l'extrême se situe la logique managériale poursuivant des objectifs d'efficacité, de compétitivité et de rentabilité. Les

caractéristiques distinctives de la logique bureaucratique, intrinsèques au secteur public, laissent présager des limites de l'action managériale en milieu public. En effet, le souci qui guide le comportement administratif est la conformité à la règle ainsi que le respect de la norme et ceci souvent au détriment des critères d'efficacité et des objectifs d'atteinte de résultats.

On réalise ainsi à travers les différentes valeurs qui sous-tendent ces deux logiques la méfiance et la domination que chacune d'entre elles entend imposer à l'autre. La réalité économique et sociale a peu à peu forcé la cohabitation de deux logiques opposées qui luttent mutuellement contre les excès de l'autre: le conformisme, la paralysie et le caractère introverti de l'action publique pour la première, les disparités sociales liées à la poursuite de l'efficacité et à la recherche de l'intérêt individuel pour la seconde. La singularité et la force du management public tiendraient à sa capacité de tirer partie de ses deux logiques, ainsi qu'à ses possibilités de les faire coexister en imaginant un système de gestion qui tend à les respecter. Le management public tend donc à concilier les tensions et les oppositions qui se créent entre ses deux modes de fonctionnement extrêmes, dont aucun ne peut disparaître au profit de l'autre; La logique juridique est intrinsèquement constitutive de la structure administrative, la logique managériale est-elle la résultante des contraintes économiques et financières qui s'imposent à l'action publique et auxquelles cette dernière ne peut plus échapper. Le management public serait alors une discipline émergeant peu à peu en fonction des besoins et des demandes d'outils de gestion de la part des décideurs publics, venant ainsi combler les espaces laissés vacants par les autres domaines d'études de l'appareil administratif.

Le management public constituerait ainsi un tiers système<sup>1</sup>, une discipline intermédiaire se situant à la croisée des sciences administratives et juridiques et du management. Composite d'un ensemble hétéroclite de disciplines d'étude de la chose publique, le management public puise ses fondements dans sa capacité à regrouper dans un cadre théorique unificateur des idées traditionnellement antinomiques.

## **2.2. Une réalité contrastée et une absence de vues communes chez les théoriciens.**

Cette vision « idyllique » d'une discipline autonome, ayant déterminé clairement son domaine d'étude ainsi que ses frontières par rapport aux théories précédentes tend toutefois à être

---

<sup>1</sup> Tiers système dans le sens où le management public considère et affirme l'action publique comme étant fondamentalement orientée vers la recherche de l'intérêt général et de la justice sociale tout en tentant de respecter des impératifs économiques d'efficacité, d'efficacité et de performance. A un moindre degré que les stimuli juridiques et politiques, les stimuli managériaux imprègnent la rationalité des hommes publics. Cependant, et même si la dimension managériale de l'action publique n'est plus délaissée, elle ne peut en aucun cas être considérée comme un axe majeur de la réflexion de la science administrative.

nuancée par les nombreux débats qui opposent les partisans de la gestion à l'identique et ceux qui affirment la caractère unique et spécifique de la gestion publique. Si comme Santo et Verrier (1989) l'affirment, la formidable diaspora scientifique (économiste, juristes, gestionnaires, sociologues, historiens, praticiens, universitaires...) dont est issu le management public constitue une chance, elle représente aussi l'une de ses principales faiblesses. Ce regroupement hétéroclite de chercheurs et de disciplines sur un territoire commun d'étude ne peut que susciter des désaccords quant à la proximité et à l'influence des théories et concepts du management privé sur la gestion publique. Cet antagonisme trouve principalement sa source dans l'adhésion des différents chercheurs aux deux logiques citées précédemment. D'une manière schématique, deux courants extrêmes coexistent au sein de la même discipline, chacune des conceptions prônant la suprématie d'une logique particulière sur l'autre (logique managériale *versus* logique administrative et juridique). Cette constatation vient en quelque sorte atténuer la conception d'un management public en tant que discipline scientifique, capable de marier deux rationalités différentes. Cette différence de vues explique les différences de conceptions sur l'objet et l'essence du management public.

Dans le premier courant (les partisans d'une gestion publique totalement détachée des théories privées) les arguments ne manquent pas pour démontrer la spécificité du fonctionnement de ce secteur. Ces spécificités portent principalement sur les aspects politiques et juridiques des organisations publiques qui induisent logiquement et nécessairement des différences quant aux finalités et aux modes de fonctionnement de ces dernières (Cf. schéma 1). Une analyse similaire, mais focalisée sur la dimension économique insiste sur les différences fondamentales de relations qu'entretiennent les organisations publiques et leurs décideurs avec le marché<sup>2</sup>. Parenteau (1994) emprunte cette voie en affirmant que la logique économique du secteur public, orientée par la recherche du bien être collectif et influencée par la possibilité pour les organisations publiques d'imposer au marché leur condition de manière unilatérale, témoigne de spécificités indéniables qui font que « *le management public n'est pas le management privé* ». Adoptant la même approche, Le Duff et Papillon (1988) soulignent la différence de nature des biens et des services produits par le secteur public (caractère indivisible, impossibilité d'exclusion à la consommation, existence d'externalités importantes)<sup>3</sup>. L'un des principaux partisans de ce courant « autonomiste » est sans conteste Gibert (1983) qui affirme que le pouvoir de contrainte et de puissance publiques dont

---

<sup>2</sup> En soulignant notamment la spécificité des mécanismes qui orientent les processus de production publics ainsi que celle des modes de satisfaction et de réponse à la demande.

<sup>3</sup> Bien que selon nous ces auteurs ne puissent être classés dans ce courant.

disposent certaines organisations du secteur public détermine un mode de gestion totalement spécifique. De ce courant ne pouvait que naître l'idée d'un management public autonome, créatif devant élaborer un corps de théories et de concepts propres à l'objet étudié, éloigné des principes de gestion du privé<sup>4</sup>.

Le second courant met lui au contraire l'accent sur les nombreuses similitudes de fonctionnement et des contraintes de gestion existant entre ces deux secteurs. Certains auteurs, dont Bozeman (1987), affirment le caractère de plus en plus flou de la frontière qui délimite traditionnellement ces deux secteurs et soulignent l'interpénétration croissante des deux logiques de fonctionnement. Les entreprises se reconnaissant des responsabilités sociales et le secteur public des impératifs de performance économique. Selon cette conception le management (l'action de gérer) n'est ni public, ni privé mais adapté à tout type d'entité collective soumis à des problèmes de fonctionnement et d'organisation en commun. En se situant à un niveau d'abstraction relativement élevé, les doctrines du management privé se révèlent alors facilement transposables et applicables quel que soit le cadre d'étude considéré. Ainsi le management public ne pourra être qu'imitatif et subordonné aux idées développées dans la littérature de la gestion privée.

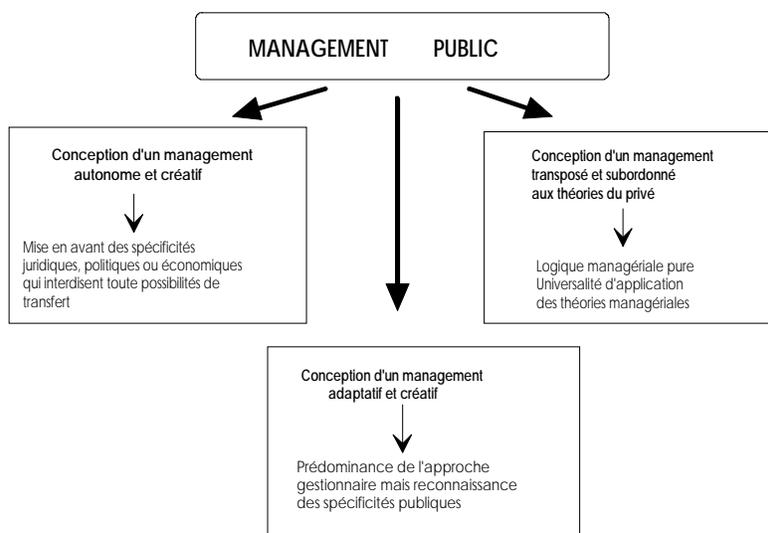
Une troisième conception part de la constatation suivante: le management public est avant tout orienté vers la recherche d'une gestion plus méthodique, plus rationnelle et plus efficace des organisations publiques. La logique managériale ne peut que dominer dans une discipline qui se structure et se construit autour de l'amélioration et de la recherche de performance dans les système de gestion des entités publiques<sup>5</sup>. De ce fait le management public ne peut ignorer l'ensemble des théories et des concepts élaborés dans le privé depuis plus de 40 ans. L'intérêt du management public serait donc de s'inspirer avec discernement d'un ensemble d'expériences accumulées dans le secteur privé et dans la théorie des organisations. Cette reconnaissance de " passerelles " entre le management public et le management privé n'induit en rien une identification du premier avec le second. D'une part parce qu'adaptation ne signifie pas transposition directe. D'autre part, selon ce courant, certains problèmes de gestion publique ne peuvent être traités avec les techniques du privé et doivent conduire en conséquence à l'élaboration de méthodes managériales spécifiques. Selon nous, Batteau (1994) résume très bien la philosophie de ce courant théorique lorsqu'il affirme que: « *Plutôt que de chercher à vendre à l'Administration les techniques et les méthodes de management*

---

<sup>4</sup> Et ceci quelle que soit l'approche ou le mode d'analyse adopté (approche organisationnelle, approche juridico-administrative, approche économique).

<sup>5</sup> Même si ce dernier gagne, comme le souligne Bartoli (1997) à être abordé de façon pluridisciplinaire.

que nous avons expérimentées et validées dans un contexte privé, fixons nous plus modestement par exemple de développer le thème du management comparatif entre domaines public et privé en gardant à l'esprit ce conseil de Woodrow Wilson (qui doutait de l'efficacité de transposer aux USA les méthodes de l'administration française !): le but des études comparatives est d'apprendre et non d'imiter. » Ces différentes conceptions de l'objet et du contenu du management public sont représentées par le schéma ci-dessous.



**Schéma 1 : Les différences de positionnements théoriques concernant l'objet et la nature du management public**

Ces divergences théoriques rendent problématique la formulation de propositions et d'hypothèses quant au degré de proximité du management stratégique public par rapport au privé. En outre, ces analyses s'avèrent trop globalisantes ; sous la dénomination de management est regroupé un ensemble de fonctions et d'outils de gestion qui ne peuvent faire l'objet d'une analyse commune et de conclusions globales<sup>6</sup> tant leurs modalités et leurs conditions d'application sont différentes (Amadiou, 1996).. Des éclaircissements seront donc recherchés par le biais d'une analyse des études empiriques des différents outils de gestion utilisés dans le secteur public.

### 3. L'approche par fonction du management public

Cette approche vise à rendre compte de la réalité du management public à travers l'étude de l'application des différentes fonctions de la gestion d'entreprise (finance, gestion des

<sup>6</sup> Ainsi que l'affirme Parenteau (1994): « Lorsqu'il s'agit de comparer le management public au management privé, les prises de position trop catégoriques ne rendent pas compte de la complexité de la situation ».

ressources humaines, marketing, analyse stratégique...). Selon une majorité d'auteurs la pratique démontre, pour la plupart des fonctions de gestion une possibilité de transfert importante entre le public et le privé. Comme l'affirme Amadiou (1996) ainsi que Meyssonier (1996), les fonctions des organisations publiques ne semblent pas être gérées de façon totalement différente de celles des entreprises, même si certains facteurs propres doivent être pris en compte. La similarité des outils et des démarches est ainsi relativement forte pour les fonctions de contrôle de gestion (Meyssonier, 1993), de finance (Demeestere, 1989) et de gestion des ressources humaines (Desmarais et Lequart, 1999<sup>7</sup>). En ce qui concerne le marketing, et étant donné les principes d'égalité et d'universalité qui caractérisent le service public, le recours aux techniques managériales du privé s'avère beaucoup plus délicat. Néanmoins selon Noisette et Vallérugo (1996) le marketing, en intégrant des finalités collectives et en examinant les conséquences sociétales de long terme des différents choix, trouve place dans la gestion des services publics<sup>8</sup>. La littérature se révèle en revanche relativement restreinte sur le thème de l'application de la fonction stratégique en milieu public. Les contributions, essentiellement théoriques et anglo-saxonnes (Bryson et Roering, 1987 ; Smith Ring et Perry, 1985; Perry et Rayney, 1988 ; Rayney, 1990 ; Nutt et Backoff, 1992 ; Charih et Paquin, 1993; Paquin, 1994 ; Nutt, 2000), se limitent le plus souvent à l'inventaire des spécificités du secteur public ayant une incidence particulière sur les modes de gestion stratégique des organisations qui le composent. Les conclusions de ces analyses sont souvent ambiguës et contradictoires. Les auteurs soulignent ainsi de manière récurrente que bien qu'il existe de nombreuses possibilités de liaisons et de transferts entre le privé et le public, les démarches stratégiques s'appliquent d'une façon totalement différente dans le secteur public<sup>9</sup>. En outre les composantes distinctives et constitutives du management stratégique public (qu'elles soient conceptuelles, techniques ou managériales) ne sont généralement pas identifiées<sup>10</sup> et des solutions alternatives ne sont pas proposés. Affirmer ainsi que les spécificités en termes de finalité, d'environnement juridique, de direction

---

<sup>7</sup> Plus précisément Desmarais et Lequart (1999) soulignent le nombre croissant d'outils et de pratiques de GRH issus du privé qui sont implantés dans les organisations publiques.

<sup>8</sup> Les auteurs insistent notamment sur le concept de marketing sociétal.

<sup>9</sup> Les contradictions et les divergences portant sur le thème de la transférabilité public-privé dans le domaine du management stratégique peuvent s'expliquer par la différence de concepts et de modèles auxquels se réfèrent les auteurs cités précédemment. Ainsi que le souligne très justement Paquin (1994) : « *La question de l'applicabilité au secteur public de la planification stratégique telle que pratiquée dans le secteur privé est complexe, notamment parce qu'il existe plusieurs approches à la planification stratégique* ». Nous considérons néanmoins que cette diversité n'exclut pas la possibilité d'identifier les règles et les principes généraux que se doivent d'intégrer les méthodes de gestion stratégique applicables dans le secteur public.

<sup>10</sup> Les rares études qui ont été conduites sur ce sujet par des auteurs tels que Bryson (1987, 1988) ou Nutt et Backoff (1989, 1992) portent principalement sur l'applicabilité potentielle et théorique des grands modèles d'analyse stratégique du privé. Il s'agit ainsi essentiellement d'une vision technique et instrumentale du management stratégique public qui tend à délaissier les aspects managériaux et culturels du changement.

politique, de structures et cultures organisationnelles, induisent nécessairement des modèles de gestion particuliers apparaît relativement incomplet<sup>11</sup> et n'éclaire en rien, aussi bien les chercheurs que les praticiens, sur les modalités de mise en œuvre et de pilotage d'un processus de changement stratégique au sein des organisations publiques. Enfin les positions théoriques affirmant l'existence d'une séparation très nette entre le management public et le management privé sur la dimension stratégique semblent être en total décalage avec les pratiques et les expériences mise en place par un nombre croissant d'organisations publiques. Si la littérature existante fournit un certain nombre d'éléments de réponse, notamment en suggérant<sup>12</sup> l'idée d'un management stratégique public à la fois adaptatif et créatif, elle se révèle en revanche particulièrement limitée quant à la définition du contenu et des contours de ce dernier. Sur ce point des éléments de réponses seront recherchés à travers la conduite d'une étude empirique portant sur des démarches stratégiques mises en place par des collectivités locales. Nos objectifs sont ainsi doubles: 1. A partir d'une analyse empirique exploratoire, préciser et suggérer les composantes méthodologiques et managériales du management stratégique public. 2. Tester le degré de validité, dans le domaine spécifique de la stratégie, de l'une des trois conceptions théoriques répertoriées précédemment en nous fondant sur l'étude des pratiques stratégiques de trois villes européennes.

## **II. Etude empirique des démarches stratégiques urbaines.**

L'objectif de cette recherche est de décrire et de caractériser les pratiques stratégiques des villes afin de mettre en évidence les similarités et les différences existant avec le management stratégique privé. Les deux dimensions d'analyse retenues - une dimension technique et instrumentale, une dimension managériale - permettent une appréhension et une analyse globale de cette problématique<sup>13</sup> et s'inscrivent en conséquence parfaitement dans le débat plus général portant sur le degré de proximité et les liaisons éventuelles existant entre le management stratégique public et le management stratégique privé.

---

<sup>11</sup> On ne peut en effet accepter comme implicite et automatique l'assertion selon laquelle les différences de finalités et de contexte existant entre les organisations publiques et privées induisent nécessairement des modes de gestion distincts et cloisonnés.

<sup>12</sup> "Suggère" parce que si un nombre croissant d'études empiriques semble confirmer la validité de cette conception pour le marketing, le contrôle de gestion et la GRH, elle demeure difficilement vérifiable pour la stratégie étant donné le très faible nombre de recherches dans ce domaine. La conception dominante, résumée par Meysonnier (1996) selon laquelle dès lors que l'on s'élèverait dans la hiérarchie des décisions et des problèmes de gestion en passant d'une logique d'efficacité à une logique d'efficacité, les caractères distinctifs du secteur public s'affirmeraient rendant impossible tout transfert en matière de stratégie, semble bloquer toute étude empirique approfondie sur ce sujet.

<sup>13</sup> Ceci à travers une étude comparative portant aussi bien sur concepts, méthodes et outils constitutifs du management stratégique des villes que sur les éléments associés à l'émergence et au pilotage d'une démarche de changement global au sein d'une collectivité publique locale.

Au regard de l'état de la littérature existante dans ce domaine, nous pouvons affirmer que cette problématique s'inscrit dans un domaine de recherche où le corpus théorique existant est en phase de construction et de structuration. En accord avec les travaux de Bonoma (1985) et de Snow et Thomas (1994), nous affirmons, qu'étant donné que la recherche sur le thème de la gestion stratégique publique se trouve à un stade préliminaire<sup>14</sup>, il était indispensable de privilégier l'étude en profondeur du phénomène et donc de conserver une approche exploratoire et descriptive lors de notre recherche empirique. L'absence de consensus théorique et le manque d'information, révélés par l'analyse de littérature, nous ont poussé à adopter un raisonnement de type inductif qui privilégie la recherche empirique et l'observation du réel comme principale source de connaissance.

Notre étude empirique repose sur des analyses linéaires et croisées de trois cas correspondant aux démarches mises en place par trois villes européennes<sup>15</sup> : Lyon (France), Barcelone (Espagne), Charleroi (Belgique).

Ville	Population	Type de démarche	Echelle d'intervention	Période de mise en œuvre
Lyon (France)	900.000 Hab.	Projet d'agglomération	Agglomération	1985-1990
		Démarche prospective et stratégie d'agglomération	Communauté urbaine	1997-à nos jours
Barcelone (Espagne)	1.700.000 Hab.	Plan stratégique	Agglomération	1988-à nos jours
Charleroi (Belgique)	206.000 Hab.	Projet de ville	Ville	1989-1994

L'entretien semi-directif<sup>16</sup> et l'analyse de documents (sources secondaires et primaires permettant une analyse longitudinale et historique du processus) constituent les deux

<sup>14</sup> Celui de l'exploration et de la description qui vise à contribuer à générer des théories et du savoir scientifique. Bien que ce positionnement méthodologique soit très proche de ceux de Yin (1994) et de Eisenhardt, (1989), nous ne suivons pas ces auteurs -et notamment Eisenhardt -lorsqu'ils affirment la possibilité de formuler et de valider des théories -même locales - à partir d'études cliniques et qualitatives. Notre travail, qui se situe plus en amont, vise à produire un certain nombre d'analyses, d'observations et de réflexions à partir desquelles pourront être formulées des théories et des généralisations (sur la base d'études empiriques de vérification de type quantitatif).

<sup>15</sup> La sélection des sites correspond à un **échantillonnage théorique** qui a pour principal objectif de sélectionner les cas pour lesquels les thèmes d'études sont directement observables ou intuitivement présents (Pettigrew, 1988; Blanchet, 1985). L'échantillonnage théorique, que l'on pourrait qualifier d'orienté, relève donc d'une sélection subjective et utilitariste qui vise à retenir en priorité les cas les plus susceptibles de fournir de l'information pertinente au chercheur et à favoriser "l'extension et l'enrichissement des théories émergentes" (Eisenhardt,1989). Nous avons donc sélectionné les villes pour lesquelles l'utilisation de démarches stratégiques proches du privé semblait être une réalité. La nature globale du changement visé, son impact sur le devenir à long terme des villes, ainsi que la solidité méthodologique et la cohérence du processus de réflexion stratégique ont aussi été pris en compte; ceci afin d'écartier les démarches s'assimilant à de simples exercices de promotion politique ou territoriale. Ces informations nous ont été procurées par des professionnels de la gestion urbaine

techniques principales de recueil de données. L'ensemble des informations recueillies<sup>17</sup> a été traité par analyse thématique de contenu. La classification des données s'est faite à partir d'une grille d'analyse en rapportant chaque information à cinq catégories génériques prédéfinies (facteurs déclencheurs et influence du contexte local, facteurs clés de succès, résultats et impact de la démarche, fonctions et intérêt de la stratégie pour la gestion urbaine, méthodologie et dispositif organisationnel), elles mêmes subdivisées en 26 sous-catégories ayant pour objet un regroupement plus précis des différents items. La réalisation des monographies est effectuée dans un premier temps selon un traitement vertical des informations que l'on peut définir aussi comme un mode de raisonnement "linéaire-analytique". Le deuxième temps de l'analyse de données correspond à l'analyse croisée des différents cas<sup>18</sup>. Cette analyse horizontale ou analyse comparative inter-sites avait pour objet la mise en évidence de causalités récursives et l'élimination des particularismes locaux dans une optique de généralisation théorique. Cette synthèse et ce croisement d'information s'opèrent à partir d'une méta-matrice non ordonnée (Huberman et Miles, 1991) qui permet d'établir une synthèse pour chaque catégories de la grille d'analyse de contenu. Un dernier travail a consisté à confronter ces résultats à la théorie et à formuler un ensemble d'hypothèses susceptibles d'alimenter et de renforcer le construit théorique dans la domaine du management stratégique urbain et de sa proximité avec les C.M.O.<sup>19</sup> du management stratégique privé. Le recours à des études de cas s'inscrit dans une logique d'exploration et de description de phénomènes sociaux complexes et mal connus. Notre objectif est ainsi de formuler et de proposer un certain nombre de réponses possibles, de problématiques et d'hypothèses susceptibles d'être testées et validés par des études -de type quantitatif - ultérieures.

---

(consultants, agences d'urbanisme), par des chercheurs ainsi que par l'exploitation de sources secondaires (presse spécialisée, revues scientifiques).

<sup>16</sup> Quarante cinq entretiens ont ainsi été menés auprès des principaux responsables locaux publics et privés (secrétaires généraux, élus, chefs d'entreprise, responsables d'association, professionnels de l'aménagement...) ayant joué un rôle actif dans le dispositif d'intervention (membres du comité de pilotage, des groupes de travail et des assemblées délibérantes).

<sup>17</sup> Chaque entretien, d'une durée moyenne de 1h30, a fait l'objet d'une retranscription et d'un compte rendu exhaustif effectués en fonction des notes prises, des enregistrements effectués et des documents fournis par les intéressés. Les informations ont d'abord été restructurées, et non analysées, en fonction des grands thèmes de questionnement définis dans un guide d'entretien. L'objectif était dans un premier temps de faciliter la lecture et la compréhension des informations et donc de favoriser *in fine* l'analyse et les résultats ultérieurs qui pouvaient être déduits de ces compte rendus.

<sup>18</sup> Pour reprendre les deux temps de la méthodologie de construction et de traitement des études de cas de Yin (1994).

<sup>19</sup> Concepts, méthodes et outils.

### III Résultats et discussion

#### 1. Description et caractérisation des concepts, méthodes et outils stratégiques<sup>20</sup>

##### 1.1. Eléments de rapprochement

Le cadre général de l'analyse stratégique, tel qu'il a été défini par la Harvard Business School, constitue le référentiel méthodologique principal dans les trois cas étudiés. S'organisant selon un même schéma cyclique et séquentiel -phase d'organisation, phase de diagnostic et de réflexion, phase de formulation stratégique- la démarche stratégique urbaine vise, à partir d'un diagnostic interne et externe de la ville, à formuler une stratégie globale et à sélectionner les moyens de sa réalisation<sup>21</sup>. A l'instar des entreprises, les ambitions stratégiques de long terme sont censées être déclinées en programmes d'action, d'investissement et d'aménagement de court et moyen terme. Le paradigme central de la stratégie a lui aussi été repris. Ainsi l'objet principal des démarches stratégiques urbaines n'est plus seulement l'adaptation aux besoins des communautés et acteurs locaux mais aussi et surtout l'adéquation du territoire face aux évolutions de son environnement socio-économique externe. Les modèles utilisés visent ainsi clairement le meilleur alignement de la ville par rapport à son environnement national et international. Dans les trois cas étudiés la problématique du positionnement externe et concurrentiel du territoire devient centrale et oriente de manière significative les réflexions et les diagnostics conduits. La réflexion stratégique privilégie un raisonnement classique qui vise dans un premier temps à identifier et confronter les forces et faiblesses du territoire aux opportunités et aux menaces de son environnement et, dans un deuxième temps, à sélectionner les principaux défis stratégiques auxquels celui-ci est confronté. En dehors de la technique classique F.F.O.M., les villes étudiées ont eu recours à un certain nombre de concepts analytiques directement issus du management privé (cf. tableau ci-dessous). Il convient de noter la relative simplicité des méthodologies et des modèles utilisés.

---

<sup>20</sup> Sur ce thème d'investigation, l'analyse documentaire constitue la principale technique de recueil de données. A partir de documents internes (projet d'agglomération, guide méthodologique, fiches techniques distribuées aux groupes de travail, rapports d'évaluation et de suivi) et externes (articles, dossiers de presses, comptes rendus de colloque), nous avons répertorié les principaux concepts, modèles techniques et méthodes utilisés par les villes pour formuler et mettre en œuvre leur plan stratégique.

<sup>21</sup> Les trois démarches se différencient essentiellement, entre elles et par rapport aux démarches du privé, sur le contenu des projets stratégiques et sur le degré de complétude des différentes étapes du processus stratégique. Lyon et Charleroi sont des exemples caractéristiques d'un exercice de planification stratégique qui se limite aux étapes de diagnostic et de formulation. Le caractère beaucoup plus complet de la démarche de Barcelone se traduit, outre les éléments cités précédemment, par la définition de plans d'action et de modalités d'intervention ainsi que par la mise en place de dispositifs d'intervention de suivi de contrôle. Il s'agit d'un processus global de pilotage du changement qui ne se limite pas à une simple procédure de formulation d'objectifs généraux et d'orientations de développement. Ce degré de maîtrise de l'ensemble des grandes étapes du processus stratégique traduit un état d'avancement supérieur de Barcelone en matière de gestion stratégique. Les effets d'expérience et d'apprentissage ont ainsi permis à la ville de développer sur une période de plus de dix ans une véritable

<b>Articulation du modèle d'analyse stratégique et méthodes analytiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modèle linéaire et séquentiel structuré par des étapes génériques d'analyse, de formulation et de mise en œuvre.</li> <li>● Mode de raisonnement en termes de: <ul style="list-style-type: none"> <li>*forces-faiblesses,opportunités-menaces,</li> <li>* enjeux stratégiques,</li> <li>*facteurs d'attractivité et de différenciation,</li> <li>* d'objectifs et de ressources à mobiliser.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Principes sous-jacents à l'analyse stratégique urbaine</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Conception systémique de la ville et des enjeux auxquels elle doit faire face.</li> <li>● Principe d'adéquation du système ville à son environnement, Logique de positionnement et de différenciation.</li> </ul>
<b>Contenu du plan stratégique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Stratégie globale intégrant l'ensemble des domaines fonctionnels urbains.</li> <li>● Orientations générales de développement.</li> <li>● Objectifs et options prioritaires.</li> <li>● Prédominance des stratégies marketing et des démarches qualités dans le domaine du développement économique et touristique</li> <li>● Ressources et modalités de réalisation.</li> <li>● Modalités d'évaluation (uniquement Barcelone).</li> </ul>
<b>Techniques et concepts d'aide à la décision et à la formulation stratégiques</b>	<p style="text-align: center;"><b>Diagnostic interne</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Méthode des check-lists<sup>22</sup></li> <li>● Matrice de portefeuille d'activité (évaluation du potentiel économique local, Barcelone, Charleroi)</li> <li>● Analyse de l'image et de l'identité urbaine (études historiques et sociologiques, sondages d'opinion)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Diagnostic externe</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Analyse prospective</li> <li>● Scénarios descriptifs</li> <li>● Facteurs clés de succès urbains</li> <li>● Analyse en terme de Benchmarking (étude des stratégies et des caractéristiques des villes européennes jugées les plus performantes)</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Formulation stratégique (concept de synthèse)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Enjeux stratégiques</li> <li>● Fonctions urbaines différenciatrices</li> <li>● Scénarios normatifs<sup>23</sup></li> <li>● Concepts de clients, de cibles, de satisfaction des besoins<sup>24</sup></li> </ul>

expertise et un savoir-faire dans ce domaine. Par rapport aux entreprises les phases de contrôle, d'évaluation et de réactualisation sont beaucoup moins formalisées et développées.

<sup>22</sup> On remarque néanmoins dans le cas de Charleroi et de Barcelone l'utilisation de techniques analytiques plus élaborées se présentant sous la forme de grille d'analyse de l'attractivité différentielle du territoire. Composées d'un nombre ciblé d'indicateurs, elles permettent d'inscrire l'analyse des forces et des faiblesses du territoire dans une perspective concurrentielle, comparative et dynamique. Le cas de Charleroi démontre, d'autre part, la possibilité d'utilisation de modèles de gestion du portefeuille d'activité afin de caractériser les potentiels et les faiblesses du tissu productif local.

<sup>23</sup> Ainsi que nous avons pu le constater dans les cas de Lyon et de Barcelone, la méthode des scénarios constitue un support pour la concrétisation et la formulation des projets stratégiques. La double dimension des scénarios (descriptive et normative) fait de ces méthodes à la fois des outils d'aide au diagnostic et à la prévision et des techniques d'aide à la décision et à la formulation stratégiques

<sup>24</sup> Ces derniers influencent fortement l'orientation donnée à certaines stratégies sectorielles telles que les politiques de développement économique et touristique ainsi que les réformes administratives des services publics locaux. Ainsi que le souligne Bartoli (1997), et ainsi que nous avons pu le constater, la logique de qualité permet d'aborder la question de la

## 1.2. Les particularismes techniques et méthodologiques

Les phases de diagnostic donnent souvent lieu à des réflexions approfondies et élargies sur la dimension identitaire et symbolique du développement. Les participants sont ainsi amenés à réfléchir sur l'historique du développement de la ville et à exprimer leurs attentes sous la forme de vision idéale ou souhaitée de son devenir. L'identification du patrimoine historique et culturel d'une ville est à la fois un puissant outil de mobilisation mais aussi l'une des pièces centrales sur laquelle se sont largement appuyées les démarches stratégiques de Lyon (démarche prospective et stratégie d'agglomération), de Barcelone et de Charleroi<sup>25</sup>. D'autre part, et pour faire face à la diversité des intérêts et des attentes poursuivis par les acteurs qui composent le territoire, la démarche se doit d'être intégrative, participative et s'appuyer, dès les phases de diagnostic, sur une logique de management socio-politique visant à identifier, à concilier et à satisfaire les demandes des principaux acteurs clés du territoire (leader d'opinion, représentants économiques, associatifs, syndicats...). La dimension participative nécessite une gestion continue du consensus et des conflits d'intérêts qui passe traditionnellement par une multiplication des échanges, des rencontres et des modalités qui visent à activer les solidarités d'intérêt et les sentiments d'appartenance autour d'un projet collectif de changement. Elles s'appuient d'autre part sur des dispositifs organisationnels souples, évolutifs mais aussi complexes<sup>26</sup>, capables d'intégrer une diversité d'acteurs et de favoriser les interactions et les échanges entre ces derniers. Les démarches stratégiques urbaines sont rythmées par un processus continu d'écoute, de dialogue, de consultation et de recherche d'accord qui constitue, par rapport aux démarches stratégiques privées, une source d'alourdissement et d'allongement des phases de formulation et de diagnostic stratégiques<sup>27</sup>. L'étude du potentiel d'application du management stratégique privé au secteur public ne peut se limiter à une simple analyse méthodologique et technique. L'analyse des relations en

---

performance et d'intégrer la dimension économique dans le raisonnement public en évitant deux écueils majeurs: " *l'assimilation abusive avec les concepts de rendements et de productivité* ", l'opposition des " *adeptes d'un service public noble* " pour qui la rentabilité et la performance apparaissent comme antinomiques des logiques d'équité et d'égalité du service public.

<sup>25</sup> En ce qui concerne Lyon et Charleroi, la prise en compte de la problématique culturelle a donné lieu à l'élaboration et à l'utilisation de techniques analytiques spécifiques visant à répertorier et analyser les traits identitaires dominants. Les dimensions symboliques et historiques représentent pour les trois villes un axe fondamental des réflexions stratégiques.

<sup>26</sup> Complexité liée à la multiplicité des composantes organisationnelles (groupes de travail, commissions thématiques de diagnostic, groupes de suivi, groupes d'experts, consultants, bureaux d'étude et agences d'urbanisme, groupe de pilotage, assemblée délibérante) et à la nécessité de favoriser entre elles un mode de communication et de coordination de type réseau. A titre d'exemple, le dispositif organisationnel de la démarche stratégique « Barcelone 2000 » comptait huit composantes réunissant plus de deux cent organisations publiques et privées. Les commissions chargées d'élaborer un diagnostic territorial regroupaient quant à elles plus de cinq cent membres de la société civile.

<sup>27</sup> Dans les trois cas étudiés, les principes méthodologiques majeurs-ceux qui structurent et déterminent la configuration organisationnelle et méthodologique de la démarche- sont similaires et s'articulent autour de l'implantation et de la pérennisation d'un processus participatif et interactif favorisant l'intégration d'un maximum d'acteurs locaux ainsi que la transparence des débats. (principes de transparence, de communication, de participation et de recherche de consensus)

management public et management privé impose de s'interroger sur les conditions de mise en place et de pilotage d'une démarche de changement global<sup>28</sup>. Les notions de facteurs clés de succès, de facteur de blocage, de style de management deviennent dès lors des critères d'analyse complémentaires.

## **2. Conditions d'émergence et facteurs managériaux associés aux démarches stratégiques urbaines<sup>29</sup>**

Ce second axe d'analyse comparative se décline en trois sous-thème d'étude qui sont (1) les éléments expliquant l'adoption par les villes de démarches stratégiques, (2) les facteurs influençant le pilotage et la mise en œuvre de ces démarches (3) les résultats et les fonctions attribués à ce type de technique managériale<sup>30</sup>.

### **2.1. Facteurs ou modalités d'émergence des démarches stratégiques**

Les études de cas témoignent de la nécessité de dissocier les facteurs déclencheurs proprement dits des éléments qui participent à la construction d'un milieu favorable au changement. Si les premiers constituent des faits objectifs qui contraignent et légitiment la définition d'une stratégie de changement, les seconds apparaissent comme des facteurs dont la présence s'avère indispensable pour que la démarche ait une chance de voir le jour. Dans le premier cas les facteurs déclencheurs constituent l'incitation au changement et s'apparentent ainsi à une condition nécessaire mais non suffisante. Ces pressions qu'elles soient internes ou externes présentent de nombreuses similitudes avec les éléments à l'origine de changements stratégiques au sein des entreprises (crise interne, pressions concurrentielles, arrivée d'un nouveau dirigeant). Dans le second cas, le milieu favorable détermine les possibilités effectives de changement et d'implantation des processus stratégiques (autre condition nécessaire). Le concept de milieu favorable, qui traduit l'existence au sein de la population locale d'attitudes, de représentations et de comportements collectifs spécifiques, constitue

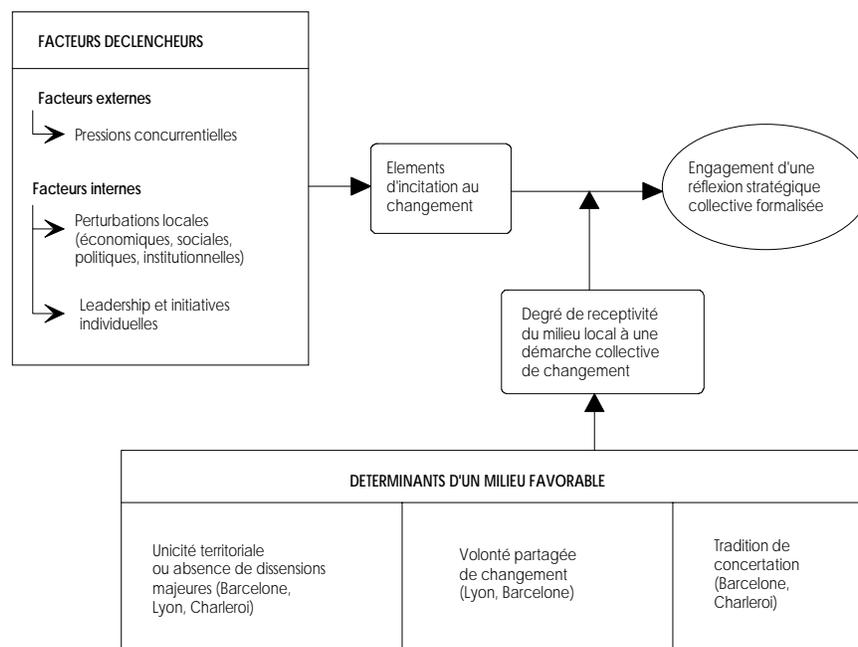
---

<sup>28</sup> En effet si un certain nombre de concept et d'outils managériaux du privé peuvent être appliqués au public sans grande difficulté et modifications, des différences significatives peuvent apparaître quant à leur condition d'implantation et de diffusion ainsi que sur leur finalité.

<sup>29</sup> Nos analyses et nos résultats sur cet axe général de recherche sont issus principalement des entretiens conduits auprès des principaux responsables et acteurs de la démarche. Chaque interviewé était amené à évoquer l'évolution et le déroulement de la démarche depuis sa décision d'adoption jusqu'à ses premiers résultats. Un guide d'entretien, composé de quatre thèmes de questionnement (recoupant eux-mêmes les cinq catégories définies précédemment), permettait de recentrer et de focaliser la discussion sur nos axes de recherche (influence du contexte de départ, facteurs intervenant positivement et négativement dans le déroulement de la démarche, impact et portée de la démarche sur la situation locale, perception de la stratégie et de la gestion stratégique par les responsables publics locaux)

<sup>30</sup> La logique managériale est ici privilégiée par rapport à la logique technique et méthodologique. En effet ces trois thèmes d'analyse spécifiques permettent de tenir compte de l'ensemble des composantes du concept de management. Les processus de finalisation et de conduite sont ainsi appréhendés à travers l'étude des fonctions des démarches stratégiques mais aussi à travers l'analyse des événements et des décisions à l'origine de leur lancement. Les composantes d'animation et de conduite sont abordées par le biais des facteurs clés de succès. Les processus de contrôle et d'évaluation sont eux abordés au travers des résultats obtenus, des fonctions telles qu'elles sont perçues ex post par les acteurs locaux ainsi que par le biais des difficultés liées à la mesure de la performance des stratégies de développement local.

l'une des particularités forte du management stratégique public local. Cette contrainte différenciatrice s'explique elle-même par la nécessité de faire reposer les stratégies de développement local sur la mobilisation d'un système d'action collectif réunissant une pluralité d'acteurs et d'institutions privilégiant des intérêts et des visions pluriels voire divergentes.



**Schéma 2 : Représentation de l'ensemble des éléments influençant la mise en place des démarches stratégiques urbaines**

Cette double dimension (incitation au changement, possibilité d'action ou marges de manœuvres) illustre aussi la difficulté d'introduire une démarche stratégique ayant pour objet une transformation globale de la ville. En effet, et quelles que soient les pressions en faveur du changement que subit le système ville, la décision de s'engager dans une démarche de type stratégique ne semble possible que s'il existe *ex ante* un ensemble de conditions favorables à son implantation. On perçoit dès lors le rôle fondamental joué par les leaders publics locaux qui doivent, avant d'engager une réflexion stratégique globale, (1) évaluer précisément le degré d'acceptation et de préparation du milieu local à un changement d'envergure (2) adapter leur mode de gestion et d'encadrement du processus en fonction de celui-ci.

## **2.2. Analyse comparative des facteurs clés de succès : L'importance et la spécificité des styles de management**

Les études de cas montrent très clairement que le management de l'implication et de l'attention des acteurs constitue le principal facteur de succès des démarches stratégiques

urbaines et publiques en général. Ce type de management s'appuie sur l'action combinée de deux catégories d'acteurs exerçant deux types de leadership distincts et complémentaires.

### **2.2.1. Le leadership politique**

Les monographies permettent de mettre en évidence l'importance que revêt l'implication des responsables politiques –et notamment des maires -dans le processus stratégique. Plus spécifiquement le leadership et l'implication politiques jouent un rôle fondamental dans la mobilisation et dans l'adhésion des différentes composantes locales aux démarches stratégiques. Le leadership politique remplit une véritable fonction de légitimation, de crédibilisation et de promotion de la démarche auprès des groupes et des institutions locaux. Cette fonction de sponsorship qui s'avère déterminante lors des phases de démarrage s'appuie sur un travail d'écoute, de persuasion et de communication qui vise à démontrer aux acteurs locaux:

- \* la volonté des responsables politiques de conduire la démarche à son terme et donc de mobiliser les moyens et les ressources nécessaires<sup>31</sup>.

- \* L'intérêt de s'impliquer activement dans un processus de changement qui s'inscrit dans une logique d'intérêt général et de mise en valeur du territoire dont ils seront collectivement et individuellement les principaux bénéficiaires<sup>32</sup>.

L'efficacité de ce leadership s'appuie en partie sur la légitimité politique et institutionnelle du responsable public mais aussi sur le degré de confiance et de reconnaissance dont il jouit auprès du milieu local. Ainsi que nous avons pu le constater avec Barcelone et Charleroi, ce capital de confiance est en partie lié aux qualités d'écoute ainsi qu'aux qualités de recherche de concertation et de consensus qui sont reconnues *ex ante* à ces élus<sup>33</sup>. L'étude empirique, en démontrant l'influence des qualités et des caractéristiques individuelles des leaders sur leur capacité de rassemblement, confirme ainsi la supériorité d'un leadership de type catalytique et intégratif sur un leadership charismatique ou autoritaire. Elle permet d'affirmer, d'autre part, que le maintien de la cohésion et de la mobilisation de la base locale nécessite une présence continue et appuyée des responsables politiques aux différentes étapes clés de la démarche. Il apparaît enfin que le volontarisme et l'implication dont font preuve les leaders politiques lors

---

<sup>31</sup> Il s'agit en quelque sorte d'un gage de sérieux et de sécurité pour le milieu local. L'implication du maire permet à la démarche de bénéficier de la mise à disposition des moyens et des compétences de l'institution municipale.

<sup>32</sup> L'enjeu est ici de démontrer que la démarche n'est en rien un exercice purement politique visant à renforcer la position et la popularité du maire. Il s'agit en outre de légitimer un processus de réflexion et d'action basé sur le partenariat et sur le consensus.

<sup>33</sup> Dans le secteur public les responsables des démarches stratégiques doivent ainsi cumuler une légitimité institutionnelle, une légitimité inter personnelle ainsi qu'une légitimité technique.

des phases de démarrage ont un effet d'entraînement déterminant sur les composantes socio-économiques locales.

### **2.2.2. Le leadership de gestion du consensus et de la mobilisation sociale.**

Les études de cas confirment l'importance de ce type de leadership lors de toutes les étapes du processus stratégique. Ce leadership a pour principale mission de construire et de favoriser l'essor d'un système de réflexion et d'action collectives et partenariales. Ainsi que le démontre l'étude empirique, ce leadership est assuré par le groupe technique qui remplit une fonction plus générale de gestion méthodologique et administrative du processus stratégique. Le responsable de ce groupe, qui assume directement ce leadership, exerce un véritable rôle de développeur territorial. Parmi la diversité des tâches qu'accomplissent cette composante organisationnelle et son responsable principal la fonction de gestion des interfaces et des interactions sociales entre les différents acteurs socio-économiques apparaît fondamentale. Les interventions du groupe technique dans ce domaine sont multiples, évolutives et concernent toutes les phases du processus stratégique. Elles visent, lors des phases de conception de la stratégie, à faciliter la mise en réseau et l'établissement de relations partenariales et d'échanges entre les différents acteurs locaux. La construction d'une dynamique partenariale nécessite, en premier lieu, la mobilisation de compétences internes et externes et, en second lieu, la mise en synergie des acteurs et de ces compétences à travers la mise en place de modalités de participation (sous la forme de débats, de forums et discussions publiques) et de dispositifs organisationnels de concertation (commissions thématiques, groupes de réflexion et de travail *ad hoc*). Le travail d'écoute du responsable technique, sa capacité à fédérer les différentes forces locales et à les convaincre de travailler ensemble et, plus généralement, sa capacité à créer un climat de confiance, représentent des éléments déterminants de l'enclenchement d'une dynamique coopérative.

Il s'agit ensuite de consolider et de faire évoluer ce réseau d'interactions et d'acteurs (1) en intégrant de nouveaux acteurs, (2) en gérant les conflits et les facteurs de dissension, (3) en favorisant la recherche de points de consensus et d'éléments de rapprochement, (4) en gérant la cohésion et le soutien social au quotidien. La principale difficulté à laquelle doit faire face le leader technique est de favoriser l'intervention et l'expression d'une diversité d'acteurs tout en assurant une régulation collective permettant d'évoluer vers la définition et la mise en œuvre d'un projet global de développement. Au fur et à mesure du déroulement de la démarche, il contribue à favoriser les apprentissages et les effets d'expérience dans le domaine de la concertation et de l'action partenariale. Si le leadership politique contribue à

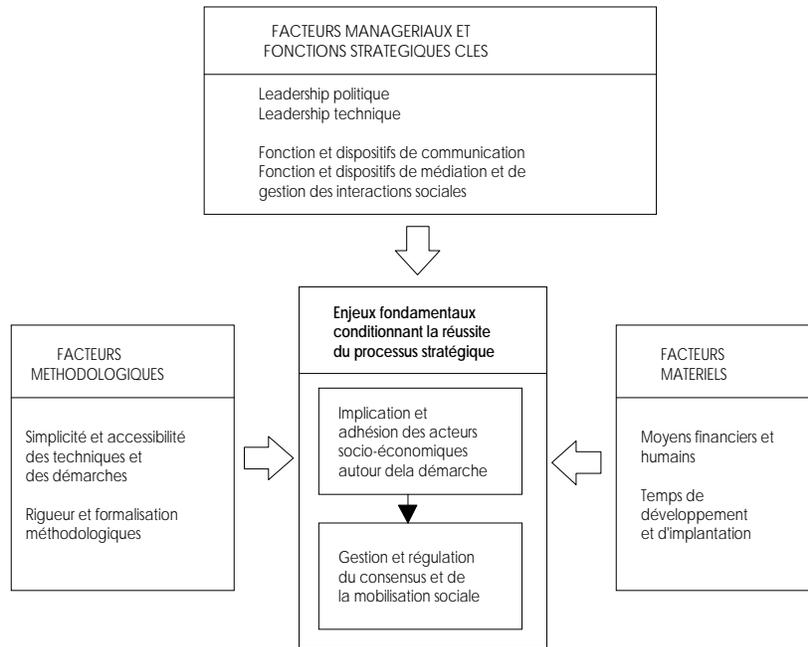
enclencher un processus partenarial c'est indubitablement la fonction de management socio-politique exercée par l'équipe technique qui permet le maintien et le renforcement de cette dynamique de coopération. Le responsable de l'équipe technique apparaît comme un élément clé du processus de changement qu'il contribue, à travers ses actions continues d'animation et de mobilisation des hommes, à accompagner et à faciliter.

### **2.2.3. Les facteurs matériels**

Le temps apparaît, d'autre part, comme une variable de succès importante. Les délais accordés aux phases de réflexion, de concertation et de négociation favorisent la création de réseaux d'échange, de rapports de confiance et interactions sociales entre les différents participants qui s'intègrent progressivement dans une logique de réflexion collective. Ses effets d'apprentissage contribuent à assurer la reconnaissance sociale de la démarche ainsi que l'implication progressive des acteurs socio-économiques locaux. Ainsi, et selon une majorité de responsables locaux, le temps laissé à la démarche pour acquérir un certain niveau de crédibilité et une reconnaissance sociale constitue un facteur de réussite déterminant. L'allongement des phases de réflexion et de diagnostic stratégique, qui en moyenne s'étalent sur plus d'une année, constitue là aussi un facteur de différenciation par rapport aux démarches du privé. Il convient enfin de noter que davantage que pour les entreprises, la pérenité des démarches stratégiques publiques est en grande partie liée à des éléments et des événements qui se situent en dehors de la sphère d'influence et de contrôle des responsables publics<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Nous faisons notamment référence aux dotations financières accordées par les Etats nationaux et par les organismes européens ainsi qu'au phénomène d'alternance politique qui entraîne une réaffectation des priorités stratégiques de la part des nouveaux élus.



**Schéma 3 : Typologie simplifiée des facteurs clés de succès des démarches stratégiques urbaines**

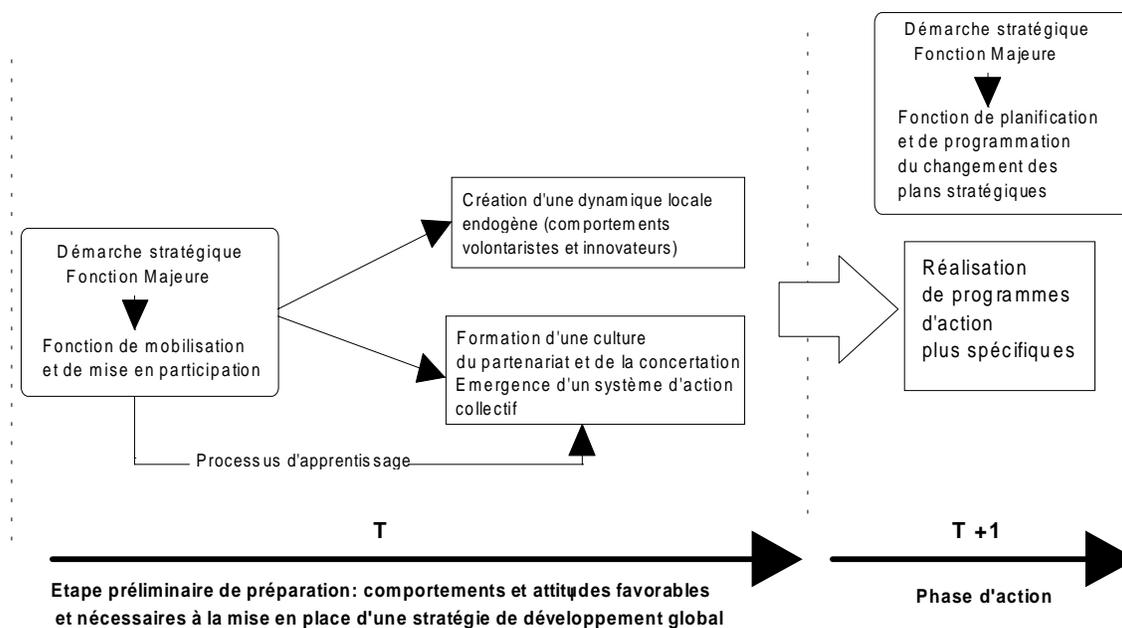
### **3. Fonctions et portée des démarches stratégiques urbaines**

En dehors de réalisations matérielles directement observables, les monographies mettent en évidence l'importance des retombées qualitatives et socioculturelles des démarches stratégiques. Il apparaît très clairement, au vu des entretiens menés, que le processus est davantage valorisé que le résultat de ce processus à savoir le plan stratégique. La performance des démarches stratégiques réside principalement dans leur capacité à modifier les valeurs, les représentations et les comportements des acteurs locaux<sup>35</sup>. Les réflexions stratégiques sont à l'origine du développement d'un certain nombre de compétences ou de capacités territoriales qui vont conditionner la mise en place et l'efficacité des politiques de développement et des programmes d'action mis en œuvre. Ces compétences<sup>36</sup> peuvent être définies comme des aptitudes, des savoir-faire individuels et collectifs qui caractérisent certains milieux locaux et qui vont servir de support aux efforts de redéploiement et aux actions de revitalisation urbaines. Elles représentent des conditions fondamentales et indispensables à la mise en place et au fonctionnement d'un système d'action collectif réunissant une diversité d'acteurs locaux vers la réalisation de politiques publiques organisées et cohérentes. La portée des démarches

<sup>35</sup> Trois types de retombées socio-culturelles et qualitatives peuvent être identifiés : (1) la création d'un sentiment d'appartenance territoriale et d'une vision d'agglomération (perception commune des principaux enjeux et des voies de développement à privilégier), (2) l'instauration au sein du milieu local d'une logique volontariste et entrepreneuriale, (3) la création d'une culture du partenariat et de la concertation.

<sup>36</sup> Cette notion est à nos yeux très proche du concept de compétences ou de capacités organisationnelles issu de l'approche fondée sur l'intention stratégique. Les capacités organisationnelles s'assimilent à des savoir-faire qui déterminent l'efficacité et l'excellence de la mise en œuvre des compétences centrales et de la vision stratégique de l'entreprise. (Métais, 1997)

stratégiques urbaines ne peut ainsi se mesurer en termes de réalisations matérielles et d'évolutions des principaux indicateurs socio-économiques locaux. Bien que leur influence sur l'amélioration de la situation des territoires soit indirecte, elle n'en demeure pas moins fondamentale. Les démarches stratégiques apparaissent comme une pré-condition fondamentale à toute tentative de mise en œuvre de stratégies de changement plus spécifiques et plus concrètes. Elles permettent de supprimer le principal obstacle que constitue la diversité des logiques d'action et des intérêts des acteurs urbains dans la mise en place d'une stratégie collective et d'un projet de changement global. Elles représentent un outil de rapprochement des intérêts et des logiques d'actions des différents acteurs locaux dans une perspective d'action collective et harmonisée et selon des rapports de partenariats et de coopération sans cesse renégociés. Une fois ce système de relation instauré, la fonction de planification du changement et de guide décisionnel des plans stratégiques redevient pertinente. (cf. schéma 4)



**Schéma 4 : Modification des fonctions des démarches stratégiques selon les différentes étapes du processus de changement**

#### IV. Synthèse et conclusion

L'un des deux thèmes centraux de notre recherche portait sur l'aspect méthodologique et technique des démarches stratégiques urbaines et sur les possibilités de transferts et d'application des principaux concepts et méthodologies de la stratégie d'entreprise. L'étude empirique permet de confirmer l'utilité et la légitimité d'une démarche stratégique dans le

domaine de la gestion urbaine. Plus précisément les études de cas démontrent l'universalité d'application d'un certain nombre d'outils, de méthodes et de concepts du management stratégique<sup>37</sup>. Ainsi que nous avons pu le constater, les expériences stratégiques des villes étudiées s'inscrivent dans une logique de transposition qui concerne aussi bien les techniques et les concepts du modèle de base que les principes et les paradigmes de l'analyse stratégique. Aucune des approches utilisées ne s'appuie sur une méthodologie, un concept ou un outil original par rapport aux modèles classiques. En outre aucun des responsables rencontrés n'a considéré la démarche stratégique comme inopérante ou inadaptée au management public. Nous pensons que les méthodes, les concepts et les techniques de l'analyse stratégique contribuent de manière significative à renforcer l'objectivité et la rigueur des démarches décisionnelles publiques. Les pratiques stratégiques des villes étudiées infirment à nos yeux les analyses d'une certaine partie de la littérature - en grande partie fondées sur les courants de la sociologie des organisations et de l'analyse de politique publique - qui refusent à la planification stratégique en milieu public la capacité de rationaliser la prise de décision et d'assurer une continuité et une intentionnalité aux processus de changement<sup>38</sup>.

Comparés à ceux applicables aux entreprises, et bien que comme nous l'ayons souligné un certain nombre de concepts avancés<sup>39</sup> issus de la théorie fondée sur l'intention stratégique aient une traduction pratique, les modèles et les méthodes utilisés s'avèrent relativement simples et peu élaborés. En matière de management stratégique les villes semblent se situer dans une phase préliminaire de découverte et d'expérimentation dans laquelle se trouvaient les entreprises trente ans auparavant. Il semble certain que les villes, et les organisations publiques en général, en s'appuyant sur l'expérience et les savoirs développés par les entreprises dans ce domaine, puissent bénéficier d'effets d'apprentissage relativement accélérés<sup>40</sup>. Cet apprentissage est décelable à travers les trois cas étudiés dans lesquels on

---

<sup>37</sup> Ainsi que le démontrent les études de cas, un nombre important d'outils et de concepts de la stratégie sont applicables et utilisés par les villes.

<sup>38</sup> Nous ne nions pas la nature politique et conflictuelle des processus de décision en milieu public. De même que nous reconnaissons que les changements dans les organisations publiques sont souvent de nature incrémentale et soumis à des pressions contradictoires de court terme. Nous affirmons, sur la base des cas analysés, que les modèles et les concepts de la stratégie peuvent contribuer à limiter, voire réduire, ces comportements et aider de manière significative une organisation publique à opérer un changement global sur le long terme. Même si un certain nombre d'orientations et de choix -et notamment les axes majeurs de développement de long terme et les grandes décisions d'aménagement -sont souvent préexistants à la démarche et liés à des visions et des positions personnelles de la part des responsables politiques (cas de Lyon et Barcelone), l'intérêt des CMO de la stratégie demeure. Leur fonction est alors de formaliser et de tester la validité de ces visions à travers une analyse collective de leur pertinence. La réflexion stratégique s'apparente ainsi à un test de faisabilité qui, s'il s'avère positif, contribue à l'adhésion progressive des différents acteurs locaux autour de cette vision personnelle qui se transforme progressivement en une vision collective. Les instruments méthodologiques et analytiques permettent ainsi d'objectiver les processus de décision en les rendant plus lisibles et plus transparents. En ce sens ils limitent les décisions purement politiques sous-tendues par des motifs occultés de recherche d'intérêt personnel.

<sup>39</sup> Nous faisons ici référence aux concepts de vision stratégique et de capacités organisationnelles.

<sup>40</sup> Les possibilités de transfert démontrent qu'elles ont tout intérêt à la faire.

relève des stades de développement distincts. Les villes sont ainsi passées d'une planification de long terme, essentiellement focalisée sur les variables physiques et spatiales et s'appuyant sur l'utilisation de techniques de prévision extrapolatives et quantitatives, à une planification stratégique intégrant la nature incertaine, complexe et concurrentielle de l'environnement urbain. Le cas de Barcelone révèle une nouvelle progression: on assiste à une évolution vers une véritable gestion stratégique urbaine qui ajoute au processus de planification, des activités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation<sup>41</sup>.

La dimension managériale des démarches stratégiques urbaines représentait le deuxième axe d'analyse comparative. Les monographies permettent de fournir un certain nombre d'éléments d'information quant aux conditions d'émergence, d'encadrement et quant à la portée de ce type de pratique au sein d'une ville. Les réelles spécificités des démarches stratégiques urbaines s'expriment à travers leurs conditions de mise en œuvre et de pilotage ainsi qu'à travers leurs fonctions et leur portée. En ce qui concerne le premier point, l'étude empirique témoigne des difficultés d'implantation et d'encadrement d'une réflexion stratégique collective ou communautaire qui doit, tout en favorisant la participation d'une multiplicité et d'une diversité d'acteurs, savoir gérer et réguler cette diversité sociale. Un management à dominante socio-politique au sens de Freeman (1984) prédomine dès lors. L'analyse des fonctions révèle l'importance accordée par les acteurs locaux au processus stratégique et à ses impacts socioculturels plutôt qu'au contenu de la stratégie formelle. Même si ces effets sont aussi valorisés par les entreprises leur importance est moindre et ne constitue pas l'objectif fondamental assigné aux démarches stratégiques. D'une manière plus générale le fait que les démarches stratégiques s'appliquent et sont portées par un milieu social fragmenté, caractérisé par la diversité des intérêts des logiques d'action en présence, va avoir une influence significative sur les méthodologies adoptées, les styles de management en vigueur et plus fondamentalement sur les conceptions de la stratégie et du changement applicables au secteur public. Ainsi, la définition et la représentation de la stratégie qui s'appliquent ainsi le mieux au secteur public urbain<sup>42</sup> sont celles de la "stratégie chemin faisant" au sens de Avenier (1997) Cette conception, qui rejoint le concept de "stratégie en ombrelle" mis en avant par Mintzberg (1994), implique que le changement résulte à la fois de comportements

---

<sup>41</sup> Il est intéressant de noter la similitude d'évolution des techniques de planification entre les villes et les entreprises. Ces dernières sont ainsi passées du « long range planning » à la planification stratégique pour aboutir enfin au management stratégique.

<sup>42</sup> Dans les trois démarches stratégiques analysées, si les orientations stratégiques et les objectifs sectoriels sont fixés précisément, leurs modalités de mise en œuvre restent ouvertes et sont généralement laissées à des groupes de travail, constitués de manière *ad hoc* en fonction de la disponibilité des institutions et organisations les plus compétentes et des ressources qu'elles sont prêtes à mobiliser.

intentionnels et volontaristes mais aussi d'adaptations et de réactions face à des événements imprévus. Si les orientations et les perspectives de développement sont voulues et délibérées, leur réalisation repose en grande partie sur des actions tâtonnantes que les responsables publics mettent en œuvre en fonction des opportunités, des possibilités et des contraintes qui se présentent à eux. Les stratégies publiques se nourrissent et s'appuient sur l'une des caractéristiques fondamentales de la " stratégie chemin faisant " mise en évidence par Avenier (1998), ainsi que Martinet (1993), à savoir : « *les multiples dialectiques et interactions récursives entre réflexions et actions stratégique, entre niveau local et niveau global* ». Si l'intention précède et détermine l'action, cette dernière, par les adaptations et les apprentissages qu'elle génère, est susceptible de modifier les fins que le système poursuit. Cette conception de la stratégie, en intégrant la nature complexe et incertaine du changement initié par les organisations publiques et en reconnaissant le caractère pluraliste et fragmenté du milieu social dans lequel celui-ci prend place, rend réaliste et acceptable pour le secteur public l'idée d'un changement global, intentionnel et organisé. Pour réussir, les processus de changement doivent s'appuyer sur la diversité des stratégies et des intérêts internes et externes pour co-construire et co-réaliser, de manière intentionnelle et adaptative, une vision stratégique globale partagée. Si l'on prend en compte l'évolution des modèles de gestion stratégique, on peut affirmer que la tendance actuelle, caractérisée par l'analyse fondée sur les ressources et l'intention (ou vision) stratégique, laisse présager de fortes potentialités de transferts et d'application pour les organisations publiques<sup>43</sup>.

Ces spécificités sont, selon nous, révélatrices d'un certain nombre de particularismes du management stratégique des villes et du management public en général. Ces observations confirment l'idée majeure selon laquelle le management stratégique public doit être à la fois adaptatif mais aussi créatif et autonome afin de pouvoir traiter certaines problématiques ou tenir compte de spécificités propres au secteur public et à des processus de décision à dominante politique. Cette voie médiane correspond à une position de plus en plus dominante au sein de la littérature qui affirme qu'il est possible de trouver « *une synergie constructive entre les méthodes gestionnaires des organisations publiques et celles des organisations privées* » sans pour autant risquer l'incohérence et l'inefficacité résultant d'une transposition

---

<sup>43</sup> Ceci s'explique en partie par l'éloignement de cette démarche et de ces concepts des techniques instrumentales et quantitatives fondées sur l'analyse de critères presque exclusivement d'ordre économique-financier ainsi que par la réintroduction de variables moins rationnelles (l'apprentissage, l'intuition, la vision...) mais plus proches des réalités du déroulement des processus de décision stratégique. Cette nouvelle approche de la stratégie met en dernier lieu l'accent sur des réflexions stratégiques partenariales, intégratives et négociées.

pure et simple<sup>44</sup> (Bartoli, 1997). Selon nous deux raisons générales justifient la transposition. Premièrement, d'un point de vue pratique, elle s'avère dans certains cas à la fois légitime et utile (voire indispensable). Deuxièmement, à un niveau plus théorique et académique, les adaptations et les modifications consécutives à un processus de transposition peuvent servir de fondements à l'élaboration des bases théoriques et conceptuelles d'un management public qui aspire au statut de discipline scientifique spécifique et autonome. L'atteinte de cet objectif, dont notre étude empirique confirme la légitimité et la pertinence, passe par la reproduction de ce type d'analyse exploratoire auprès d'une diversité de familles d'organisations publiques. Si, d'une manière générale, nos recherches sur la gestion stratégique des villes démontrent (Favoreu, 2000 a et b) la possibilité et l'intérêt, dans le domaine de la stratégie<sup>45</sup>, d'un transfert du privé vers le public, elles affirment aussi que cette relation peut être à double sens. L'intégration par les entreprises dans leurs stratégies d'enjeux sociaux et éthiques, l'influence croissante de groupes de pression externes (associations de consommateurs, écologistes, syndicats), l'acceptation de la part du secteur privé d'une responsabilité en matière de développement social et de lutte contre la précarité (notamment à travers le concept d'entreprise citoyenne) font que la frontière qui délimite traditionnellement les secteurs privé et public et leur logique de fonctionnement est de plus en plus floue. A travers l'ensemble de nos travaux de recherche nous développons ainsi l'idée que les entreprises peuvent bénéficier de l'expérience des collectivités locales dans le domaine du pilotage de milieux ou de systèmes sociaux complexes et fragmentés, caractérisés par la diversité des intérêts et des logiques d'action. Le savoir-faire développé par certaines villes et organisations publiques dans le domaine du management socio-politique (intégration de visions différentes dans un processus de changement collectif, la capacité à intégrer et à satisfaire des intérêts externes, construction et gestion d'un consensus global, capacité à gérer la flexibilité stratégique tout en maintenant une continuité des processus de changement) pourrait ainsi bénéficier à un nombre important d'organisations, qu'elles soient publiques mais aussi et surtout privées. Ce qui semble ainsi confirmer la nature à la fois autonome et adaptative du management stratégique public.

---

<sup>44</sup> Ce que rejettent en effet Bartoli (1997), ainsi qu'un certain nombre d'auteurs (Auby (1996) Santo et Verrier (1993)), ce n'est pas tant la transposition des méthodes managériales du privé que la transposition sans discernement.

<sup>45</sup> En cela elles confirment les analyses théoriques d'auteurs américains tels que Bryson, Nutt et Backoff mais aussi, et surtout, les études empiriques menées par le courant canadien du management stratégique public et des auteurs tels que L.Bernier, M.Paquin, R.Parenteau, J-C Deschêne et M.Charih sur d'autres organisations publiques (entreprises publiques, ministères, hôpitaux).

## BIBLIOGRAPHIE

- ALLISON.G.T., "Public and private management: are they fundamentally alike in all respects?" tiré de l'ouvrage de PERRY.J.L & KRAEMER.K.L., "*Public Management: Public and Private Perspectives*", Palo Alto, Mayfield, 1983.
- AMADIEU.J-F., « Vices et vertus d'une gestion entrepreneuriale des communes », Communication tirée du colloque « Premières rencontres Ville-Management: Le Maire Entrepreneur », Université de Pau et des Pays de l'Adour, 5 et 6 sept 1996.
- AMINTAS.A., "*le management public face à ses outils*", Annales du Management, Journées des I.A.E., Nancy, Economica, 1992.
- ANSOFF, H.I.; McDONNELL, E.J. (1990). *Implanting Strategic Management*, New York: Prentice Hall.
- ANSOFF.H.I, " Strategic Issue Management ", *Strategic Management Journal*, Vol 1, April-June 1980.
- ANSOFF.H.I., "*Implanting strategic management* ", Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1984.
- AUBY.J-F., « *Management public* », Sirey, 1996.
- AVENIER. M.J., (coord.), " La stratégie " chemin faisant ", Economica, 1997.
- AVENIER.M-J., " La complexité appelle la stratégie ", W.P. n°2, Euristik, I.A.E. de Lyon, 1998.
- BACKOFF.R.W., NUTT.P.C., « *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations* », Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.
- BARDIN.L., « L'analyse de contenu », PUF, 1980.
- BARTOLIA HERMEL.P., « *Le développement de l'entreprise- Nouvelles conceptions et pratiques* », Economica, 1989.
- BARTOLIA., "*Conception et pratiques de management dans le secteur public Français*", Annales du Management, Journées des I.A.E, Nancy, Economica, 1992.
- BARTOLIA., "*Le management dans les organisations publiques* », Dunod, 1997.
- BATTEAU.P., "*Management public: état de l'art*", Annales du Management, Journées I.A.E, Economica, 1993.
- BATTEAU.P., " Villes, regroupement de communes et méthodes de gestion ", dans *Maire, Entrepreneurs, Emploi*, sous la direction de R.Le Duff et J-J.Rigal, Coll. Thèmes et commentaires, Dalloz, 1999.
- BERNIER, L. (1998). « La planification stratégique au gouvernement du Québec: un cadre pour l'entrepreneuriat public », *Management international*, vol. 3, n°1, p.15-24.
- BERRY,S.F.; WECHSLER,B. « State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey », *Public Administration Review*, vol. 55, n°2, March/April 1995.
- BLANCHET.A., « *L'entretien dans les sciences sociales* », Paris, Dunod, 1985.
- BONOMA.T.V., « Case research in Marketing: Opportunities, Problems, and a Process », *Journal of Marketing Research*, May 1985.
- BOZEMAN.B., « *All Organizations Are Public* », San Francisco, Jossey Bass, 1987.
- BRYSON.J.M, EINSWEILER.R.C., « *Shared Power : What is it ? How Does It Work ? How Can We Make It Work Better ?* », Lanham Md : University Press of America, 1988. Cité par Bryson (1988).
- BRYSON.J.M, BROMILEY.P., " Critical factors affecting the planning and implementation of major projects ", *Strategic Management Journal*, Vol. 14, 1993.
- BRYSON.J.M, FREEMAN.R.E, ROERING.W.D., « Strategic Planning in the Public Sector: Approaches and directions » in B.Checkoway (ed), *Strategic Perspectives on Planning Practice*, Lexington Books, 1986.
- BRYSON.J.M. "*Strategic planning for public and nonprofit organisations*"., Jossey Bass, San francisco, 1988.
- BRYSON.J.M., « A Perspective on Planning and Crises in the Public Sector », *Strategic Management Journal*, Vol 2, 1981.
- BRYSON.J.M., ROERING.W.D., " Initiation of Strategic Planning by Governments ", *Public Administration Review*, Vol. 48, n°6, Nov-Dec 1988.
- BRYSONJ.M, ROERING.W.D., "Applying Private-Sector strategic Planning in the Public Sector", *Journal of The American Planning Association*, Vol 53, n°1, 1987.
- CHARIH. M., " Le management stratégique dans le secteur public ", *Optimum*, vol.24, 1993.
- CHARIH.M, PAQUIN.M., « *La planification stratégique dans l'administration gouvernementale: une comparaison Ottawa-Quebec* », Centre Canadien de Gestion, novembre 1993.
- CHEVALIER.J., LOSCHAK.D., « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, n°24, Oct-Dec 1982.
- CHRISTENSEN.C., ANDREWS.K., BOWER.B., " *Business Policy, Text and Cases* ", Homewood, Richard D, Irwin, 1973.
- CLEVELAND.H., "*Public Management Research: The theory of Practice and vice versa*", Public Management Research conference, Brookings Institution, Washington, D.C., 1979.
- DEBBASCH.C., "*Science administrative*", Coll Dalloz, 1989.

- DEMEESTERE.R., « Y-a-t-il une spécificité du contrôle de gestion dans le secteur public ? », *Revue Politiques et Management Public*, Déc. 1989.
- DEMEESTERE.R., PADIOLEAU.J.G., « *Politique de développement et démarches stratégiques des villes* », Ministère de l'Équipement et du Logement, Plan Urbain 0189, dec 1989.
- DENIS.J-L, LANGLEY.A., LOZEAU.D., « Les paradoxes de la planification stratégique dans le secteur public », *Optimum*, Vol. 24, 1993.
- DESCHENES.J-C, DIVAY.G., « La planification stratégique au ministère de l'Environnement du Québec », tiré de *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- DESMARAIS.C, LEQUART.N., « GRH dans les organisations publiques », Séminaire Recemap, 17 novembre 1999.
- EISENHARDT.K., « Building Theories from Case Study Research », *Academy of Management Review*, Vol 14, n°9, 1989.
- FAVOUREU.C., « L'évolution des modes de planification et de gestion urbaines comme réponse aux transformations de l'environnement des villes » in *Maire et environnements, menaces ou opportunités ?*, sous la direction de R. Le Duff et J-J. Rigall, Collection Dalloz, 2000,
- FAVOUREU.C., « Fonction et portée des démarches stratégiques urbaines : une analyse comparative public-privé », *Management International*, H.E.C. Montréal, Vol. 4, n°2, Printemps 2000.
- FAVOUREU.C., « *Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public*, 6<sup>ème</sup> Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, HEC Montréal, Juin 1997.
- FERREOL.G, DEUBEL.P., « *Méthodologie des sciences sociales* », Armand Colin, 1993.
- FREEMAN.R.E., "*Strategic Management: a Stakeholder approach*", Pitman, 1984.
- GIBERT.P, THOENIG JC, « La gestion publique entre l'apprentissage et l'amnésie » *Politiques et Management Public*, Vol 11, n°1, Mars 1993.
- GIBERT.P., "*Comment dépasser le paradoxe du changement managérial dans les collectivités territoriales ?*" Intervention tirée du colloque "Management innovant des collectivités territoriales", ISEOR, 25 et 26 sept 1995.
- GIBERT.P., « La difficile émergence du contrôle de gestion territorial », *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 13, n°3, Sept 1995.
- GIBERT.P., « Management public : management de la puissance publique », Thèse de Doctorat, Université de Paris II, 1983.
- GRAVEL.R., « *Les difficultés expérimentées lors de la mise en oeuvre de la planification stratégique dans les centres hospitaliers et dans les municipalités* », In Charih et Paquin (éd.), *Les organisations publiques à la recherche de l'efficacité*, Québec, ENAP, 1994.
- GRAWITZ.M., « *Méthodes des sciences sociales* », Dalloz, Paris, 9<sup>ème</sup> Edition, 1993.
- GUMMESSON.E., « *Qualitative Methods in Management Research* », Sage, 1991.
- HAMEL.G et PRAHALAD C.K., "*The core competence of the corporation*", Harvard Business Review, May June 1990.
- HAMEL.G, PRAHALAD.C.K., « *La conquête du futur* », Interéditions, 1995.
- HUBERMAN.A.M, MILES.M.B., « *Analyse des données qualitatives, recueil de nouvelles méthodes* », Série méthodologie de la recherche, De Boeck Université, 1991.
- LAMBIN.J.J., « *La recherche marketing* », MC Graw-Hill, 1990.
- LE DUFF.R., « Etat de l'art sur le management public », Journées nationales des IAE, Toulouse, Avril 1996.
- LE DUFF.R., « Management public ou gestion non-marchande », *Anales du management, Travaux et référence* Tome I, Edité par R. Le Duff et J.Allouche, Economica, 1991.
- LE DUFF.R., PAPILLON.J-C., « *Gestion publique* », Vuibert Gestion, 1988.
- MARTINET.A.C., « Stratégie et pensée complexe », *Revue Française de Gestion*, n°93, Mars-Mai 1993.
- MARTINET.AC., « Le changement du point de vue de la pensée stratégique », *Euristik*, WP n°2, 1997.
- METAIS.E., « Intention stratégique et transformation de l'environnement concurrentiel », Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, I.A.E. d'Aix-en-Provence, décembre 1997.
- METAIS.E., « Les compétences centrales: définitions, analyses et contributions », Working Paper n° 410, I.A.E d'Aix-en-Provence, Février 1993.
- MEYSSONNIER.F., "Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales", *Revue Politiques et Management Public*, Vol 11, n°1, mars 1993.
- MEYSSONNIER.F., « Nature et outils du management public », *Premières Rencontres Ville-Management*, Le Maire-Entrepreneur, 5 et 6 septembre 1996, Biarritz.
- MINTZBERG.H, WATERS.J.A., "Of Strategies Deliberate and Emergent", *Strategic Management Journal*, Vol 6, 1985.
- MINTZBERG.H., "*Grandeur et décadence de la planification stratégique*", Dunod, 1994.
- MINTZBERG.H., "Strategy Making in three Modes", *California Management review*, Vol 16, n°2, 1973.

- NOISETTE.P, VALLERUGO.F., « *Le marketing des villes: un défi pour le développement stratégique* », Les Editions d'Organisations, 1996.
- NUTT.P.C, « The Tactics of Implementation », *Academy of Management Journal*, Vol 29, n°2, 1986.
- NUTT.P.C, BACKOFF.R.W., « Strategic Issues as Tensions », *International Journal of Behavioral Science*, 1992.
- NUTT.P.C., « A Strategic Planning Network for Non-Profit Organizations », *Strategic Management Journal*, Vol 5, 1984.
- NUTT.P.C., « Selecting Tactics to Implement Strategic Plans », *Strategic Management Journal*, n°10, 1989.
- OUELLET.L., « *Le secteur public et sa gestion* », dans *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- PAQUIN.M., "La planification stratégique dans le secteur public", dans *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- PARENTEAU.,R., " *Le management public n'est pas le management privé*", dans *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- PAYETTE.A., "Eléments pour une conception du management public", dans *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, sous la direction de R. Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- PELLAN.G., « Mythe de la différence entre l'entreprise privée et l'entreprise publique », Commerce, 1980.
- PERROT.B.E, « Managing Strategic Issues in the Public Sector », *Long Range Planning*, Vol.29, n°3, 1996.
- PERRY.J.L, RAINEY.H.G., « The public Private Distinction in Organization Theory : A Critique and Research Strategy », *Academy of Management Review*, Vol.13, n°2, 1988.
- PETTIGREW.A., « Longitudinal field research on change: theory and practice » , National Science Foundation Conference on Longitudinal Research methods in Organisations, Austin, 1988.
- RAINEY.H.G., « Public Management: Recent Developements and Curent Prospects », dans Naomi LYNN et Aaron WiLDAVSKY, *Public Administration, The State of Discipline*, Chatam House, 1990.
- RAINEY.H.G., WECHSLER.B., " Executive-Level Transition: Toward a Conceptual Framework ", *Public Productivity Review*, Vol. 12, 1988.
- ROGERS.D., « Managing in the public and private sectors: similarities and differences », *Management Review*, Vol 70, n°5, 1991.
- SAIAS.M., GREFFEUILLE.J., « *L'état de l'art: vers de nouveaux paradigmes stratégiques* », WP n°401, I.A.E. d'Aix-en-Provence, 1992.
- SAIAS.M., LEONARDI.J.P., "Service public et service du public", *Revue Française de gestion*, n°10, juillet-aout 1977.
- SANTO.V-M, VERRIER.P-E., "*Le management public*", Coll Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 1993.
- SAUSSOIS.J-M., " *Les outils de gestion du privé applicables aux collectivités locales: à prendre et à laisser* ", Premières Rencontres Ville-Management, Le Maire-Entrepreneur, Biarritz, 5 et 6 septembre 1996.
- SNOW.C.C, THOMAS.J.B., « Field Research in Strategic Management: Contribution to Theory Building and Testing », *Journal of Management Studies*, July 1994.
- SMITH RING.P., PERRY.J.L.,"Strategic Management in Public and Private Organisations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints", *Academy of Management Review*, Vol 10, n°2, 1985.
- YIN.R.K., « *Case Study Research, Design and Methods* », Beverly Hills, CA, Sage, 1994.