

REFLEXIONS SUR LES FONDEMENTS DE LA STRATEGIE ET DU MANAGEMENT STRATEGIQUE EN MILIEU PUBLIC

Christophe FAVOREU

Allocataire de recherche, moniteur, Université d'Aix-Marseille III
Institut d'Administration des Entreprises
Clos Guyot, bd Camus - 13540 Puyricard
Tel: 04-42-28-08-08

Les années 80 marquent indéniablement le rapprochement des logiques de gestion et l'effacement des frontières entre le secteur public et le secteur privé. L'influence de ce dernier s'est faite aussi bien sentir dans les principes de gestion (intégration des concepts de performance, de qualité, d'efficacité et d'efficacités) que dans les innovations managériales adoptées par le secteur public¹; et ceci quelle que soit la nature des organisations qui le composent: entreprises publiques, hôpitaux, ministères, collectivités locales..... Deux raisons majeures expliquent l'utilisation croissante de pratiques de gestion par les organismes publics. La première est d'ordre technique et environnemental et a trait aux différentes pressions au changement qui sont venues menacer l'existence et les logiques de fonctionnement des organisations publiques (tensions fiscales, baisse des dotations budgétaires...). La seconde explication d'ordre idéologique et théorique est liée à l'influence croissante du courant de pensée qui généralise l'idée selon laquelle il existerait une homologie structurale et gestionnaire entre toutes les organisations. L'absence de contradictions fondamentales entre les entreprises privées et les organisations publiques en ce qui concerne leur mode de fonctionnement et de développement nécessiterait, selon ce courant, une similitude des pratiques et des logiques de gestion. Si l'applicabilité et l'utilité des méthodes de gestion du privé au public semblent aujourd'hui une réalité ancrée dans les mentalités qui va au delà des effets de mode, il n'en est pas de même pour la totalité des fonctions de gestion, notamment en ce qui concerne le management stratégique. La faiblesse des travaux sur la transférabilité des outils en matière d'analyse et de gestion stratégique s'explique en partie par la spécificité affirmée par une majorité d'auteurs des processus de décision publics et des choix qui ont trait à l'impact et à l'orientation des politiques publiques. Ainsi, et dès lors que l'on s'élèverait dans la hiérarchie des décisions et des problèmes de gestion en passant d'une logique

¹ Une analyse historique et fonctionnelle confirme le transfert quasiment à l'identique des fonctions et des outils de gestion du privé vers le public, transfert illustré par l'introduction progressive d'outils de contrôle dans l'administration (comptabilité analytique, calcul de coûts complets et partiels, technique d'analyse financière...) auxquels ont succédé des outils d'animation de type cercles de qualité, directions participatives par objectifs...

d'efficience à une logique d'efficacité, les caractères distinctifs du secteur public s'affirmeraient, rendant impossible tout transfert en matière de stratégie. Toutefois cette thèse souffre d'au moins deux faiblesses. D'une part, elle tend à évacuer la relation de causalité existant entre le mode de fonctionnement des organisations publiques et les modes de gestion spécifiques qui en découlent. D'autre part, elle tend à ignorer la montée en puissance des exercices de planification stratégiques, inspirés des méthodologies du privé, volontairement mis en place par certaines organisations publiques depuis quelques années.

C'est autour du thème de la transférabilité et de l'applicabilité des démarches stratégiques au secteur public que s'organisera cet article. Pour ce faire il conviendra de préciser dans un premier temps les concepts et les hypothèses sous-jacents à l'utilisation de démarches stratégiques dans une organisation afin de vérifier dans un deuxième temps les contradictions éventuelles existant entre les logiques de fonctionnement du secteur public et les concepts, méthodes et outils issus de l'analyse stratégique. Enfin, les implications de ces spécificités quant aux modes de management stratégique des organisations publiques seront exposées dans une troisième partie.

1. RÉFLEXION SUR LES CONCEPTS ET PARADIGMES DU MANAGEMENT STRATÉGIQUE

La question qui nous intéresse est de savoir si la gestion stratégique du secteur public, du fait de ses particularismes, nécessite en conséquence un ensemble de théories, de concepts et d'approches de planification stratégique propres à ce secteur. L'essence même de la stratégie est la prise en compte du futur, la volonté de vouloir l'anticiper et le contrôler pour mieux se préparer: Ainsi, selon Ackoff (1973), planifier c'est explicitement " *concevoir un futur désiré et les moyens qui permettront de le réaliser*". " *, créer un changement contrôlé dans l'environnement*". Pris dans un sens large les concepts de stratégie et de management stratégique sont applicables aux organisations publiques (Paquin, 1994 ; Saussois, 1996). La nécessité de répartir de manière optimale des ressources de plus en plus rares, d'arbitrer et de hiérarchiser des programmes et des voies de développement possibles et d'adopter des comportements organisationnels proactifs, ainsi que la volonté d'ajuster les activités et les missions de l'organisation aux mutations de son environnement, sont autant d'impératifs stratégiques qui semblent s'imposer de la même manière aux organisations publiques. Face aux différents choix qu'elle doit opérer, la nécessité d'une stratégie au sens d'un plan définissant les grandes orientations à poursuivre et les plans d'action à entreprendre semble ici

aussi évidente. Cependant comme l'a démontré Mintzberg (1994), les définitions de la stratégie sont plurielles et ne peuvent se limiter au seul sens générique que lui donne Chandler (1962). Ainsi, la stratégie conçue en tant que position ou stratagème s'avère rapidement inadaptée au secteur public. L'analyse de transférabilité s'avère d'autant plus complexe que l'on envisage la stratégie sous sa définition fonctionnelle à travers les notions de planification stratégique et de management stratégique. En effet, la stratégie définie en tant que procédure formalisée ayant pour but de produire un résultat articulé sous la forme d'un système intégré de décisions ou bien d'une manière plus générale en tant que système global ou modèle rationnel de pilotage encadrant aussi bien les phases de conception, de formulation de la stratégie que celles de mise en oeuvre et de contrôle, ne permet pas de traduire la diversité des approches et des modèles du management stratégique existants. Porter un jugement sur l'applicabilité du management stratégique implique une analyse approfondie, transversale et différenciée des différents outils et systèmes de gestion stratégique développés depuis plus de trente ans dans le privé; à l'instar des analyses menées par Bryson et Roering (1988) et par Backoff et Nutt (1992). Sans entrer dans ce type d'analyse détaillée et systématique, nous nous limiterons dans cet article à une conception très générale du management stratégique telle qu'évoquée ci-dessus.

Mais avant d'aborder la nature des modèles de gestion stratégique applicables aux organisations publiques, il convient de préciser les caractéristiques fondamentales du secteur public dans le domaine de la stratégie et de revenir aux principes fondamentaux sur lesquels reposent les concepts de management stratégique.

2. SPÉCIFICITÉS DES ACTIVITÉS DU SECTEUR PUBLIC ET DES MODES DE GESTION QUI LES CARACTÉRISENT

La planification ou le management stratégique présuppose deux hypothèses de la part des organisations qui le pratiquent.

1. L'organisation dispose de marges de manoeuvre et de possibilités en matière d'actions stratégiques. Ses choix stratégiques peuvent s'exercer librement sur la détermination de ses domaines d'activités stratégiques² ainsi que sur la mobilisation et la répartition de ses ressources clés.

² Au sens de Abbel, (1980).

2. Il existe des facteurs de motivation ou d'incitation à la gestion stratégique à savoir un environnement turbulent et incertain caractérisé par des pressions concurrentielles, par une tension sur la demande et par des bouleversements (technologiques, dans la structure des systèmes concurrentielles...) difficilement prévisibles et susceptibles de remettre en cause le développement de l'organisation.

Fort de la connaissance des postulats implicites à la mise en oeuvre des démarches stratégiques, il convient dès lors d'aborder les spécificités du secteur public pouvant entrer en contradiction avec ces derniers.

2.1. Le cadre et le champ d'action des organisations publiques

Contrairement au secteur privé, l'organisation publique évolue dans un cadre juridique et réglementaire strict définissant les missions de l'organisation, les ressources mises à sa disposition (dotations budgétaires) et dans une certaine mesure la manière de répartir ces dernières (Paquin, 1994). Le choix de sa structure organisationnelle ainsi que ses systèmes de gestion sont eux aussi largement contraints par les lois, les règlements et les mandats qui légitiment son existence et ses conditions de fonctionnement. Le positionnement et l'adéquation de l'organisation par rapport aux exigences de son environnement qui constituaient le paradigme fondamental de la stratégie semblent échapper à la logique publique de positionnement légal, contraint et définitif de ses organisations en ce qui concerne leur finalité. Les voies ou les axes de croissance (intégration, diversification géographique ou liée...) ainsi que les modes de développement stratégique (croissance interne ou externe) au sens de Ansoff (1968) ne peuvent constituer des marges de manoeuvre stratégique pour l'organisation publique³. Il est à noter, de plus, que l'importance du cadre juridique influence très largement la culture interne et les comportements des responsables publics dans le sens où le respect de la règle et du droit devient dominant, ceci au détriment de l'atteinte de résultats. Cette contrainte affecte directement et de manière significative la fonction de planification et ses conditions d'exercice dans le secteur public dans le sens où l'on planifie les ressources plutôt que les résultats (Payette, 1994). De plus l'encadrement réglementaire des tâches et des responsabilités rigidifie les comportements managériaux en éliminant

³ Pour résumer, la liberté sur les choix d'objectifs généraux et sur les stratégies que l'organisation entend poursuivre n'entre pas dans la logique et dans les principes de fonctionnement traditionnel du secteur public

l'innovation et la prise de risque⁴. Le cadre légal qui structure l'action publique est tout aussi contraignant en ce qui concerne l'acquisition et l'utilisation de ses ressources⁵. J.Toulemonde (1991) rappelle *en effet, qu'un dirigeant public ne maîtrise ni le nombre d'emplois de son service, ni l'embauche, ni l'utilisation de son budget dans le temps, ni l'affectation de ses ressources*. Cet argument est néanmoins nuancé par J.Toulemonde lui même qui, citant les analyses de Crozier et Friedberg (1977), affirme que même dans les organisations où la formalisation des tâches et des comportements est la plus élevée, subsistent des zones d'incertitudes et des espaces de liberté où les capacités d'actions stratégiques des décideurs ont la possibilité de s'exprimer. Une autre contrainte qui vient limiter les possibilités de choix stratégiques pour les organisations publiques est due au fait que l'action de ces dernières s'intègre dans un système plus général de politiques publiques décidées à l'échelon national. Les organisations publiques ne sont donc qu'un élément constitutif de ce système et leurs actions sont ainsi généralement déterminées selon un cadre de référence décidé à l'échelon supérieur⁶. L'obligation de complémentarité et de coopération entre organisations publiques dans la mise en oeuvre de politiques publiques nationales réduit là encore l'autonomie stratégique de ce type d'organisation.

2.2.L'environnement concurrentiel des organisations publiques.

Selon l'approche contingente de M.Porter (1980), la dynamique et la structure concurrentielle du secteur dans lequel se trouve l'organisation déterminent "*les règles du jeu concurrentiel et les stratégies auxquelles la firme a la possibilité de recourir*". Véritable facteur de motivation ou de contrainte, la concurrence détermine donc la nécessité d'adopter pour les firmes concernées un comportement stratégique⁷. Ce postulat fondamental de l'analyse stratégique suppose logiquement qu'une organisation, comme c'est le cas pour les entités publiques, qui oeuvrerait dans un environnement relativement stable en situation de

⁴ Cette culture bureaucratique favorise selon Deschênes et Divay (1994) les comportements organisationnels atemporels, mécanistes et égocentriques.

⁵ Cette contrainte sur les moyens peut être illustrée à travers l'exemple des collectivités locales. Les villes ne peuvent décider à leur gré de l'affectation des dotations de financement que l'Etat leur procure.

⁶ A titre d'exemple les politiques d'aménagement urbain des collectivités locales sont largement contraintes par les objectifs et les directives centrales de la D.A.T.A.R. qui visent elles un objectif de développement économique et social équilibré sur l'ensemble du territoire. Le caractère concurrentiel et autonome des stratégies de développement local se voit fortement diminué par les obligations qui leur sont faites de complémentarité et de coordination en matière d'aménagement du territoire. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales ne doit en effet pas entrer en contradiction avec celui de l'indivisibilité de la souveraineté nationale (Favoreu / Philip, 1995).

⁷ M.Porter affirme en effet que « *Toute firme, dès lors qu'elle oeuvre dans un secteur concurrentiel, a une stratégie explicite ou implicite face à ses concurrents* ».

monopole (absence de sanction de la part du marché) et en exerçant un pouvoir de contrainte sur la demande n'aurait aucun intérêt et aucune justification logique à mettre en place des stratégies d'action et de développement⁸. Ainsi, l'essence de la stratégie et de certains outils de l'analyse stratégique qui reposent sur des principes d'analyse concurrentielle et de positionnement sélectif sur des domaines d'activité entrent en contradiction, d'une part, avec le pouvoir de contrainte qu'exerce l'organisation publique à la fois sur l'offre et la demande et d'autre part avec la recherche de finalités externes et les critères d'équité qui guident l'action publique⁹. Autrement dit, il existe un ensemble de facteurs distinctifs, (les situations de monopoles dont jouissent les organisations publiques, la production de biens et services publics à travers le filtre d'une évaluation globale et indirecte de la demande, le processus exclusivement politique de répartition des dotations budgétaires), qui modifient de manière fondamentale les relations que ce type d'organisations entretient avec le marché. L'aiguillon que constitue le système concurrentiel ainsi que les facteurs d'incitation à la recherche de performance disparaissent en économie publique¹⁰. Cependant, si la nature des enjeux stratégiques diffère entre le privé et le public¹¹, force est de constater que ceux-ci sont tout de même présents dans la gestion des organisations publiques. Ils concernent notamment l'acquisition de ressources budgétaires et la volonté de consolider les appuis et les faveurs politiques nécessaires à la conduite de projets publics (Paquin, 1994; Toulemonde, 1991; Broustail, Issartel, 1996). La stratégie de l'organisation publique vise alors à asseoir son pouvoir et sa légitimité à travers le renforcement et le développement de ses missions et de ses budgets (de fonctionnement et d'investissement)¹². Ce type de stratégie fait néanmoins

⁸ Il convient ici aussi de pondérer ce jugement selon les familles d'organisations publiques et les domaines d'activités auxquels elles appartiennent. A ce titre cf la typologie de Saias et Léonardi (1977) sur le degré de proximité des différentes organisations publiques avec les principes managériaux (**schéma n°1, annexe 1**).

⁹ L'on conçoit aisément que pour des activités régaliennes telle que l'éducation, la justice, la protection sociale, la conquête de nouveaux marchés, la défense de positions concurrentielles ne constituent pas des enjeux ou des critères de choix stratégiques. Dans le secteur public, la satisfaction et la fidélisation du client ne constituent pas non plus des impératifs de comportements organisationnels.

¹⁰ Quel serait en effet l'intérêt pour un manager public de miser sur l'efficacité en introduisant des systèmes de gestion stratégique, si la performance ne peut être sanctionnée ou récompensée parce qu'évaluée indirectement et imparfaitement en milieu public ?

¹¹ Bien que la pression concurrentielle porte, et d'une manière croissante, sur la nature même des biens et des services produits par les organisations publiques. Pour une mise en concurrence public-privé cf. l'exemple des DDE en France, Pour une concurrence public-public voir le cas des villes sur le secteur du développement économique et de l'implantation d'entreprises.

¹² Plus précisément le management stratégique facilite l'obtention de ressources allouées par les organismes centraux grâce à un meilleur positionnement face aux organisations jugées concurrentes et par une définition et une justification plus claires des objectifs et des programmes poursuivis.

appel à des manoeuvres politiques ou relationnelles d'influence, de marchandage et de compromis qui s'éloignent, à première vue¹³, de la logique managériale pure.

2.3. L'influence dominante de l'environnement sur la stratégie des organisations publiques.

Comme le souligne Ring et Perry (1985) ainsi que Allison (1983), une des caractéristiques fondamentales des organisations publiques réside dans le poids et l'influence qu'exerce une multitude d'acteurs externes sur les processus de décision et les objectifs de l'organisation. Si l'émergence du concept de management stratégique a consacré pour les démarches stratégiques du privé la prise en compte des variables socio-politiques et donc d'une certaine manière la prise en compte des intérêts des acteurs externes, il n'a pas pour autant affirmé que la satisfaction directe de la demande de ces derniers constituait la variable stratégique fondamentale autour de laquelle devrait s'organiser l'ensemble des processus de gestion. Il en est d'une toute autre manière dans le secteur public où la multitude des groupes d'intérêt ou de pression, qui gravitent autour des organisations publiques afin de satisfaire leur demande, influencent et contraignent très largement l'action publique. Ainsi Warwick (1975) fait état d'une grande variété de contrôleurs, d'autorités supérieures et officieuses et d'agents de surveillance dans l'environnement externe. A cela s'ajoutent les différences de valeurs et d'objectifs que chacun de ces groupes revendique. Selon Ring et Perry (1985), la gestion stratégique de cet éventail très diversifié d'intérêts et d'acteurs sera d'autant plus difficile que ces derniers seront : *« portés à évaluer les résultats du processus de management stratégique très différemment, débouchant ainsi sur des conclusions difficilement conciliables »*. L'ouverture de l'organisation publique sur son environnement implique logiquement un degré de visibilité et de transparence¹⁴ plus grand de ses actions, ajoutant ainsi une contrainte supplémentaire sur ses marges de manoeuvre stratégiques. Cette situation a deux conséquences majeures sur le processus stratégique. Premièrement, les politiques ou stratégies publiques ne pourront être la résultante que de compromis et de marchandages entre les différentes parties en présence. Deuxièmement ces stratégies seront d'autant plus fragiles et remises en cause que l'apparition de nouveaux acteurs ou la modification des revendications

¹³ A première vue, puisque les stratégies de type relationnelles sont une des composantes récente du management stratégique des organisations privées.

¹⁴ Concept « d'accountability » et de responsabilité sociale interne et externe. Plus que dans le secteur privé, les entreprises publiques doivent rendre compte, justifier et légitimer leurs actions, leurs résultats ainsi que leur financement. Ces spécificités sont souvent considérés comme des handicaps concurrentiels et des facteurs de blocage à la formulation de stratégie.

des anciens se fera sentir. Les stratégies du secteur public ne pourront se formuler que selon le mode adaptatif et émergent, défini par Mintzberg (1973) comme l'un des trois principaux modes stratégiques. L'adaptation des stratégies publiques par des revirements brusques s'oppose ainsi à la planification stratégique des firmes, caractérisée par la définition d'objectifs clairs et une évolution cohérente sur le moyen et long terme.

Si l'influence de l'environnement est prépondérante dans les phases de formulation des politiques publiques, son intensité s'accroît dans les phases de mise en oeuvre. Plus que dans le secteur privé, les décideurs du secteur public se doivent de créer des coalitions internes qui viendront soutenir l'application des programmes politiques. Ces coalitions, du fait du caractère hétéroclite des individus ou des groupes de pression qui les composent, sont souvent sujettes à la désintégration durant la phase de mise en oeuvre. Le management stratégique se cantonne dans ce cas à un management politique et relationnel de court terme fondé sur le maintien du consensus, sur la conciliation des intérêts divergents.

2.4. La différence de conception entre performance publique et performance privée.

Le problème de la motivation ou de l'incitation à la recherche de performance ayant été traité précédemment, nous nous concentrerons sur les difficultés techniques liées à l'absence d'information sur les inputs et les outputs publics. Certains auteurs affirment que même si des facteurs incitatifs se développent, il demeure impossible pour des raisons techniques de juger de la performance du système public et donc, par voie de conséquence, de déterminer l'orientation et la structuration du système de management d'une entité publique. En effet, cette dernière ne peut définir l'efficacité de son action en fonction de critères simples, quantitativement mesurables et objectivement partagés tels qu'ils existent dans le secteur privé. Ces critères essentiellement orientés par la logique marchande seraient intransférables vers le public et avec eux l'ensemble des C.M.O.¹⁵ de l'analyse stratégique¹⁶. Comme le souligne Bower (1977), le signal du profit est la principale source de mesure de la performance mais sans un marché pour déterminer l'efficacité, le système de mesure et de contrôle devient diffus et complexe. Pour pouvoir saisir pleinement cette complexité, il est

¹⁵ Concepts, méthodes et outils.

¹⁶ L'absence de critère de succès simples tel que le profit n'est pas, comme le démontre J.Toulemonde (1991), un obstacle à l'importation de l'analyse stratégique en milieu public. Celle-ci est rendue valide par l'émergence de nouveaux modèles privilégiant la définition d'objectifs qualitatifs tels que la volonté de prestige, l'attrait d'une activité, la sécurité et intégrant la prise en compte des variables sociopolitiques dans la formulation de stratégies.

important de revenir sur les deux dimensions qui définissent la performance et qui sont l'efficience et l'efficacité.

L'efficience ou la performance interne des organisations publiques

La difficulté de juger de l'efficience d'une organisation publique tient essentiellement au problème posé par l'identification des coûts relatifs à la production de biens ou de services spécifiques¹⁷; les difficultés techniques ont alors trait à la nécessité d'une part, d'établir des centres de responsabilité autonomes et, d'autre part, d'identifier de manière relativement précise le coût des transferts et des consommations internes¹⁸. Ce qui est loin d'être le cas dans le secteur public où l'on a tendance le plus souvent à ignorer les frais indirects et les investissements dans l'analyse de coûts (Labourdette, 1996). De plus, le calcul des coûts est motivé par un souci de maîtrise et de contrôle de ceux-ci; or la situation de monopole empêche tout jugement comparatif d'efficience pour une organisation. Enfin, du fait de la difficulté d'évaluer de manière précise les résultats (ou l'output) des organisations publiques, la contrainte d'optimisation de l'utilisation des ressources devient aléatoire et peu applicable. Cependant, et comme le note McGill (1988) le niveau opérationnel des organisations publiques est semblable à celui des entreprises privées (les contraintes d'utilisation optimales des ressources organisationnelles demeurant similaires dans les deux secteurs). Ce niveau concerne la mise en oeuvre des programmes budgétisés pour l'année en cours. C'est donc à cet échelon, que le transfert de techniques managériales du privé vers le public sera le plus facile et le plus communément observé. Et ceci malgré les difficultés évoquées précédemment. A titre d'exemple, il suffit de relever la pénétration de la comptabilité analytique, des tableaux de bord et du contrôle de gestion en général dans la gestion budgétaire et financière des villes.

L'efficacité ou la performance externe des organisations publiques

Le pilotage stratégique d'une organisation se doit d'inclure un dispositif d'évaluation et de contrôle à vocation externe¹⁹. Le contrôle stratégique de l'impact de l'action de l'organisation sur son environnement constitue une composante fondamentale de tout système de management stratégique. Permettant de juger de la pertinence des choix stratégiques ultérieurs, il oriente ainsi les actions de corrections et les modifications à apporter. La notion d'efficacité ou de performance externe des politiques publiques sous-tend inéluctablement la

¹⁷ Problème qui découle plus fondamentalement du caractère indivisible et intangible d'une grande partie de la production publique.

¹⁸ AMINTAS.A., Op.Cit.

notion d'évaluation²⁰. L'évaluation d'une politique publique est spécifique dans le sens où elle présente une double dimension; elle est à la fois quantitative et objective (repérer et mesurer les effets ou résultat d'une politique publique) mais aussi qualitative, et subjective (juger de son impact et de son efficacité par rapport aux objectifs poursuivis). Si l'on reprend la définition de Mény et Thoenig (1989) à savoir "*l'évaluation est un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur* », les difficultés liées à l'évaluation de la performance stratégique des organisations publiques apparaissent très clairement. Elles sont liées au manque d'indicateurs et d'outils de mesure permettant de juger objectivement des résultats. Ce manque s'explique, d'une part, par la logique politique des décideurs publics caractérisée par l'engagement sur le court terme et la volonté de s'aménager des espaces de liberté et des possibilités de revirements par la définition d'objectifs flous et peu contraignants (stratégies qui se déforment, se remodelent au gré des compromis, et des marchandages politiques). On comprend ainsi que la phase de jugement de l'efficacité (phase n°2) ne pourra être que purement subjective et sujette à des manipulations. La tentation sera grande pour le responsable politique d'évaluer ses politiques en sélectionnant les résultats qui lui conviennent et qui correspondent le mieux ou qui sont le plus conformes aux objectifs peu précis qu'il avait auparavant déterminé²¹. Dans le milieu public la performance devient un « *concept à géométrie variable* » (Amintas, 1992) dont la portée dépend de ceux qui sont chargés de la définir et qui sont le plus souvent les évalués eux mêmes. Cette subjectivité donne lieu à des manipulations, des revers, des modifications de cap, rendant difficile l'utilisation de techniques managériales qui sont elles fondées sur la poursuite d'objectifs quantifiables, préalablement définis et légitimement reconnus. L'absence d'indicateurs s'explique d'autre part par la différence conceptuelle existant entre l'efficacité et l'impact d'une politique publique. Pour bien saisir cette différence, il convient de distinguer à l'instar de Santo et Verrier (1993), le double processus de production propre à toute activité publique (**cf. schéma n° 2, annexe 1**). En premier lieu, l'appareil public transforme des inputs (moyens financiers, humains, expertise...) en outputs (construction de logements, services d'aides sociales, aides financières ou techniques à la création d'entreprises...). Ces mêmes outputs

¹⁹ Ainsi que le souligne Santo et Verrier, le management d'une organisation publique ne peut limiter son champs d'analyse à l'organisation elle même mais doit intégrer les finalités externes et les transformations environnementales recherchées

²⁰ Cette dernière se conçoit comme "*une démarche méthodique visant à mesurer les résultats d'une activité en vue d'en accroître l'efficacité* (Rangeon, 1993).

²¹ Ainsi comme l'on souligné nombre d'auteurs l'évaluation ou le contrôle stratégique engendre rarement l'abandon ou la refonte globale d'une politique.

vont alors produire un impact sur un ensemble de groupes sociaux visés en se transformant en outcomes (amélioration de la compétitivité économique locale, diminution des disparités sociales, baisse de la criminalité...). Cette distinction entre les réalisations publiques directement observables et leurs impacts sociétaux de plus long terme constitue chez de nombreux auteurs (Gibert, 1988; Pedersen, 1977) l'une des caractéristiques fondamentales du management des organisations publiques. La prise en compte de cette nouvelle dimension de la performance appelle l'utilisation d'autres critères de mesure difficilement cernables, car comme le rappelle Pedersen (1977), c'est à ce niveau que se rencontrent les objectifs les moins clairs et les moins partagés collectivement. Le contrôle stratégique des organisations publiques sera d'autant plus difficile que les impacts et les améliorations escomptés visent le long terme à travers une modification des structures sociales et des comportements²². Les effets des stratégies publiques sont multiples, enchevêtrés, diffus et étalés dans le temps. L'emploi d'indicateurs de mesure quantitatifs est donc très délicat puisque que l'on ne peut réduire l'efficacité à des critères économiques et financiers²³. L'évaluation de la performance stratégique des organisations publiques nécessite donc des bilans qualitatifs complémentaires basés sur le jugement des populations concernées et de groupes d'experts. Se pose alors le problème de la compétence de l'évaluateur ainsi que celui de son indépendance. Le **schéma n°4 (annexe 2)** résume l'ensemble des difficultés liées à l'évaluation de la performance dans les organisations publiques.

2.6. La direction politique des organisations publiques

L'ensemble des organisations publiques sont gouvernées par des instances politiques composées d'élus nommés au suffrage universel direct ou indirect. Cette domination des instances politiques sur les processus de décision et de direction a plusieurs conséquences sur le système de management stratégique des organisations publiques. Alors que dans le secteur privé les contraintes de temps sont fixées par les modifications d'opportunités qu'offre le marché, ces mêmes contraintes dans le secteur public relèvent d'un phénomène artificiel lié au

²² Les critères d'évaluation de l'efficacité sociale ou sociétale d'une politique publique se différencient ainsi des critères utilisés pour juger d'une part de la performance d'un programme public particulier et, d'autre part, de l'efficacité opérationnelle (McGuill) (**schéma n°3, annexe 2**).

²³ A titre d'exemple, et comme le souligne F. Rangeon (Op.Cit) et M. Crozier ("*l'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires*", la Documentation Française, 1990), l'évaluation d'une université ne peut se réduire à la simple étude de critères économiques ou pédagogiques tels que le coût des formations et le taux de réussite des candidats à l'examen. "*L'évaluation des universités repose sur une pluralité d'indicateurs parmi lesquels figurent le taux d'encadrement des étudiants, la durée moyenne d'obtention des diplômes, l'origine sociale des étudiants, leur niveau de formation à la sortie de l'université...*".

terme des législatures et aux échéances électorales. La contrainte du cycle électoral pousse les décideurs publics à n'envisager que les stratégies qui produiront des résultats assez rapidement. Le risque pour le décideur public de faire bénéficier son successeur des résultats positifs de sa politique le pousse à ne pas s'engager dans des actions dont les effets pourraient ne se faire sentir qu'à long terme. Dit en d'autres termes, la rationalité politique, au contraire de la rationalité économique, privilégie le court terme et les investissements les plus visibles²⁴. Cependant et même si le décideur politique décidait de s'engager sur le long terme, les contraintes de temps limiteraient les moyens dont il dispose. H.Cleveland (1979) décrit en ces termes les blocages suscités par le cadre temporel dans lequel s'inscrit les stratégies des élus politiques: "*nous nous attaquons à des défis de très long terme (20 ans) avec des plans d'actions dont l'horizon temporel ne peut dépasser cinq ans, avec du personnel pourvu pour une durée de deux ans et en nous basant sur des dotations budgétaires annuelles*". La contrainte de temps concerne de la même manière les managers et administrateurs publics, qui compte tenu des rigidités structurelles et culturelles, ne disposent que d'un laps de temps limité (sans commune mesure avec les délais d'activation des réponses institutionnels) pour mettre en oeuvre au niveau opérationnel les stratégies organisationnelles (Bower, 1977). La deuxième grande conséquence d'une direction politique est la fréquente remise en cause des objectifs et des choix organisationnels à la suite de l'alternance politique résultant du processus électoral. Pour pouvoir marquer la différence avec ses prédécesseurs et avec l'idéologie politique qu'ils représentent, les nouveaux élus sont souvent amenés à remettre en cause de manière fondamentale les stratégies de long terme préalablement déterminées. La troisième conséquence, et qui constitue selon certains auteurs la différence fondamentale entre le secteur privé et le secteur public, est la distinction très nette entre les responsabilités de formulation des stratégies et celles de mise en oeuvre. Cette dichotomie consacre traditionnellement la séparation des pouvoirs entre le niveau législatif (le pouvoir politique) et le niveau exécutif (l'administration). Cet état de fait entre enfin en totale contradiction avec les observations faites par les théoriciens du management stratégique qui, considèrent comme l'un des facteurs clé de succès le lien établi entre ces deux phases (formulation et mise en oeuvre) et l'implication de l'ensemble des parties dans le processus global de gestion stratégique (qui en pratique ne peut faire l'objet d'un découpage).

²⁴ J.R.Montanari et J.S.Bracker (1986) démontrent bien que l'inscription de problèmes à traiter dans l'agenda politique ainsi que la mise en place de programmes d'actions correspondent au premier tiers du mandat des élus. Les deux autres tiers devant constituer une marge suffisante pour voir s'établir les premiers résultats visibles.

2.7. La rationalité politique et le management de l'ambiguïté.

Cette dernière contrainte est la résultante de l'action des précédentes, à savoir l'ouverture de l'organisation publique aux pressions externes, la direction politique et les contraintes de temps et de flexibilité que cette dernière implique. La rationalité politique caractéristique du management politique privilégie des objectifs (1) de court terme (susceptibles de révision et de modification), nombreux (de façon à satisfaire le maximum d'acteurs externes) (2) ambigus et qualitatifs (de manière à susciter l'adhésion la plus large et à laisser des portes de sorties ou bien des marges de manoeuvres aux managers publics qui limitent en conséquence au maximum leurs engagements sur des points précis). Le type de comportement managérial, qui très probablement ne peut que résulter de cette situation, est celui de l'ambiguïté qui vise à produire des stratégies aux contours mal définis, peu impliquantes pour leurs auteurs et le plus souvent clandestines²⁵ (Gibert, 1994). Selon Bower (1977), les institutions privées se distinguent par leur capacité à restreindre et à hiérarchiser leurs objectifs afin de maximiser l'allocation de ressources. En revanche, les objectifs massifs et diffus des organismes publics ne disposent que d'une allocation minimale, et souvent inefficace, de ressources.

Le schéma n°5 (annexe 3) synthétise l'ensemble des contraintes du management stratégique des organisations publiques à travers un découpage de ses différentes fonctions.

3. IMPLICATIONS SUR LES MODES DE MANAGEMENT STRATEGIQUE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

L'ensemble des contraintes contextuelles, institutionnelles et culturelles évoquées précédemment représentent l'échantillon principal (mais non exhaustif) des spécificités des organisations publiques ayant une influence directe sur les modèles de gestion stratégique et les comportements qui leurs sont rattachés. L'ensemble des théoriciens du management public s'accordent à reconnaître le caractère contraignant du milieu public sur les modes de management stratégique et reconnaissent donc l'impossibilité de la gestion à l'identique entre le privé et le public. Par contre des divergences apparaissent quant à savoir si le secteur public doit développer ses propres modèles normatifs de management stratégique fondés sur une logique politique et incrémentale (Linblom, Bower, Ring et Perry, 1985; Wildavsky, 1973) ou

si conscient des singularités des organismes publics et adaptés en fonction de tel, des modèles issus du privé se révéleraient pertinents. Les thèses du premier courant étant exposées dans **l'encadré 1 (annexe 7)**, nous concentrerons nos développements sur les arguments des partisans d'un management stratégique public adaptatif et inspiré des techniques du privé.

3.3. L'adaptation des modèles stratégiques du privé: un compromis entre le rationalisme et l'incrémentalisme.

Trois raisons majeures expliquent le succès et la légitimité croissantes du courant favorable à l'importation de démarche stratégique du privé (**cf.annexe 4**).

1. L'absence de proposition de modèle normatif propre au secteur public depuis l'expérimentation des méthodes P.P.B.S. et R.C.B²⁶.
2. Le rapprochement des contraintes de gestion entre le public et privé, notamment à travers l'apparition des phénomènes de concurrence, la raréfaction des ressources et l'introduction des notions de clients et du concept de qualité dans la gestion des services publics.
3. L'effort fourni par les chercheurs et les managers publics dans la conception d'approches adaptées aux besoins et spécificités de chaque type d'organisation.

Les partisans d'une approche stratégique adaptative supposent que l'organisation peut faire face aux changements de l'environnement en passant d'un mode réactif à un mode pro-actif voire interactif. Cependant si la démarche stratégique publique comprend des composantes rationnelles issues des modèles du privé (analyse de l'environnement, étude des forces internes, tentative de positionnement concurrentiel) elle n'en demeure pas moins un processus incrémental et politique ou "*les stratégies prennent souvent corps à partir de réponses planifiées face à des événements non anticipés*".

Tirillée entre d'une part la volonté d'anticiper les événements plutôt que de les subir, la volonté de créer un futur désiré et d'autre part les contraintes liées à la nature politique des processus de décision qui font que les stratégies émergent, se structurent (face à des problèmes nouveaux perçus comme prioritaires) plus qu'elles ne se planifient, la démarche stratégique en milieu public et les modèles proposés tentent alors de trouver une voie

²⁵ Que P.Gibert considère comme les stratégies les plus efficaces. Toujours selon Gibert: «... *Les stratégies officielles, formulées jadis dans le P.P.B.S. ou R.C.B., constituent souvent de faux nez...* »

intermédiaire. Ce tiers système (cf. schéma n°6, annexe 5) qui tente de concilier les exigences de changement stratégique avec les particularismes du milieu public, est considéré par R.W.Rider (1992) comme étant la seule voie possible dans l'utilisation de modèle de planification stratégique par les organisations publiques. De ce fait les démarches stratégiques des organisations publiques se doivent **d'intégrer deux principes fondamentaux**: Les systèmes et outils de planification doivent pouvoir s'adapter à un environnement pluraliste où le pouvoir est réparti entre différents acteurs. Ce qui conduit inévitablement à rejeter les outils qui s'appuient sur une logique centralisatrice de formulation d'objectifs et de planification quantitative de moyens tels que le PPBS et le RCB. Pour s'accommoder de cette pluralité et du caractère discrétionnaire du processus de décision, le plan stratégique ne devra pas être considéré comme l'aboutissement ou le produit final mais comme le point de départ servant de cadre de référence à la discussion et à la négociation (cf. schéma n°7, annexe 6). **La formulation de la stratégie est perçue en milieu public comme un processus d'expérimentation, de négociation et de marchandage. Ce processus doit être le révélateur des priorités stratégiques communes à l'ensemble des acteurs. Ceci constitue une différence fondamentale avec les démarches privées qui considèrent que de l'analyse stratégique doit découler logiquement la formulation de la stratégie ainsi que sa mise en oeuvre.** Le plan n'est plus alors considéré comme un moyen coercitif ou directif permettant d'assurer la communication des objectifs organisationnels et la mise en place des procédures de contrôle correspondantes. Le schéma n°7 (annexe 4) permet de mettre en évidence les étapes spécifiques du processus de réflexion stratégique des organisations publiques. Le deuxième principe est la flexibilité et le caractère remodelable des stratégies arrêtées. Le plan doit à cet effet déterminer des orientations globales, servant de cadre de référence aux décisions futures sans pour autant limiter les possibilités d'adaptation face à des chocs non anticipés et ni restreindre les capacités d'émergence de stratégies non planifiées. Trop rigide et trop formalisé, ce plan devient un obstacle non seulement au changement mais aussi à l'ensemble des débats, des compromis et des marchandages, composantes politiques fondamentales et incontournables des processus de décision en milieu public. La précision des objectifs réduit la créativité, accentue les dissensions et les oppositions et restreint plus généralement la flexibilité en affichant un engagement. La stratégie en milieu public ne peut s'apparenter à la définition précise d'un plan d'ensemble mais doit tendre au contraire vers le

²⁶ L'ensemble des auteurs (à l'exception de Nutt (1984) se sont bornés à souligner les différences de logiques managériales

concept de vision stratégique²⁷. Cette dernière en définissant les grandes orientations visées délimite les règles du jeu et le cadre d'action dans lequel doit s'insérer les actions et les comportements de court et moyen terme. Cette stratégie en ombrelle laisse de plus la possibilité à des solutions et des programmes d'émerger au cours du temps. Dans le même ordre d'idée, Bryson (1988) affirme la supériorité du modèle politique sur le modèle déductivo-rationnel classique qui présuppose lui un consensus sur les objectifs, les programmes et les actions à mettre en oeuvre (cf. **Schéma n°8, annexe8**). Le modèle politique de prise de décision dont s'inspire les modèles de gestion stratégique publics (Bryson, 1988, Backoff et Nutt, 1992) est un modèle inductif ascendant qui démarre par l'identification des défis stratégiques majeurs au sens de Ansoff²⁸. Les « strategic issues » sont, de par leur nature, conflictuelles impliquant des désaccords qui peuvent porter aussi bien sur les finalités, les moyens, la programmation des actions à entreprendre, que sur la logique politique sous-jacente. Au fur et à mesure que l'on tente de trouver des réponses à ces questions fondamentales, des programmes et des politiques émergent peu à peu. Des solutions politiquement acceptables (qui permettent un accord relatif et raisonnable entre les différentes parties impliquées) se forment peu à peu et s'agrègent en programmes politiques plus globaux. Une politique plus générale pourra être formulée de manière à recadrer, interpréter, traduire, guider et harmoniser l'ensemble des alternatives d'action qui a émergé. Le rôle des modèles de planification stratégique est alors de faire émerger, d'identifier et d'aider à trouver des solutions aux « strategic issues » considérées comme étant les plus importantes. Ce modèle est supérieur au modèle classique dans le sens où il ne suppose pas donné un consensus qui n'existe pas a priori dans ce type d'organisation, mais au contraire s'appuie sur les conflits, les différences de vues entre les parties afin d'élaborer une stratégie globale. C'est en partie parce qu'ils respectent cette logique politique et pluraliste du processus de décision que les modèles du type L.C.A.G et le modèle politique de Freeman seront les plus à même d'être applicables par les organisations publiques. Cette hypothèse est en partie confirmée par

entre les deux secteurs sans pour autant proposer de solutions alternatives.

²⁷ Le concept de vision stratégique tel qu'il a été développé par Hamel et Prahalad (1990) et plus généralement les apports de l'analyse fondée sur les ressources ont d'ailleurs largement été repris en management public.

²⁸ Les « strategic issues », traduits comme enjeux, défis ou problèmes stratégiques clés, se définissent selon Ansoff (1980) comme des turbulences ou des perturbations, aussi bien d'origine interne qu'externe, à forte probabilité d'occurrence, et qui, si elles se réalisent, ont de fortes chances d'interférer avec le développement de l'organisation et avec ses possibilités d'atteindre ses objectifs.

les résultats de l'étude menée par Berry et Wechsler (1995)²⁹ qui démontrent que le modèle de Harvard ainsi que le modèle de management socio-politique constituent les approches les plus communément utilisées par les organisations publiques dans leur processus de planification stratégique. L'analyse des différents plans stratégiques urbains américains et européens démontre aussi une méthodologie d'élaboration directement inspirée d'une analyse en terme de forces-faiblesses/opportunités-menaces ainsi qu'une utilisation directe et croissante d'outils d'analyse stratégique tels que la méthode des scénarios ou l'analyse structurelle des acteurs (matrice d'influence du jeu des acteurs)³⁰. En revanche, les outils d'analyse stratégique tels que les matrices de portefeuille d'activités qui s'appuient sur un nombre limité de critères essentiellement quantitatifs et financiers et qui interviennent directement dans la définition et la formalisation du contenu de la stratégie s'avèrent peu pertinents au regard des spécificités évoquées précédemment. On remarque que le modèle de processus de décision dont s'inspire les tenants du courant adaptatif est celui de l'incrémentalisme logique de Quinn (1978), dont un bref exposé est donné par **l'encadré n°2, annexe 9**.

3.2. Conséquences sur les principes de gestion et les styles de leadership des managers publics

En accord avec la vision incrémentale et émergente des processus de gestion stratégique, Ring et Perry (1985) définissent cinq normes de comportements que les managers publics se doivent de respecter. Puisque ces derniers ne disposent que d'une influence limitée sur l'acquisition, la répartition et la mobilisation de leurs ressources et parce que de plus, les managers doivent faire face à l'omniprésence de demandes externes, les capacités de leadership nécessaires différeront de celles du privé.

Ils doivent tout d'abord cultiver des qualités de flexibilité et d'adaptabilité dans leur gestion courante. Ce qui implique le non engagement sur des objectifs et des échéances précises, la non utilisation de réponses préprogrammées ou planifiées et la mise à l'écart des procédures standards comme mécanisme de contrôle et d'animation opérationnelle. Ils doivent ensuite être capables d'associer et de réconcilier des cultures et des visions différentes. Aussi

²⁹ Cette seconde série d'études a porté sur l'analyse de plus de 548 questionnaires envoyées à 987 agences locales dont des agences municipales pour le développement économique, pour la protection de l'environnement, transport...

bien sur le plan interne (services et départements administratifs) que sur le plan externe (publics), le manager public doit être capable de faire face à des demandes diverses, en compétition les unes par rapport aux autres. Il doit donc à cet effet développer des qualités telles que l'altruisme, l'ouverture d'esprit, la réfutation de tout dogmatisme et l'adaptabilité. Ainsi que le souligne Bower (1977), pour être efficace dans le milieu public il faut être politicien (au sens de diplomate) sans jamais être tenté d'accroître sa domination et de tomber ainsi dans le jeu politique. Luke, Ventriss et Reed (1988) préconisent aussi l'utilisation de l'influence plutôt que l'autorité pour fédérer les forces externes lors de la mise en oeuvre des politiques publiques. Le manager devra alors faire appel à ses capacités de communication et de persuasion à travers des consultations régulières³¹. Ce dernier, il faut le rappeler, ne dispose d'aucune autorité légale sur les groupes externes susceptibles de jouer un rôle clé dans la conduite des stratégies publiques. Les managers publics doivent enfin gérer la discontinuité en tentant de la minimiser. Cette discontinuité est engendrée (1) par la fragilité des coalitions qui soutiennent les programmes politiques, (2) par l'instabilité des élus politiques eux mêmes, et par les changements constants dans les priorités d'action inscrites à l'agenda politique (3). Mais son rôle ne se limite pas à une fonction de catalyseur et d'intégrateur. En sélectionnant les programmes spécifiques et les réponses organisationnelles émergentes qui sont le plus en adéquation avec les orientations stratégiques générales définies préalablement, le manager dispose d'une influence significative sur la formation et le pilotage de la stratégie au sein de son organisation; en s'appuyant aussi bien sur les dispositifs formels (le système général de planification) que les dispositifs informels (les rapports de force politiques et organisationnels, les réseaux d'influence).

CONCLUSION

Cette analyse avait pour objectif de mettre en exergue les particularismes du milieu public et leurs implications sur les modèles de planifications stratégiques. Plus précisément, elle nous a permis de préciser:

* L'influence croissante et la légitimité du courant théorique qui prône l'applicabilité au secteur public des modèles stratégiques issus du privé. Transférabilité d'autant plus justifiée

³⁰ C.f. à cet effet « le guide méthodologique pour la réalisation des plans stratégiques de développement des villes moyennes », Conseil des Communes et Régions d'Europe, Recite:Atelier IV, Commission des Communautés Européennes.

³¹ Concept de leadership catalytique.

que l'environnement des organisations publiques tend à être de plus en plus incertain, turbulent et concurrentiel.

* La pertinence des modèles stratégiques qui allieraient logique politique et logique rationaliste; modèles qui se rapprochent des principes de l'incrémentalisme logique défini par Quinn. Ce type de modèle est d'autant plus adapté à la gestion des organisations publiques que, ainsi que l'affirme Friend, Power et Yewlett (1974) la planification à l'intérieur des gouvernements locaux est un processus inter-organisationnel caractérisé par un phénomène continu d'ajustement mutuel et d'interactions sociales dont résulte les politiques publiques. Les limites de cette analyse tiennent à un excès de généralité et de globalisme qui atténue la validité des conclusions et des enseignements tirés. Les typologies mises en évidence par M.Saias et J.P.Léonardi (1977) ainsi que par R.Parenteau (1994) démontrent qu'une approche globale en terme de management est inappropriée dans le secteur public tant les organisations qui le composent sont hétérogènes, et que, donc, leur proximité par rapport à la logique managériale sera différente. Les modifications apportées aux modèles et approches de planification stratégique varieront en degré et en nature selon les types d'organisations et les secteurs d'activités auxquels ils s'appliquent³². Un enrichissement des connaissances sur le management stratégique des organisations publiques devra passer par des recherches qui sont, d'une part, inductives, empiriques et comparatives et, d'autre part, focalisées sur des organisations publiques et des modèles particuliers.

BIBLIOGRAPHIE

- ABELL.D.F., *"Defining the Business: The Starting Point of Strategic Planning"*, Prentice-Hall, 1980.
- ACKOFF.R.L., *"Creating the corporate future"*, New York, Wiley, 1981.
- ACKOFF.R.L., *"Méthodes de planification de l'entreprise"*, Editions d'organisations, 1973.
- 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.
- AMINTAS.A., *"le management public face à ses outils"*, Annales du Management, Journées I.A.E., Nancy, Economica, 1992.
- ANSOFF.H.I., « Strategic Issue Management », *Strategic Management Journal*, Vol 1, April-June 1980.

³² Ainsi que le souligne Bryson (1988), la stratégie embrasse un éventail très large d'approches qui diffèrent chacune quant à leur degré d'applicabilité et quant aux facteurs facilitant leur adoption ainsi que leur mise en oeuvre. Des analyses précédentes révèlent que l'ensemble des modèles génériques d'analyse stratégique a fait l'objet de transposition en secteur public et qu'aucun ne révèle d'incompatibilité ou de contradiction fondamentale avec les logiques de fonctionnement des entités publiques même si certains se révèlent plus applicables et plus modelables que d'autres aux spécificités des processus de décision publique. Pour qu'ils puissent se révéler utilisables, les outils d'analyse stratégique doivent être implantés avec précaution et en tenant compte des spécificités de chaque situation ou organisation.

- ANSOFF.I., "*Corporate strategy*", Mc graw-Hill, 1968.
- BERRY.S.F, WECHSLER.B., « State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey », *Public Administration Review*, March/April 1995.
- BIAREZ.S., "*Gouvernance locale*", communication au colloque "Le renouveau de la politique d'aménagement du territoire en France et en Europe", C.E.R.A.T, Reims, 31 mars 1994.
- BOWER., "Effective public management- it's not the same as effective business", *Harvard Business Review*, 1977.
- BOWER.J.L., "Effective Public Management", *Harvard Business Review*, mars-avril 1977.
- BRYSON J.M ET ROERING.W.D., "Initiation of strategic planning by governments", *Public Administration Review*, Nov Dec 1988.
- BRYSON.J.M. "*Strategic planning for public and nonprofit organisations*"., Jossey Bass, San francisco, 1988. Traduction libre.
- 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.
- CHANDLER A., "*Strategy and Structure*", Cambridge The MIT Press, 1962.
- CLEVELAND.H., "*Public Management Research: The theory of Practice and vice versa*", Public Management Research conference, Brookings Institution, Washington, D.C., 1979.
- CROZIER.M, FRIEDBERG.E., "*L'acteur et le système*", Seuil, 1977.
- DESCHENES.J-C, DIVAY.G., « La planification stratégique au ministère de l'Environnement du Quebec », tiré de Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Quebec,1994.
- FAVOREU.L, PHILIP.L., « *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel* », Dalloz, 8^{ème} édition, 1995.
- FREEMAN.R.E, "*Strategic Management: a Stakeholder approach*", Pitman, 1984.
- FRIEND.J.K, POWER.J.M, YEWLETT.C.J.L., "*Public Planning: the inter-corporate Dimension*", Tavistock, Londres, 1974.
- HAMEL.G, PRAHALAD.C.K., "Les stratégies du soleil levant", *Harvard l'Expansion*, Automne 1990. Ou bien des mêmes auteurs: "The core competence of the corporation", *Harvard business Review*, May-June 1990.
- LAUFER.R, BURLAUD.A., « *Management public: gestion et légitimité* », Dalloz Gestion, 1980.
- LUKE.S.J, VENTRISS.C, REED.B.J., « *Managing Economic Developement, A Guide to State and Local Leadership Strategies* », Jossey-Bass Publishers, 1988.
- McGILL.R., "*Planning for strategic performance in local government*", Long Range Planning, Vol 21, n°5, 1988.
- MENY.T, THOENIG.J.C., "*Politiques publiques*", P.U.F, 1989.
- 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.
- MONTANARI.J.R, BRACKER.J.S., "The strategic Management Process at The Public Unit Level", *Strategic Management Journal*, Vol 7, 1986.
- MONTEBELLO.M., « *Efficacité de l'entreprise: analyse et perspectives* », Thèse de Doctorat D'Etat, I.A.E d'Aix-en-Provence, 1976.
- NUTT.P.C., « A Strategic Planning Network for Non-Profit Organizations », *Strategic Management Journal*, Vol 5, 1984.
- PAQUIN.M., "*La planification stratégique dans le secteur public*", tiré de Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Quebec,1994.

- PARENTEAU.,R., " *Le management public n'est pas le management privé*", tiré de l'ouvrage: Management Public, comprendre et gérer les institutions de l'Etat, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- PAYETTE.A., "Eléments pour une conception du management public", tiré de l'ouvrage Management Public, Presse universitaire du Québec, 1994.
- PEDERSEN.K., "A Proposed Model for evaluation studies", *Administrative Science Quarterly*, p307, Juin 1977.
- PORTER.M., "*Choix stratégiques et concurrence*", Economica, Paris, 1980.
- QUINN.J.B., "Strategic Change: "Logical Incrementalism", *Sloan Management Review*, Vol 20, Fall 1978.
- RANGEON.F., "*La notion d'évaluation*", L'évaluation dans l'administration, C.U.R.A.P., Coll P.U.F, 1993.
- RIDER.R.W., "Making Strategic Planning Work in Local Government", numéro spécial de *Long Range Planning: Strategic Planning for Public and Non-Profit Organisations*
- 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
- 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.
- TOULEMONDE.J., "Stratégie et micro-stratégies dans l'administration", *Revue Française de Gestion*, Sept-oct 1991.
- WARWICK. D.P., « *A Theory of Public Bureaucracy* », Cambridge, M.A., Harvard University Press, 1975.

ANNEXE 1

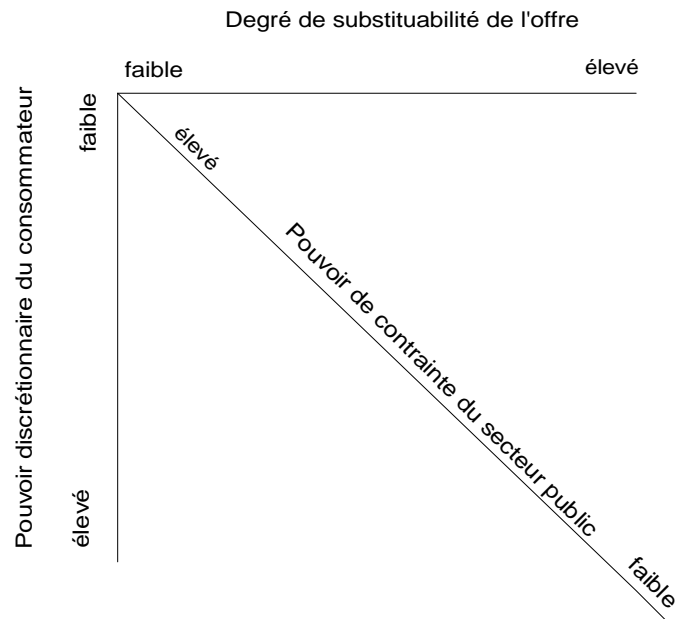


Schéma 1: le pouvoir contraignant du secteur public (d'après M.Saias et J.P.Leonardi)

Les organisations publiques seront d'autant moins sensibles au logique d'efficacité et d'efficiencie que le pouvoir de contrainte sur l'offre mesurée par le degré de substituabilité (restriction ou interdiction de la concurrence) et sur la demande (obligation de consommer des biens indivisibles de manière collective, rémunération obligatoire de ses services à travers les ponctions fiscales exercées sur la demande) sera fort. Ainsi selon le schéma n°1, plus les activités publiques se situent près de la diagonale et loin de l'origine, plus les méthodes de gestion du privé seront applicables.

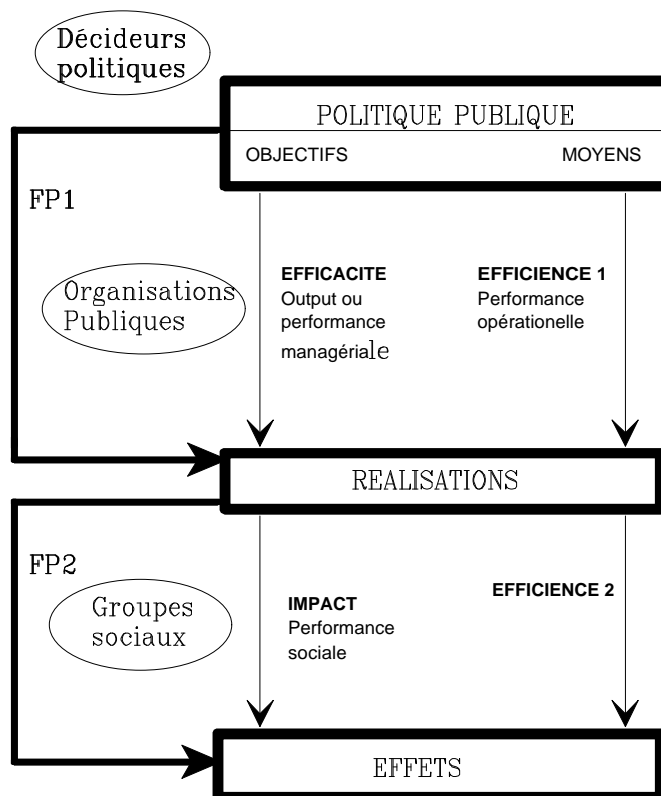


Schéma 2: La double fonction de production publique et ses conséquences sur la mesure de la performance (d'après Santo et Verrier ainsi que R.McGill)

ANNEXE 2

Niveau envisagé	Concept de performance dans le secteur privé	Concept de performance dans le secteur public
1 (3-5 ans et plus)	Profitabilité générale et croissance du capital	Performance globale des programmes en fonction de l'amélioration des conditions sociales générales (niveau de pauvreté, d'éducation...)
2 (1-3 ans)	Succès sur des marchés spécifiques et gains de profitabilité en découlant	Succès de programmes publics spécifiques et satisfaction des populations concernées (rénovation de quartiers)
3 (0-1 an)	Efficienc e opérationnelle contrôle budgétaire Climat interne motivation des employés Gestion de la production	Efficienc e opérationnelle contrôle budgétaire moral des fonctionnaires Gestion des projets

Schéma 3: Comparaison secteur public/ secteur privé des différents niveaux de performances (d'après R.McGill)

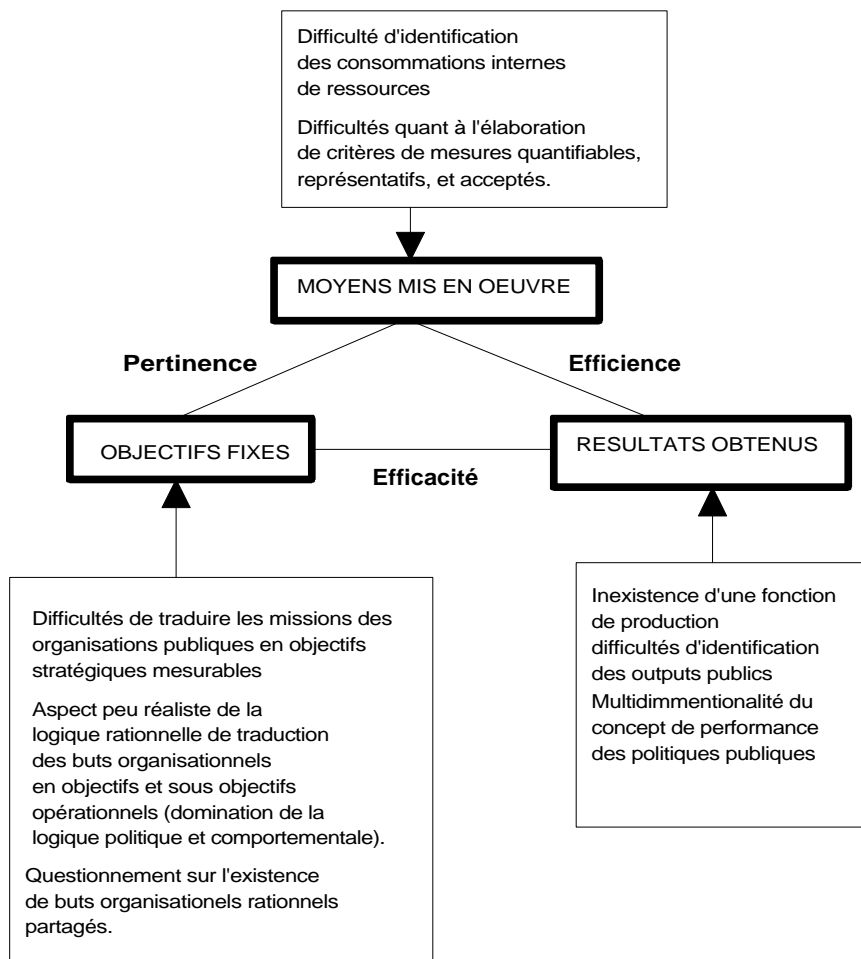


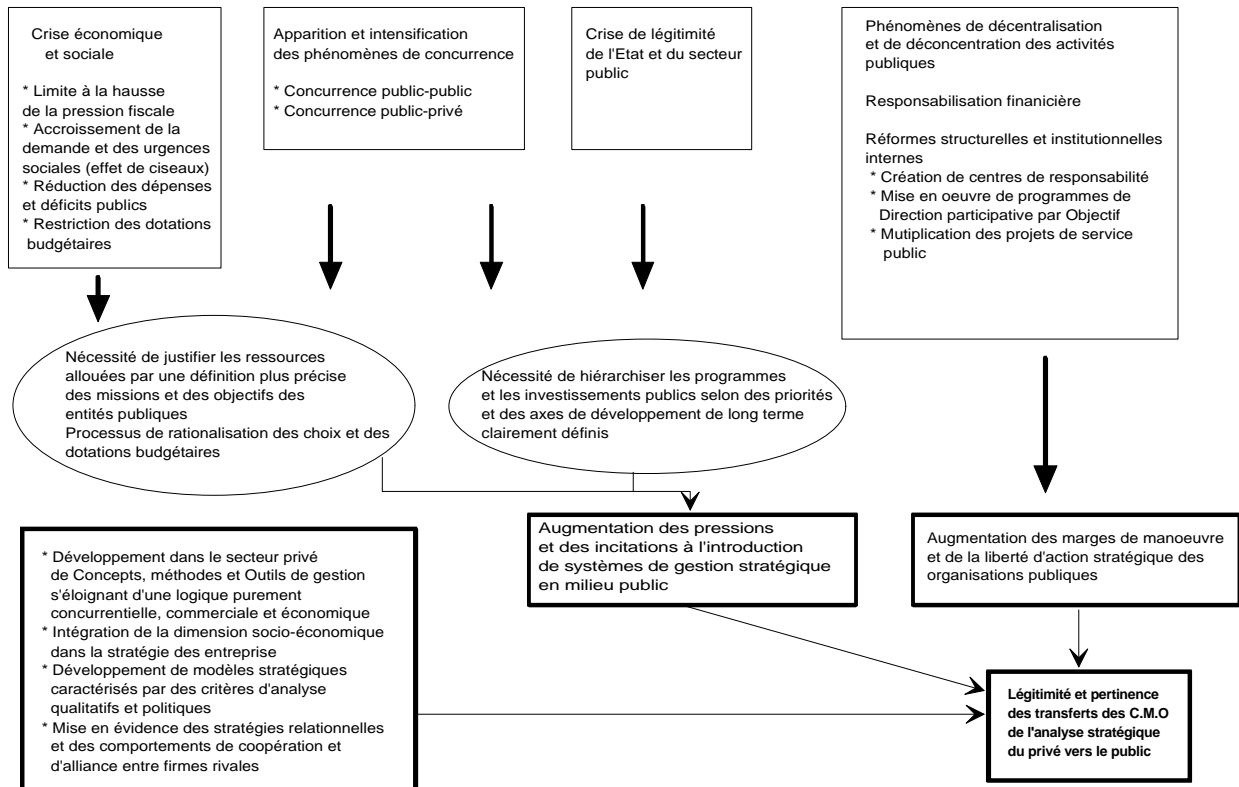
Schéma 4: Les facteurs affectant la mesure de la performance en milieu public

ANNEXE 3

PROCESSUS GLOBAL DE MANAGEMENT STRATEGIQUE			
Phase de formulation de la stratégie		Phase de mise en oeuvre	Phase de contrôle et de réorientation
Analyse et planification	Organisation et opérationnalisation de la stratégie	Direction ou animation	Contrôle
<p>1. Contraintes légales sur le choix des finalités.</p> <p>2. Contraintes des acteurs externes.</p> <p>3. Contraintes liées à la rationalité politique des décideurs.</p>	<p>1. Contrainte du cadre légal sur l'utilisation des ressources.</p> <p>2. Contrainte de la rationalité politique.</p>	<p>1. Contrainte du cadre légal sur les systèmes de récompense, de rémunération, et de sanction.</p>	<p>1. Contraintes liées à la notion de performance ou d'impact social de l'action publique</p> <p>2. Contraintes liées à l'absence de système de mesure de coûts.</p>
<p>1. Manque de liberté en ce qui concerne les choix stratégiques</p> <p>2. Pressions externes, objectifs changeants et multiples.</p> <p>3. Le CT est privilégié ainsi que des objectifs flous et peu impliquants.</p>	<p>1. Rigidités quant à l'affectation rationnelle des ressources humaines, et financières.</p> <p>2. difficulté de traduire des objectifs stratégiques vagues en sous-objectifs opérationnels quantitatifs.</p>	<p>1. Difficulté d'orienter et de motiver les individus vers l'atteinte des objectifs organisationnels.</p>	<p>1. Difficultés d'établir des critères de performance ou d'efficacité.</p> <p>2. Difficultés d'établir des critères de mesure de l'efficience</p> <p>Difficulté de juger de la réalisation des objectifs stratégiques.</p>

Schéma 5: Typologie des contraintes limitant les démarches stratégiques en milieu public.

ANNEXE 4



ANNEXE 5

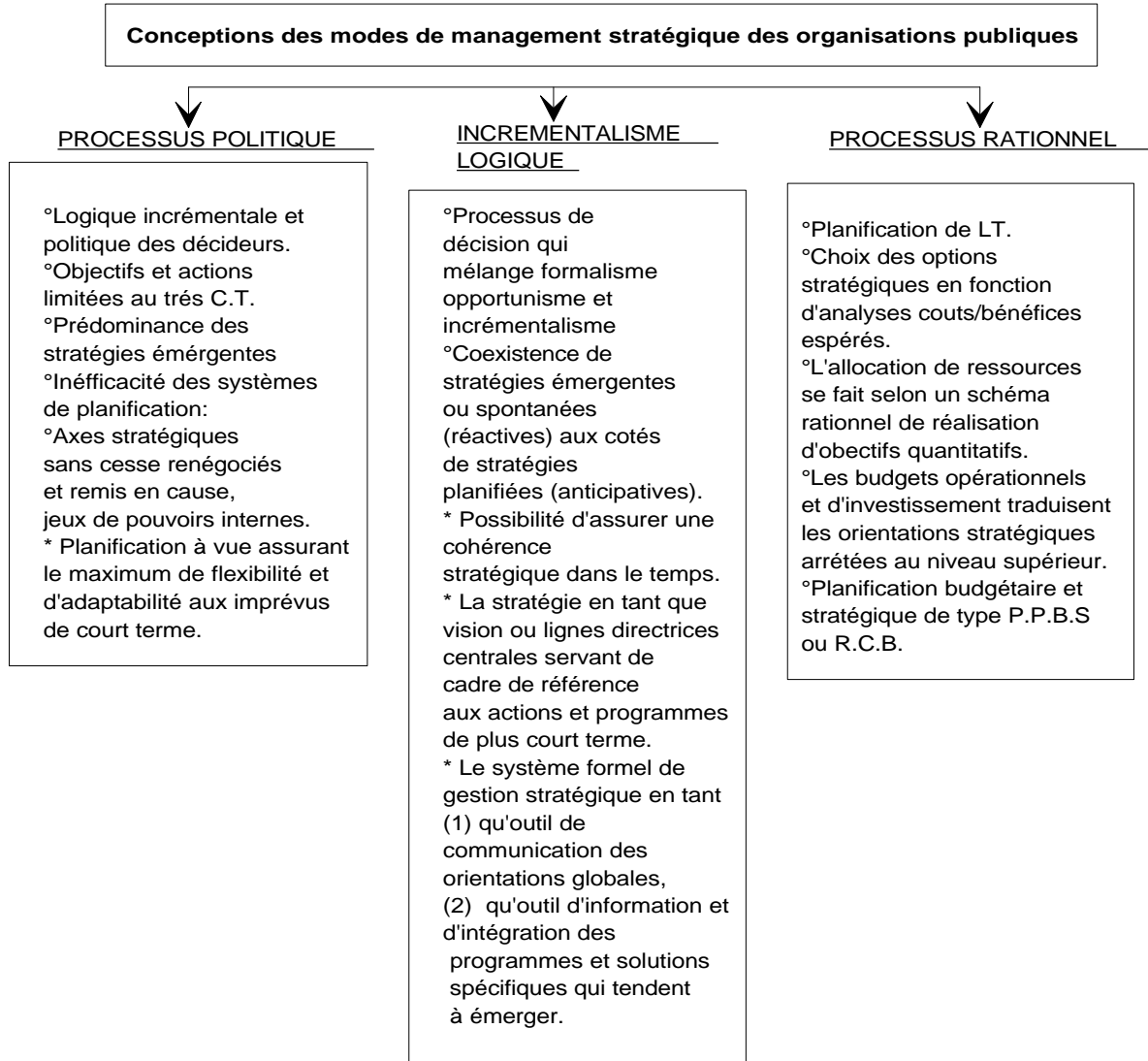


Schéma 6: le mode de gestion stratégique intermédiaire des organisations publiques

ANNEXE 6

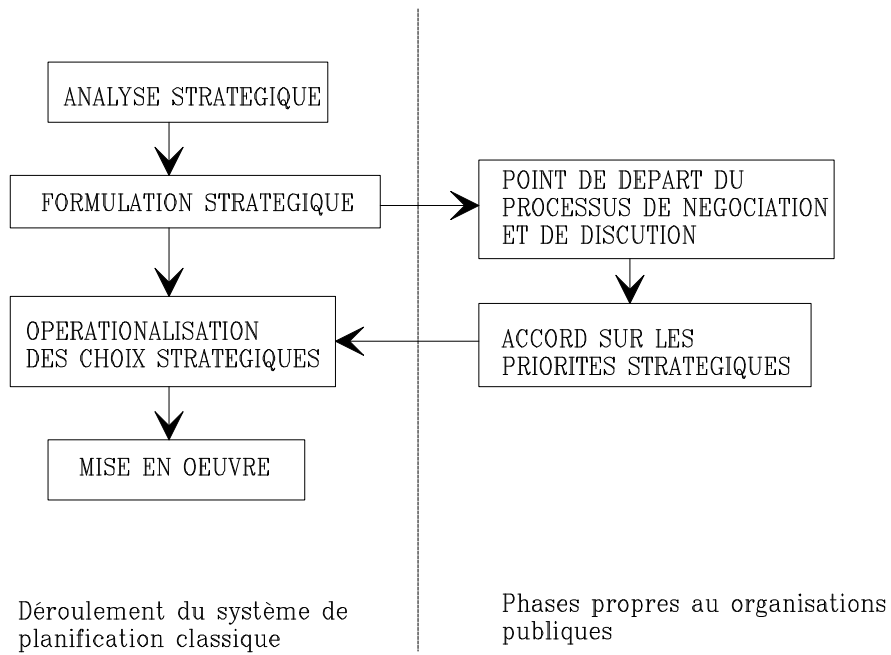


Schéma 7: la réflexion stratégique: comparaison secteur public/secteur privé

ANNEXE 7

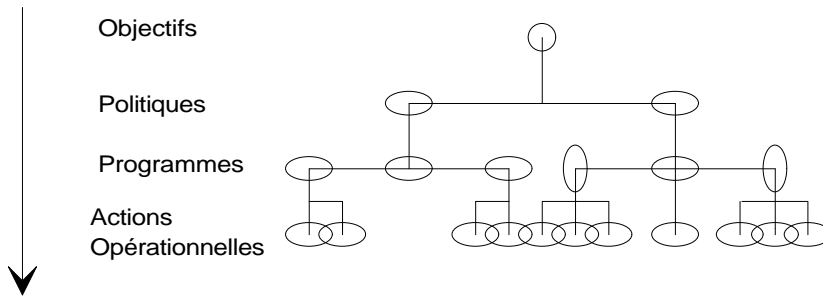
Encadré n°1: L'incidence de la rationalité et des comportements politiques sur l'utilisation de systèmes formels de gestion stratégique

Selon ce courant, qui s'inspire très directement des développements de la sociologie des organisations et de l'analyse de politique (Wildavsky), l'ambiguïté et la complexité qui caractérisent le fonctionnement des organisations publiques limitent fortement les possibilités de transfert privé-public dans le domaine de l'analyse stratégique.

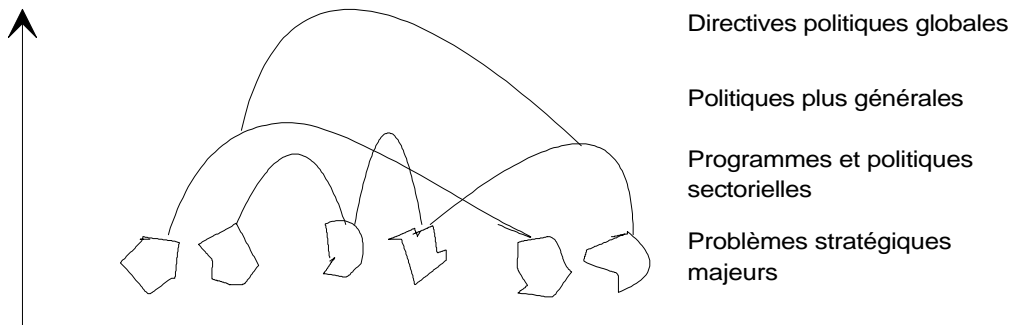
L'ambiguïté politique suggère en effet la prédominance des stratégies émergentes et donc la faible validité opérationnelle des modèles rationnels et formels de planification. S'inspirant des modes de planification de Mintzberg, Ring et Perry (1985) mettent en évidence la différence de nature entre les stratégies publiques à dominante émergente et les stratégies privées mises en oeuvre principalement de manière délibérée.. En effet le manager public consacre l'essentiel de son temps, contrairement au gestionnaire privé, au management politique, et ceci au détriment du management des programmes et des ressources de l'organisation.

Considérant la place des stratégies émergentes et l'importance des comportements politiques, les modèles de décision et de management s'apparenteront à un processus incrémental; lent et progressif, par lequel le changement (processus exclusivement politique) ne s'opère que par des modifications marginales de très faibles portées. Ainsi des auteurs tels que Linblom ont réfuté l'utilisation de modèles de planification rationnels dans le secteur public. On retrouve ici l'ensemble des thèses de Simon, Cyert et March, Allison et Linblom quant à l'inadéquation des modèles de décision rationnel en milieu organisationnel. Les modes de planification stratégique qui résultent d'une telle situation peuvent être qualifiés d'inactifs voire réactifs pour reprendre la typologie mise en évidence par Ackoff (1981). Une gestion bureaucratique non planifiée, caractérisée par une adaptation continuelle sur le court terme ainsi que par une stratégie de tâtonnement systématique (notion du "Muddling through" de Linblom) domine donc dans le secteur public. Pour ces auteurs, ce modèle de management des organisations publiques n'apparaît ni comme une tare, ni comme une fatalité, mais constitue bien le système de gestion le plus rationnel et le plus efficace au regard des contraintes et du contexte dans lequel se situe l'action publique. En effet la présence d'un plan stratégique et d'outil de management dans ces organisations qualifiées « d'anarchies organisées » sont en effet perçus comme rigidifiant le processus d'adaptation aux imprévues et opportunités de court terme.

ANNEXE 8



Modèle rationnel de planification



Modèle politique de prise de décision (d'après Bryson, 1988)

Schéma 8: Configuration générale des systèmes de planification en milieu public

ANNEXE 9

Encadré n°2: Le processus de décision selon le modèle de l'incrémentalisme logique de Quinn

Selon Quinn (1978) le processus qui conduit à la définition de la stratégie de l'entreprise est généralement fragmenté, évolutionnaire et intuitif. La formulation de la stratégie est la résultante d'un processus d'interaction entre les sous systèmes (aspect incrémental) autour de la résolution d'un problème ou d'une question d'importance stratégique. Chaque sous-système bien que suivant sa logique propre utilise des approches rationnelles, analytiques et des modèles normatifs dans le traitement des problèmes qui lui sont soumis. Cette confrontation de logique débouche sur une stratégie commune. Le rôle du manager est alors déterminant. En tant qu'intégrateur, il évalue l'ensemble des solutions générés par les sous systèmes afin d'en sélectionner les plus pertinentes et les plus fédératrices. La position centrale qu'il occupe et la vision d'ensemble de l'organisation que celle ci lui procure doivent lui permettre d'assurer ce rôle d'intégrateur et de catalyseur. Utilisant ses systèmes d'information formels et informels, le manager structure de manière incrémentale la stratégie de l'organisation à travers les projets qui lui sont proposés. Ce rôle d'intégration est en outre facilité par le pouvoir dont il dispose en matière de choix organisationnels, d'affectation des ressources humaines et de répartition des responsabilités. L'objectif du manager est de pouvoir faire fusionner l'ensemble de ses sous-stratégies en un schéma (ou cadre) global et cohérent qui constitue en définitive la stratégie de l'organisation. Ce travail d'intégration ne pourra être réalisé que de manière incrémentale et opportuniste. Le manager ne s'implique pas directement dans la définition du contenu de la stratégie. Il orchestre l'ensemble du processus de décision tout en déterminant les solutions finales qui sont le plus acceptables politiquement et qui semblent le plus rationnellement efficace. Il est bien entendu que ces stratégies ne sont jamais arrêtées définitivement et qu'elles se modifieront à travers la perception de nouveaux problèmes et la redistribution des pouvoirs entre les différents sous-groupes. L'intégration sera de plus facilitée par la définition d'un projet global, d'une vision stratégique assez large, résumant les ambitions de l'organisation autour de quelques thèmes jugés d'importance stratégique pour l'avenir. Grâce à l'aspect peu formel et qualitatif des ambitions définies, l'organisation dispose de la flexibilité nécessaire pour lui permettre de saisir les opportunités ou pour réagir à des événements imprévus tout en gardant une ligne directrice générale, assurant ainsi un développement cohérent sur le long terme. Les réponses stratégiques apportées par les sous-groupes se feront en fonction des nouvelles opportunités d'action mais aussi, en référence au cadre général défini. C'est en partie au nom de ces motifs d'intégration, de cohérence et de coordination que les managers publics justifient aujourd'hui la mise en place de systèmes de management stratégique au sein de leur organisation.