



HAL
open science

Le management stratégique en milieu public, entre approches rationnelle, politique et collaborative : une étude de cas dans une collectivité locale

David Carassus, Christophe Favoreu, Christophe Maurel

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Christophe Maurel. Le management stratégique en milieu public, entre approches rationnelle, politique et collaborative : une étude de cas dans une collectivité locale. 5ème Symposium International "La gestion strategique des administrations publiques à l'aune des objectifs et resultats de performance publique ", Nov 2013, Luxembourg, Luxembourg. hal-03082660

HAL Id: hal-03082660

<https://hal.science/hal-03082660>

Submitted on 18 Dec 2020

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

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

Le management stratégique en milieu public, entre approches rationnelle, politique et collaborative : une étude de cas dans une collectivité locale

David CARASSUS – MCF, HDR UPPA
Christophe FAVOREU – Professeur, Toulouse Business School
Christophe MAUREL – MCF, Université du Maine

Introduction

Selon Poster (2010), le besoin de stratégie et de management stratégique dans le secteur public n'a jamais été aussi pressant et légitime qu'au cours de ces dernières années. La crise des finances publiques, la multiplication des urgences sociales, la complexification des besoins et des attentes sociétales, la raréfaction de moyens et des ressources publiques, l'exigence de résultats et de lisibilité de l'action publique sont autant de pressions qui poussent les organisations publiques à repenser leur mode de fonctionnement et à structurer leurs actions selon des objectifs et de priorités clairement définis, alignés avec les exigences et les évolutions de leur environnement.

Bien qu'expérimentés depuis plus d'une trentaine d'années, la planification et le management stratégique se sont vu plus récemment confortés par la mise en œuvre des grandes réformes de modernisations entreprises au sein des administrations centrales des pays occidentaux au milieu des années 90 et, plus généralement par la diffusion des principes du NPM (Ferlie, 2003 ; Williams et Lewis, 2008). Dès leur origine, et jusqu'à présent, ces pratiques se sont fortement inspirées du modèle rationnel du design stratégique auquel est associé un changement volontariste, anticipatif et programmatique, organisé autour d'une planification formelle, prescriptive et linéaire (Johanson, 2009) comprenant des étapes de diagnostic, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation..

Néanmoins et si le management stratégique apparaît aujourd'hui comme une pratique largement institutionnalisée au sein d'un grand nombre d'organisations publiques, celle-ci suscite toujours un certain nombre de questionnements et de doutes quant à sa capacité à améliorer la performance publique (Andrews et al., 2009) et à générer des changements (Pina et al, 2011). Poster et al., (2010) notent ainsi l'absence d'études démontrant de manière claire une influence positive de la planification stratégique sur la performance des organisations publiques. En outre, force est de constater le découplage entre d'un côté la planification stratégique et de l'autre la gestion opérationnelle et budgétaire. Au sein des plans stratégiques publics, l'absence souvent constatée (Harry, 2002) de composantes clés tels que des objectifs et des plans d'action précis (Poister, 2010) remet en cause leur fonction de guide pour l'action et d'aide à la décision. Ce constat pousse à s'interroger sur la légitimité même de la stratégie en milieu public et sur le type d'approche qui lui est applicable.

Ce manque de résultat relève-t-il comme l'affirment certains d'une insuffisance technique ou méthodologique résultant d'une focalisation excessive sur les phases de planification au détriment des actions en matière de suivi et d'accompagnement du changement (Boyne et al, 2004) ? Selon Poister (2010), la transition de la planification stratégique vers un véritable management stratégique et l'intégration de ce dernier aux activités et processus de management de la performance constituent l'un des défis clés pour les managers publics dans les années à venir. Selon Bryson et al. (2010), la nécessité d'acquérir des connaissances à ce niveau impose des études empiriques approfondies portant sur les enjeux et processus associés à l'implantation des plans stratégiques en milieu public. De manière plus fondamentale, certains se demandent si un changement de type planifié, formalisé et anticipatif est réellement compatible avec les caractéristiques des organisations publiques, de leur environnement et des processus de décision qui les caractérisent.

Enfin, et sans remettre en cause la notion de stratégie, celle-ci ne devrait-elle pas évoluer vers de nouveaux cadres stratégiques (Williams et Lewis, 2008), des modèles mixtes ou hybrides combinant changement planifié et émergents et capables d'intégrer une multiplicité de parties prenantes dans la

co-construction et la co-réalisation des stratégies publiques. Les notions d'intention stratégique, de management stratégique collaboratif, de gouvernance de réseau ainsi que les théories liées au management des parties prenantes (Mc Adam et Walker, 2003) et aux réseaux sociaux (Williams et Lewis, 2008) semblent particulièrement prometteuses dans la construction d'un management stratégique public.

Ces questionnements et doutes nous poussent à nous interroger (1) sur les processus de formation et d'implémentation de la stratégie en milieu public, (2) sur la nature de celle-ci qui demeure selon Johanson (2009) un sujet faiblement exploré, (3) ainsi que sur les liens et les interdépendances existant entre les différentes phases du processus de management stratégique. La formation de la stratégie relève-t-elle en milieu public de processus formels, rationnels et déductifs ou à l'inverse d'approches politiques faites de compromis, de négociation, de jeux de pouvoirs et de pressions conduisant à des changements incrémentaux de faible portée ou bien encore d'une conception mixte mêlant intention stratégique de long terme et construction de la stratégie « chemin faisant » (au sens d'Avenier, 1997) ? Quels sont les leviers, les mécanismes permettant la traduction de la stratégie en actions ainsi que son appropriation et sa diffusion au sein du milieu organisationnel ? Quelle place joue, aux côtés des dispositifs traditionnels que sont la planification opérationnelle, l'allocation de ressource et de moyens, des facteurs tels que la communication, la responsabilisation, la formation l'implication des parties prenantes interne et externe, le leadership.

Afin d'apporter des éléments de réponse, un recensement et une analyse des différentes approches de la stratégie, mais aussi des nouveaux concepts et cadres théoriques, sont conduits dans un premier temps. Dans un second temps, une étude exploratoire fondée sur une étude de cas et une méthodologie de recherche de type recherche-intervention est réalisée. Après avoir été présentée, cette étude de cas nous permet de dégager des résultats afin de dégager la nature de l'approche mobilisée en matière de management stratégique. Une discussion sur les processus de formation de la stratégie et de sa mise en œuvre en milieu public est alors effectuée ainsi qu'un retour et une confrontation à la théorie. Au global, nous nous inscrivons dans le courant de recherche de « *la stratégie en tant que pratique* » tel que défini et préconisé pour le management stratégique public par Bryson et al. (2010) ainsi qu'Hansen (2011) et qui vise à produire des connaissances par l'observation des actions et des pratiques effectives des organisations publiques et par l'étude des contextes dans lesquels celles-ci s'insèrent.

1. Les différentes approches théoriques de la formation et de la mise en œuvre stratégique en milieu public

Pendant longtemps la planification rationnelle et l'approche politique des stratégies et politiques publiques ont constitué les deux principaux modèles de formation de la stratégie en milieu public (Andrews et al., 2009 ; Elbanna, 2006). Or les pratiques actuelles des organisations publiques ainsi que les travaux d'un certain nombre d'auteurs suggèrent l'émergence d'une conception collaborative de la stratégie publique combinant des éléments des deux approches citées précédemment mais aussi novatrice par rapport à celles-ci. Chaque approche, présentée et discutée dans les développements suivants, induit des conceptions et des représentations différentes sur un certain nombre d'éléments tels que le sens et l'unicité du processus de décision, le rôle des acteurs publics, l'organisation, le degré de contrôle et la nature du changement.

1.1. L'approche rationnelle

L'approche rationnelle puise en grande partie ses sources dans l'école du design incarnée notamment par Andrew (1980) ainsi que Christensen et al. (1983) et dans l'approche normative de la stratégie développée par Ansoff (1980) et le concept d'enjeux stratégiques. Elle s'appuie sur les principes de rationalité absolue des décisions et d'optimisation économique des choix et conçoit le management stratégique d'un point de vue principalement méthodologique et procédurale. Selon cette approche, la

stratégie résulte d'une démarche intellectuelle de réflexion et de conception et s'organise selon un processus séquentiel et structuré qui garantit l'objectivité, la rationalité et donc l'efficacité des choix stratégiques. A une phase de diagnostic succède ainsi une phase de formulation se traduisant par la définition d'objectifs clairs et explicites, censés s'imposer à l'ensemble de l'organisation. L'étape suivante, la mise en œuvre, consiste en une programmation opérationnelle et budgétaire et une allocation optimale de ressources au regard des objectifs visés. L'utilisation de dispositifs incitatifs, indicatifs et/ou coercitifs, de contrôle et d'évaluation conclue le processus. Le respect de ces différentes étapes ainsi que l'utilisation d'outils analytiques et de méthodes d'optimisation permettent de garantir l'optimalité (notamment par l'évaluation exhaustive des problèmes, des options et des solutions possibles) et la performance des choix stratégiques. La formation de la stratégie s'assimile ici principalement à une démarche scientifique d'analyse, de planification et de programmation.

A cette approche sont attachés un certain nombre de principes et de présupposés à savoir :

- L'environnement peut être compris, analysé et anticipé dans ses évolutions.
- Le changement est intentionnel et le futur de l'organisation peut être programmé.
- Les organisations s'assimilent à des hiérarchies, à des ensembles homogènes partageant et acceptant les mêmes objectifs et agissant comme un tout dans leur réalisation.
- L'organisation s'identifie à ses dirigeants et ses membres à des exécutants.
- L'analyse et la réflexion précède l'action.
- Les responsables occupent une place centrale de planificateurs et de décideurs.

A l'approche rationnelle est associée l'idée d'un changement délibéré et programmatique piloté à l'aide d'une stratégie formalisée en termes d'objectifs et de plans d'action (Whittington, 1993, cf Johanson). Pendant longtemps l'approche rationnelle a privilégié la phase de formulation et de planification stratégique, s'identifiant par la même à cette dernière¹. Plus récemment les notions de management stratégique et de management de la performance ont souligné l'importance des actions d'accompagnement et de suivi dans la mise en œuvre ainsi que l'intégration d'éléments plus politiques, culturels et organisationnels. Cependant, la plupart des modèles et des approches de la stratégie continue d'ignorer la nature politique et conflictuel des processus de décision publique (Bryson et al, 2010), et ne fournissent de ce fait que peu d'information et de connaissance sur la manière dont les managers publics gèrent ou doivent gérer les pressions politiques et la nature pluraliste de leur environnement.

L'approche rationnelle a fortement influencé les démarches de modernisation et de réformes managériales entreprises au cours de ces trente dernières années. Il en va ainsi du PPBS aux USA et de la RCB en France dans les années 60 mais aussi des mouvements de modernisation de l'administration publique mis en œuvre au cours de ces vingt dernières années, notamment à travers le NPM. On citera à titre d'exemple le GPRA aux Etats Unis, le LGMA en Angleterre, la LOLF en France; réformes qui dans leur grandes lignes imposent la définition d'objectifs et de plans stratégiques, ainsi que la mise en place d'une gestion par la performance et les résultats. Poister et Streib (2005) soulignent quant à eux la très forte diffusion et utilisation de la planification stratégique formelle au sein des collectivités locales américaines et canadiennes. Cette approche se retrouve aussi dans les premiers modèles conceptuels de management stratégique spécifiquement développé pour le secteur public au début des années 90 notamment par des auteurs tels que Bryson (1988), Nutt et Backoff (1993) et Rayney ainsi que dans les guides méthodologiques proposés par un certain nombre d'organismes internationaux aux organisations publiques (OCDE, ICMA, Conseil de l'Europe). Il semble exister un paradoxe entre la très large diffusion de l'approche formelle et rationnelle incarnée par la planification stratégique et ses résultats en matière d'amélioration de la performance organisationnelle, voire même sa capacité à simplement influencer les décisions effectives en matière de gestion de programmes, de ressources et de politiques publiques (Bunning, 1992, Johanson, 2009).

¹ Comme dit précédemment la phase de mise en œuvre se limitant à de la programmation opérationnelle et budgétaire.

1.2. L'approche politique de la stratégie publique

L'approche politique peut se définir en réaction/opposition par rapport aux principes et présupposés du modèle de la planification rationnelle. A la rationalité absolue et économique des décideurs publics, cette approche oppose une rationalité contrainte ou limitée par les capacités intellectuelles et les biais cognitifs propres à chaque individu. Les schémas cognitifs individuels et collectifs sont autant de filtres qui génèrent des différences d'appréciation de l'organisation et de son environnement. La quantité limitée d'information analysable par les individus empêche toute analyse exhaustive de l'ensemble des problèmes et des solutions potentielles (Simon, Lindblom). Outre ces critiques, les partisans de l'approche politique en milieu public remettent en cause d'idée de l'acteur unique et omniscient que sous-tend l'approche rationnelle (Pressman et Wildavsky, 1983, Scharpf, 1978). L'homogénéité stratégique serait battue en brèche par l'existence au sein de l'organisation et de son environnement d'une multiplicité de rationalités locales, porteuses d'objectifs et d'intérêts propres et poursuivant de ce fait des stratégies personnelles. Les logiques de conflit et de lutte d'intérêt guident et structurent la dynamique de la prise de décision en milieu organisationnel. Ces conflits portent aussi bien sur (1) les enjeux prioritaires, (2) les objectifs poursuivis et leur mode de réalisation et (3) l'allocation de ressources (Elbanna, 2006). Le processus de formation de la stratégie est ici principalement ascendant ; les enjeux stratégiques émergent, portés par des coalitions d'acteurs. Du fait d'actions de lobbying et de pressions auprès des responsables publics, ces enjeux clés vont acquérir suffisamment d'importance pour attirer leur attention, être inscrit à l'agenda politique et donner lieu l'élaboration de solutions prenant la forme de politiques publiques. Les stratégies et les politiques publiques résultent d'un processus continu de marchandage et de négociation générant des coalitions hétéroclites et changeantes. Dans ce contexte le changement est émergent, discontinu, déstructuré et incrémentiel. Les décisions sur les actions à entreprendre sont prises de manière fragmentée, et disjointe en fonction du degré d'accord qu'elle suscite et non selon une logique d'optimisation économique (Cyert et March, 1963 ; Lindblom, 1959). Les processus de formation des politiques publiques sont largement ainsi imprévisibles et difficilement contrôlables (Braybrooke et Lindblom, 1963) et conduisent en outre à des améliorations marginales, des changements et des innovations de faible ampleur.

La rationalité existe dans le secteur public mais elle est de nature principalement politique (Wildavsky, 1979). 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 manœuvres aux managers publics qui limitent en conséquence au maximum leurs engagements sur des points précis (Le Duff et Papillon, 1988). La direction politique des organisations publiques et les contraintes de temps qui en découlent liées aux termes des mandats et des législatures, leur fort degré d'ouverture, la nécessité de concilier des intérêts divers et parfois contradictoires, la contrainte des cadres réglementaires et légaux sont autant d'éléments remettant en cause le concept même de stratégie en milieu public. 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 clandestines. Dès lors l'existence de pratiques stratégiques en milieu public relèverait davantage d'une quête de légitimité sociale et de phénomènes d'isomorphisme mimétique et coercitif que d'un réel besoin en terme de planification et de pilotage du changement. Ainsi les caractéristiques environnementales et organisationnelles des organisations publiques ainsi que la nature de leur mission détermineraient des processus de décision et d'implémentation antinomiques des principes et logiques guidant les systèmes formels et analytiques de management stratégique (Bryson, 1989). La théorie sur les parties prenantes et les modèles de management stratégique public que celle-ci a inspiré peuvent être rattachés à l'approche politique. Il en va de même en ce qui concerne le concept de réseau politique et de la littérature qui s'y rapportent. Les processus politiques et les décisions au sein de ces réseaux s'assimilent à des interactions complexes et imprévisibles s'établissant en une diversité d'acteurs porteurs de préférences et d'objectifs à la fois variés et changeants et placés dans de situations de dépendance mutuelle (Gage et Mandell, 1990, Marsh et Rhodes, 1992). Les luttes de pouvoirs, le jeu d'influence et les processus de négociation influence la

dynamique de développement des réseaux au sein desquels aucun n'acteur ne domine et n'occupe de place centrale (Benson, 1982, Kickert et al., 1997).

1.3. La gouvernance et le management stratégique collaboratifs

L'approche collaborative des stratégies et politiques publiques s'est affirmée au cours de ces dernières années comme l'une des voies de recherche privilégiée et en forte croissance au sein du courant management public (Bryson et al., 2010). La collaboration intra et interorganisationnelles traduit le partage et la diffusion de ressources, d'information, de compétences par des organisations et des individus appartenant à des secteurs et des domaines différents afin de mettre en œuvre de manière partenariale des actions et d'atteindre collectivement des résultats qu'aucune organisation prise séparément ne peut réaliser (Bryson et al., 2006). Les recherches ont plus spécifiquement porté sur le management stratégique collaboratif et la gouvernance des réseaux transorganisationnels et transsectoriels (Robertson et Choi, 2012 ; Agranoff, 2006 ; Bryson et al., 2006). Cette approche de la stratégie en milieu public emprunte un certain nombre de concepts, d'idées et de principes à des courants théoriques tels le management des parties prenantes, l'analyse des réseaux sociaux, les stratégies collectives. Elles s'en distinguent en proposant un cadre et des modèles intégrés orientés vers l'organisation et pilotage de cette collaboration aux différentes étapes du processus stratégique. L'approche collaborative publique qui est généralement présentée par la littérature comme étant une évolution à la fois inévitable mais aussi souhaitable (Bryson et al., 2006), est structurée autour d'un certain nombre de concepts et de notions clés tels que les réseaux, l'apprentissage, la gestion des connaissances.

Ce champ d'étude s'est vu légitimé par le recours croissant des gouvernements et des institutions publiques à des modes d'action collaboratifs et participatifs organisés autour de réseaux d'acteurs multiples et divers, issu aussi bien du secteur public que privé. Selsky et Parker soulignent ainsi la multiplication des partenariats multi organisationnels et trans-sectoriels dans la gestion d'enjeux de type sociaux et environnementaux relativement complexes et dont le traitement se situe en dehors des frontières et des ressources d'une seule organisation. Le concept de nouvelle gouvernance publique, définie par Osborne, traduirait cette transformation des logiques et de paradigmes de l'action publique, cette évolution vers un Etat pluriel au sein duquel une multiplicité de parties prenantes internes et externes aux organisations publiques contribue à la réalisation de services et de politiques publiques. La légitimité et la pertinence de l'approche collaborative résultent à la fois de la réduction des moyens et des ressources publiques, de la complexification des enjeux publics et des problèmes sociaux auxquels doivent faire face ces mêmes organisations publiques et enfin de l'exigence d'implication et de démocratie participative de la société civile. Ces transformations ont occasionné un phénomène de dépendances de ressources et de moyens des organisations publiques vis-à-vis d'acteurs externes dans le traitement des enjeux sociaux. L'interdépendance de ressources et d'enjeux sociaux conduit à une interdépendance relationnelle et organisationnelle et donc à une communauté de destin entre une diversité d'organisations. La dispersion des ressources, des connaissances et des expertises entre une multiplicité d'organisations publiques et privées implique une approche collaborative et partenariale des politiques et des actions publiques. Ainsi que le souligne Proulx l'intelligence collective étant par essence dispersée et éclatée, toute définition de stratégie dans le milieu public doit être basée sur une mobilisation sociale élargie. L'avantage collaboratif (Robertson et Choi, 2012) permet la concrétisation d'actions et de résultats qu'aucune organisation prise individuellement n'est en mesure d'atteindre.

Selon cette approche, la formation de la stratégie est vue comme un phénomène complexe constitué d'interactions et d'échanges s'établissant entre des groupes ou réseaux d'acteurs interdépendants et qui débouche sur la co-production de solutions et de stratégies collectives. Au sein de cette conception de la stratégie, le concept de réseau occupe une place centrale. Selon Agranoff ainsi que Robins et al. (2011), l'avènement de l'ère de réseaux induit une substitution progressive de ces derniers aux modes d'organisation et de gouvernance traditionnels qui constituent le marché et l'organisation hiérarchique. Les réseaux impliqués dans la mise en œuvre d'actions et de projets publics peuvent être définis comme des articulations, des arrangements stables, horizontaux et verticaux d'acteurs publics

et privés interagissant selon des relations de coopération et qui contribuent à la réalisation de finalité publique. Le concept de réseau recouvre la structure, la nature et l'intensité des interactions individuelles et organisationnelles (Considine et Lewis, 2011). La coordination au sein de ces arrangements multi acteurs repose principalement sur des mécanismes sociaux et relationnels souples telles que la confiance, les valeurs, la collaboration, la concertation, se démarquant ainsi des mécanismes bureaucratiques rationnels basé sur le contrôle la hiérarchie et les chaines de commande. Selon Robertson et Choi (2012) deux mécanismes structurent et encadrent la prise de décision dans les réseaux : un dialogue interactif et délibératif, la recherche de consensus. Au sein de ces réseaux les stratégies sont coproduites via les interactions et les échanges qui s'opèrent entre les différentes composantes, ceci sans qu'il n'existe de plans formalisés préalablement définis. La formation de la stratégie est ici perçue comme un phénomène d'apprentissage mutuel , d'expérimentation et d'innovation partagé encadré par des principes généraux, des valeurs et des orientations globales prenant la forme d'un vision stratégique définie comme une représentation mentale de la situation désirée. Ces éléments structurants vont dès lors servir de cadre de références et de règles du jeu orientant les processus collaboratifs. La recherche de consensus et d'accord se substituent à la notion de décision (Agranoff, 2006)

En dehors de l'accès pour les organisations publiques à des ressources manquantes à un coût réduit (Moynihan) via des processus de mutualisation et de partage, le réseau présenterait un avantage de flexibilité et d'adaptabilité face à des situations changeantes et imprévues. La diversité des composantes mais aussi et surtout la capacité de réajustement et d'émergence de nouvelles interactions au sein du réseau favoriserait cette réactivité permettant de gérer la nature de plus en plus incertaines et turbulente de l'environnement des organisations publiques. Plus précisément, les flux d'échange inter organisationnels favoriseraient l'innovation par la mise en commun de visions, d'expériences et de perspectives différentes. (Robins et al., 2011) conduisant à des phénomènes d'apprentissage (portant sur les préférences et les interdépendances d'enjeux et de ressources existant entre les parties prenantes impliquées et sur les problèmes sociaux auxquels ils sont collectivement confrontés) et au développement in fine d'un capital social et d'une base de connaissance élargie. Selon Agranoff (2006), la valeur des réseaux en milieux publics résiderait principalement dans leur capacité à développer et diffuser des connaissances, qu'elles soient tacites ou explicites.

L'accent mis sur les bénéfices associés à une approche collaborative de l'action publique réseau ne doit cependant pas occulter les difficultés et la complexité de gestion d'un système de décision et d'action multi acteurs (Robertson et Choi, 2012). Face à la diversité des enjeux et des visions portées par les membres du réseau, la recherche de consensus peut s'avérer extrêmement couteuse en termes de ressources et de temps mobilité et déboucher sur des consensus mous et faiblement impliquant. Agranoff (2006) souligne que les relations collaboratives et la recherche de consensus n'empêchent pas les conflits et les luttes de pouvoir. Enfin souligne l'illusion de collaboration et de participation que peut donner cette forme d'action ainsi que le risque de comportement opportuniste et de détournement des fins personnels ou catégoriels du processus collaboratif. Les coûts collaboratifs auxquels s'ajoutent les réticences des acteurs publics à partager leur autorité et leurs ressources ne doivent pas être minorés et mettent en évidence selon Bryson et al. (2006) l'importance des mécanismes et structures formelles de gouvernance.

Le management stratégique collaboratif et la gouvernance de réseau témoignent d'une approche opérationnelle et managériale du concept de réseau en s'interrogeant respectivement sur (1) les mécanismes et les instruments collaboratifs (Agranoff et Mc Guire, 2003) et (2) les formes organisationnelles et les structures de gouvernance (Mandell, 1999) ainsi que les styles de management et de leadership (Sullivan et al., 2012, Koppenjan et Klijn, 2004)) favorisant le développement et le fonctionnement de formes collaboratives interorganisationnelles. Deux idées clés ressortent de cette conception managériale des réseaux : les processus collaboratifs peuvent être pilotés de manière organisée et délibérée, les institutions et les acteurs publics occupent un rôle prépondérant dans ces processus de pilotage.

La Gouvernance de réseau en tant que pratique managériale vise à organiser l'action collective au sein d'un système social multi acteurs décentralisé en favorisant la coordination des interactions de dialogue et d'expérimentation (Barzelay et Landuyp, 2009) ainsi que les processus d'apprentissage et de développement de connaissance partagée. Selon Carlile (2004), il s'agit de faciliter la transformation de visions et de perspectives différentes en une connaissance et une compréhension partagée susceptible d'influencer et d'enclencher l'action collective et individuelle La gouvernance regroupe ainsi l'ensemble des activités de coordination et de suivi des processus collaboratifs² (Bryson et al., 2006) mis en œuvre afin d'orienter et d'influencer la performance de ces derniers .

Dans un sens, Le management stratégique collaboratif va plus loin que le pilotage de l'action concertée en incluant la définition d'objectifs et de stratégies collaboratives. Il apparait comme une approche intégrée et globale permettant d'encadrer et d'organiser la collaboration aux différents stades de l'élaboration et de mise en œuvre de stratégies partenariales. Des modèles de processus ont ainsi été développés qui reprennent les grandes étapes de la démarche classique du management stratégique³. Les phases amont et aval témoignent néanmoins des spécificités propres management stratégique collaboratif. Ainsi L'analyse, la sélection et la mobilisation des parties prenantes, le point de départ du processus, représentent des phases clés et différenciantes de la démarche et ont donné lieu au développement croissant d'outils et de techniques analytiques (Bryson, 2004, Holman et al., 2007 ; Cunningham et Lokkesmoe, 2002). La mise en œuvre s'appuie quant à elles sur des actions , émergentes et planifiées, réalisées de manière individuelle et collective. Enfin, l'évaluation se doit d'intégrer les impacts collaboratifs (Hood et al., 1993) qui ont trait notamment aux transformations individuelles et collectives des valeurs, représentations et comportements des organisations internes mais aussi externes aux réseaux collaboratifs.

L'approche collaborative induit une transformation du rôle des manager et des responsables publics dont l'action devient plus périphérique et moins interventionniste. L'objectif n'est plus de définir et de programmer l'action publique de manière unilatérale mais au contraire de favoriser la coproduction et la coréalisation, par des réseaux internes et externes, de solutions collectives et partenariales. Ainsi, et selon une partie de la littérature (Milward et Provan, Mc Guire, 2006), l'acteur public occupe une place centrale d'acteur ou d'organisation pivot (au sens de Burt) chargé de créer, d'organiser et de piloter les interactions intra et inter organisationnels vers l'atteinte de finalités publiques et de buts collectifs. Ses fonctions et rôles s'avèrent multiples et vont de la mobilisation des différents partenaires au renforcement de leur implication autour de la réalisation d'objectifs communs, à la diffusion et au partage de l'information, ainsi qu'à la coordination des actions dans la poursuite des buts et finalités collectives (Milward et Provan, 2006). Bryson évoque le rôle de catalyseur de l'action collective, Johanson celui d'ambassadeur, Mc Guire (2006) celui de leader collaboratif et de médiateur. De par les ressources dont ils disposent (qu'elles soient réglementaires, juridiques ou financières) mais aussi du fait de sa légitimité reconnue dans la promotion de l'intérêt général l'acteur public assure un rôle d'intégrateur visant à fusionner les propositions et les actions émergentes en un schéma global et cohérent s'apparentant à la stratégie du réseau. Mais son rôle ne se limite pas à cette fonction de catalyseur et d'intégrateur. En sélectionnant les projets et les propositions émergentes qui sont le plus en adéquation avec les orientations stratégiques générales et les principes d'action et de décision définis préalablement, l'acteur public disposerait d'une influence significative sur la formation et le pilotage des stratégies collaboratives. Agranoff dans son étude sur 14 collaborations interorganisationnelles remarquent ainsi que les institutions publiques disposent d'une forte influence sur les décisions prises et tranchent en dernier recours.

² Autres que les mécanismes sociaux informels tels que la confiance, les valeurs partagées, l'existence de normes implicites.

³ Clarke et Fuller (2011) distinguent ainsi cinq phases qui correspondent peu ou prou aux principales étapes du modèle LCAG et qui sont la formation du partenariat, la formulation collaborative du plan stratégique, l'implémentation collaborative émergente et délibérée, l'implémentation individuelle émergente et collective, les résultats et impacts collaboratifs.

Ces trois approches, qui traduisent les conceptions dominantes au sein de la littérature de la formation de la stratégie en milieu public, témoignent de différences prononcées sur un certain nombre de dimensions clés (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n°1 : Les trois approches de la formation de la stratégie en milieu public

	Planification rationnelle	Approche politique	Management stratégique collaboratif
Caract. générales du processus de formation de la stratégie et critère de décision	<ul style="list-style-type: none"> • Déductif et Rationnel • Formalisé séquentiel • Organisé selon des phases de diagnostic, de décision et de mise en œuvre • Sélection de la meilleure alternative en termes d'efficacité et d'efficacité 	<ul style="list-style-type: none"> • Non organisé • Inductif et Ascendant • Fortement dynamique et imprévisible • Capacité à satisfaire les demandes et les intérêts les plus pressants et les plus politiquement porteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical et horizontal • Déductif et inductif • Descendant et ascendant • Les solutions sélectionnées permettent la mobilisation des acteurs et des ressources clés pour la réalisation des stratégies collectives
Conception du changement	<ul style="list-style-type: none"> • Changement intentionnel et organisé • Changement radical ou progressif • Approche programmatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Changement émergent, réactif et discontinu • Gestion des intérêts conflictuels • Modifications incrémentales des PP existantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Conception mixte : changement encadré dans ses grandes lignes mais émergent dans sa réalisation
Rôle de la stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'adéquation entre l'organisation et son environnement • Piloter le développement par la définition d'objectifs et de plans d'action 	<ul style="list-style-type: none"> • Rituel et symbolique • Fonction de légitimation et de mimétisme • La stratégie en tant que discours 	<ul style="list-style-type: none"> • La stratégie en tant que pratique d'apprentissage, d'innovation, de production de savoirs et de connaissances • Développement et gestion des interactions et des échanges entre les parties prenantes : logique de gouvernance stratégique
Natures des outils et concept mobilisés	<ul style="list-style-type: none"> • Outils de diagnostic, d'évaluation et d'aide à la décision 	<ul style="list-style-type: none"> • Absent 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs de mise en relation et de gestion des interactions (groupe de synthèse et de réflexions) • Cartographie des parties prenantes • Intension et vision stratégiques
Contenu et degré de formalisation de la stratégie	<ul style="list-style-type: none"> • Formalisation élevée • Définition et hiérarchisation d'objectifs de plans d'action et d'indicateurs de performance 	<ul style="list-style-type: none"> • Formalisation faible : objectifs multiples, ambiguës, de CT et faiblement impliquant • Priorités qui évoluent de manière constante • Discontinuité des stratégies 	<ul style="list-style-type: none"> • Mixte • Existence d'orientations globales stables (vision, missions) mais solutions et plans d'action co-construits « chemin faisant » par des réseaux d'acteurs évolutifs
Rôle du manager public	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion technique et méthodologique 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des conflits, dissensions et des coalitions de soutien 	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance relationnelle • Gestion des interactions et des arrangements inter organisationnels
Degré d'ouverture du processus	<ul style="list-style-type: none"> • Faible 	<ul style="list-style-type: none"> • Limité à certains acteurs locaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Important • Vertical et horizontal
Rôle des responsables	<ul style="list-style-type: none"> • Décideurs stratégiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Acteurs politiques cherchant à accroître 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiateur et catalyseur de la réflexion et de l'action

politiques et administratifs		leur influence et leur légitimité	collective
Conception des organisations	<ul style="list-style-type: none"> Structures mécaniques, hiérarchiques et neutres 	<ul style="list-style-type: none"> Arènes politiques, systèmes organiques 	<ul style="list-style-type: none"> Systèmes organiques, ouverts complexes et diversifiés

Si l'approche normative ou prescriptive a fortement été critiquée par son incapacité à prendre en compte les spécificités du secteur public et à influencer concrètement les pratiques et les décisions effectives des publics, et plus généralement à contribuer à l'amélioration de la performance des organisations et des politiques publiques, force est de constater sa prégnance. Ainsi la littérature sur le management par la performance continue à faire l'hypothèse d'objectifs, de buts et d'indicateurs clairement définis et formalisés. L'approche politique bien qu'intéressante reste purement descriptive et s'assimile principalement à un modèle de décision. Elle n'offre que d'information et d'aide aux praticiens et ne permet pas d'expliquer les changements organisés, de grande ampleur expérimentée par certaines organisations publiques (Sminia et Van Nistelrooij, 2006). Le management stratégique collaboratif représente une approche mixte dans le sens où la stratégie procède à la fois de processus émergents et planifiés. L'émergence se traduit par le fait que les stratégies publiques se construisent au cours du temps en fonction des interactions et des échanges qui s'établissent entre les différentes parties prenantes. Cette approche reconnaît et intègre la nature politique de l'environnement des organisations publiques et des processus de décision. La dimension délibérée de la stratégie s'exprime à travers les dispositifs d'encadrement et de pilotage des réseaux d'acteurs et la structuration de leur réflexion et de leurs propositions autour de concepts et d'objets structurants (objectifs, vision, missions) définis préalablement par les responsables publics. On peut se demander aussi si au cours du processus stratégique les organisations publiques n'alternent pas entre ces différentes approches. Celles-ci ne seraient donc plus exclusives mais mobilisées successivement en fonction des contraintes, des pressions et des opportunités rencontrées.

Au final, la littérature dégage trois approches de la formation et de la mise en œuvre stratégique en milieu public. Deux premières approches, à savoir celles rationnelles et politiques, sont considérées comme classiques et originelles. Une troisième, plus récente, semble émerger dans une logique collaborative et partenariale. Après cette lecture théorique de la stratégie publique, une étude empirique est maintenant présentée pour analyser et caractériser la présence d'une de ces trois approches sur le terrain public local.

2. Une étude empirique de la formation et la mise en œuvre stratégique dans le contexte public local

Comme le soulignent Bryson et al. (2010), l'étude des pratiques effectives de la stratégie par les organisations publiques, et à un niveau plus micro par les responsables publics, constitue la voie la plus appropriée et la plus prometteuse dans l'élaboration d'une théorie réaliste et robuste du management stratégique public. La réalisation d'une étude empirique permet alors de confronter les productions théoriques actuelles avec des pratiques qui peuvent y faire référence ou bien s'en écarter. Dans ce sens, nous présentons ici la méthodologie mobilisée, le cas étudié, les résultats obtenus, puis un retour sur notre grille d'analyse théorique mobilisée dans la première partie.

2.1. La méthodologie mobilisée

Pour croiser lectures théoriques et empiriques du management stratégique en milieu public, nous nous appuyons sur une organisation publique locale, en l'occurrence un Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS). Ce service, rattaché à un conseil général, a la charge de la gestion des secours d'urgence, sur les biens et les personnes, à un niveau départemental. Parmi les SDIS, il représente un établissement de grande taille, en étant classé en 1^{ère} catégorie (sur cinq existantes). Il réalise près de 100 000 interventions par an, disposant de plus de 1 000 sapeurs pompiers professionnels, 2 000 sapeurs-pompiers volontaires et près de 500 personnels administratifs, techniques et de santé. Il

possède une quarantaine de Centre d'Incendies et de Secours (CIS), en tant qu'unités opérationnelles d'intervention sur son terrain départemental.

Avec son accord, nous avons réalisé une recherche-intervention pendant vingt-quatre mois. Cette forme d'étude qualitative de terrain, introduite par Lewin (1947), repose sur une analyse approfondie des pratiques organisationnelles, ainsi que sur une coopération entre le chercheur et les acteurs concernés. De manière plus précise, elle permet d'observer et de construire concrètement une réalité, à partir d'un projet de transformation (David, 2012). Dans notre cas, ce projet consiste, de manière cohérence avec notre objet de recherche, en la définition et la mise en œuvre d'un projet stratégique au niveau de l'établissement. Les visées sont à la fois politiques, en précisant les ambitions et objectifs prioritaires de la collectivité, mais aussi opérationnelles en formalisant les principales actions et activités portées dans l'avenir. Cette démarche a été engagée par ce SDIS en 2011 en perspective de la production et de l'activation de son projet d'établissement sur la période 2012-2014. Elle est envisagée de manière continue en perspective du prochain mandat, devant conduire à la production d'un nouveau projet d'établissement, sur la période 2015-2018, après la prochaine élection à l'échelle départementale.

Cette recherche-intervention a pour objectif de développer une approche mobilisant des connaissances théoriques afin de modifier un système organisationnel présentant des dysfonctionnements. En effet, la mise en œuvre de ce projet stratégique a pour rôle de « *clarifier les orientations de politiques publiques, de fédérer l'ensemble des agents autour de valeurs et d'objectifs communs, de structurer l'organisation et assurer la cohérence des activités, de permettre à l'ensemble des cadres de disposer d'outils de pilotage, et de continuer à inscrire le Sdis dans une logique de performance* ». Notre rôle consiste alors à accompagner la collectivité, en tant qu'expert indépendant, non seulement en formalisant, mais aussi en intégrant au contexte les changements produits. Comme l'indique David (2012), l'objectif est « *d'aider, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles et outils de gestion adéquats, à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini* ». De plus, comme l'indique Martinet (1990), nous cherchons « *moins à expliquer le mode qu'à le comprendre suffisamment pour donner aux acteurs des moyens accrus de le changer de façon plus efficace, efficiente et lucide* ». La recherche-intervention vise donc à produire des connaissances qui puissent être utiles non seulement aux acteurs dits de terrain, mais qui apportent aussi un intérêt particulier pour les sciences de gestion (Perez, 2008), en l'occurrence ici sur la question de la formation et de la mise en œuvre de la stratégie en milieu public.

A cette fin, après avoir pris connaissance de l'organisation et de ses modes de fonctionnement, nous avons tout d'abord participé au comité de pilotage chargé de la mise en œuvre de ce projet stratégique pour ce SDIS. Ce dernier avait vocation à proposer et à suivre la mise en œuvre des différentes étapes du projet. Il rendait aussi compte des avancées à la direction administrative et politique de l'établissement. Nous avons ensuite participé aux différentes réunions, en amont, de réflexion et en aval, de présentation. Enfin, nous accompagnions aussi les différents groupes de travail prévus dans le cadre du projet.

2.2. La présentation de l'étude de cas

Pour présenter cette étude de cas, nous décrivons tout d'abord le contexte, interne et externe, de cette collectivité. Ensuite, nous abordons la nature de ses outils de management stratégique mobilisés. Enfin, nous présentons les modalités de mise en œuvre de ce projet de transformation stratégique.

2.2.1) Des acteurs internes pro-actif au management stratégique face à des enjeux internes et externes importants

Comme toutes les collectivités locales françaises, les SDIS sont soumis à de fortes pressions budgétaires, souvent de manière indirecte dans la mesure où ils sont principalement financés par les communes et un conseil général de rattachement. Au-delà de l'augmentation de ces contraintes financières, les obligeant à trouver des voies d'économies, les SDIS sont aussi soumis à de fortes

pressions organisationnelles internes. En effet, avec la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, les SDIS passent d'une organisation communale à départementale, en particulier avec l'objectif de rationaliser l'utilisation de leurs moyens. Les rôles, responsabilités et fonctionnement des CIS, quasi-autonomes à l'époque, sont alors largement modifiés en devenant dépendant à la fois de groupements territoriaux (en tant que structures de regroupements par territoire infra-départemental des CIS) et de groupements fonctionnels (en tant que structures départementales supports des CIS).

Dans ce nouveau contexte, les SDIS sont ainsi amenés à répondre à des dysfonctionnements organisationnels importants. En effet, l'augmentation de la distance, géographique et technique, entre les acteurs, notamment les opérationnels et les dirigeants, fait émerger des problèmes relationnels et informationnels. La taille plus importante des nouvelles organisations mobilisées génère aussi des problèmes de gestion de la transversalité ou de responsabilisation sur les actions à engager. En outre, les contraintes financières augmentant, les SDIS sont alors obligés de prendre des décisions et de réaliser des arbitrages, sur les moyens à engager et les activités à mener, alors que jusqu'alors leurs statuts et les compétences gérées les protégeaient de ce type de décision.

Le SDIS partenaire à la recherche-intervention semble toutefois être plus protégé que d'autres établissements. En effet, la départementalisation de ses CIS est réalisée depuis un nombre d'année important et apparaît être intégré dans les comportements des acteurs locaux. De plus, les pressions externes du conseil général financeur semblent moins fortes que dans d'autres départements où les ressources financières sont moins importantes. Il n'en demeure pas moins que ce SDIS, pour faire face à un certain nombre de ces dysfonctionnements existants, a décidé de prendre en compte ces modifications environnementales actuelles, mais aussi d'anticiper celles à venir, en définissant et mettant en œuvre son projet d'établissement. Ce dernier peut ainsi être analysé non seulement comme un vecteur de mobilisation et de dépassement pour l'ensemble des ressources humaines, mais aussi, de manière plus générale, comme un moyen d'être plus performant dans un contexte contraint (Bartlett et Ghoshal, 1994, Lejeune et al, 2001). Il est l'instrument du changement organisationnel privilégié par l'équipe de direction en place, pour répondre aux enjeux internes et externes, actuels et anticipés (Auréan et Joffre, 2004).

2.2.2) Des outils « classiques » de management stratégique, mais en synergie

Afin de définir et mettre en œuvre son projet d'établissement, ce SDIS a mobilisé différents outils stratégiques. La formalisation de la stratégie a tout d'abord été réalisée après un diagnostic stratégique, où les forces et faiblesses organisationnelles ont été analysées, au même titre que les menaces et opportunités de son environnement. Suite à ce diagnostic, les ambitions clés de la collectivité ont été définies pour les années à venir. Elles couvrent des problématiques d'intervention des sapeurs-pompiers, par exemple sur l'exigence et la performance opérationnelle. Elles couvrent aussi des problématiques organisationnelles, concernant elles l'ensemble des acteurs, opérationnels, administratifs ou politiques, par exemple sur l'optimisation de l'organisation et des relations entre acteurs. A cette occasion, les valeurs sur lesquelles s'appuie l'établissement ont aussi été déterminées. L'engagement collectif et individuel, la loyauté, le respect des règles, la culture de l'effort, la solidarité, l'écoute et la cohésion constituent ainsi un certain nombre des valeurs structurant la charte produite.

Ensuite, au delà de ces outils de diagnostic et de formalisation stratégique, d'autres dispositifs ont aussi été utilisés concernant le pilotage stratégique, permettant la mise en œuvre des ambitions définies antérieurement. Comme l'indique Demeestere et al. (2020), il s'agit alors de relier en permanence stratégie et action opérationnelle en s'appuyant sur trois volets complémentaires : 1) la planification par le déploiement de la stratégie sous forme de plans d'action ; 2) le contrôle, par la construction et la mise à jour d'un réseau d'indicateurs de performance permettant de mesurer le résultat des actions en cohérence avec les orientations stratégiques ; 3) l'apprentissage, par le suivi et le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette stratégie. Les outils de pilotage mobilisés couvrent alors des logiques de planification, de responsabilisation et d'évaluation (Carassus et Gardey, 2009).

Pour les premiers outils, ceux de planification stratégique, le SDIS a défini des politiques et des objectifs liés permettant la réalisation des ambitions stratégiques définies préalablement. Afin de faire le lien avec l'opérationnel, ces politiques ont été déclinées en missions et action/activité⁴, dans le cadre d'une segmentation stratégique arborescente. Chacun de ces nouveaux objets de la segmentation stratégique sont aussi objectivés, en faisant le lien avec l'objectif du segment supérieur (à savoir la politique de rattachement pour une mission, et la mission pour une action ou une activité). Des feuilles de route initiales ont ainsi pu être élaborés par politiques publiques et par services, en précisant le calendrier retenu et le niveau de priorité des actions/activités à engager.

Les seconds outils utilisés relèvent, eux, d'une logique relative à la responsabilisation des acteurs concernés, afin que les politiques prévues puissent être mises en œuvre. Le SDIS a alors déterminé les structures chargés du pilotage et/ou de la mise en œuvre des politiques, missions et actions/activités prévues. Il a aussi participé à la formalisation des acteurs responsables, puis à la prévision des moyens humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre des ambitions prévues. Les feuilles de route, modifiées en fonction des moyens disponibles, ont alors pu être produites, ainsi que les budgets et moyens en personnel en fonction des ambitions prévues. Les responsabilités étant précisées pour chaque structure, ainsi que les moyens octroyés, des projets de service ont alors pu être élaborés ainsi que des fiches de postes par agents en tenant compte des actions et activités menées. Le lien était ainsi réalisé entre perspectives stratégiques et exécution opérationnelle. Le SDIS a alors engagé une modification de ces modes de fonctionnement, mis en évidence non seulement par la révision de son organigramme, en l'adaptant aux ambitions stratégiques, par la rénovation de son dialogue de gestion entre les différents acteurs (politiques et administratifs, supérieurs et subordonnés), mais aussi par l'évolution du fonctionnement de ses instances managériales (par exemple son comité général de direction et ses comités de direction des groupements).

Les troisièmes outils mobilisés concernent l'évaluation des politiques publiques. Le SDIS a ainsi déterminé des indicateurs sur les politiques, missions et actions/activités. Ils concernent la consommation des moyens, l'avancement des actions, les résultats obtenus et les effets générés sur le territoire. Ils permettent, une fois regroupés et mis en relation avec les objectifs prévus, la production de tableau de bord équilibrés, c'est à dire prenant en compte les différentes dimensions de la performance publique (Moullin, 2002 ; Bouckaert et Politt, 2004) et adaptés à chaque niveau décisionnel. Il est à noter que ces outils d'évaluation étaient les moins déployés à la fin de notre recherche-intervention. En effet, tous les politiques publiques et leurs déclinaisons n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation globale. Des raisons culturelles, liées à la faible pénétration de la culture d'évaluation dans le secteur public local, et techniques, liées aux difficultés à gérer les indicateurs nécessaires par le système d'information, expliquent principalement ce décalage temporel entre le calendrier prévu et celui effectivement réalisé.

Au final, ces outils mobilisés peuvent qualifiés de classiques dans la mesure où ils s'appuient sur des dispositifs connus et maîtrisés. L'originalité tient toutefois à la mise en synergie de ces différents outils. En effet, souvent, lorsque des collectivités locales engagent ce type de démarche stratégique, elles ne mobilisent qu'une partie de ces outils (Carassus et Gardey, 2009), comme les outils de planification stratégique en privilégiant une logique de communication, sans mise en action réelle, ou les outils d'évaluation, sans objectivation préalable.

2.2.3) Des modalités englobantes et collaboratives de mise en oeuvre

⁴ La différence entre action et activité tient à la nature des opérations engagées. Les activités sont considérées comme récurrentes et répétitives, comme par l'exemple le secours à personne, alors que les actions sont considérées comme ayant un début et une fin précises dans le temps, comme la construction ou le réaménagement d'un CIS. La distinction entre activité et action est réalisée dans la mesure où les modes de pilotage associés peuvent être différents. Les actions peuvent être gérées en mode projet alors que les activités, de par leur récurrence, peuvent faire l'objet d'un suivi moins précis.

Au-delà des outils de management stratégique mobilisés, cette recherche-intervention doit aussi être décrite à travers ses modalités de mise en œuvre. Le type d'acteurs concernés, la nature du changement engagé ainsi que la présence de facteurs méthodologiques constituent autant de modalités ayant permis le déploiement de ce projet d'établissement.

Tout d'abord, sur le premier point, les acteurs concernés ont été différents selon les phases de la démarche. L'engagement dans cette voie est principalement le fait de l'équipe de direction administrative, le président élu du SDIS, ainsi que son équipe, ayant validé la proposition. Le leadership était donc plutôt de nature administrative, les élus soutenant la démarche et étant informé des avancées au fur et à mesure. Lors de la phase de diagnostic et de planification stratégiques, l'équipe de direction, formé du directeur départementale et de ses directeurs adjoints, soit une douzaine de personnes, ont participé à la production des ambitions stratégiques, des politiques et missions liées, ainsi que leurs objectifs. Les acteurs opérationnels, après avoir été informé des premiers travaux, ont, eux, été mobilisés via la constitution de groupes de travail thématiques, par politiques publiques, représentatifs de tout l'établissement. Une soixante de personnes ont ainsi été mobilisés pour formaliser les actions et activités opérationnelles, avec leurs objectifs, de l'établissement. Plusieurs allers et retours ont été organisés entre l'équipe de direction et les groupes de travail opérationnels, afin de finaliser la segmentation stratégique, en croisant les propositions descendantes d'ambitions, politiques et missions et celles ascendantes d'actions et activités. Après une douzaine de mois de travail sur ces questions, les groupements fonctionnels et territoriaux furent informés du résultat obtenu. Le projet d'établissement pouvait alors être diffusé pour déploiement et mise en œuvre. Lors de la phase de responsabilisation, l'ensemble des acteurs fut aussi mobilisé. Si nous prenons l'exemple de la production des feuilles de route prévisionnelles, les groupements furent d'abord force de propositions en organisant des réunions internes avec leurs services. Puis, des réunions d'arbitrages furent organisées par direction avec leurs groupements, et enfin au niveau de l'établissement au niveau du comité de direction élargi (c'est à dire le comité de direction avec les chefs de groupements, soit une quarantaine de personnes). Les élus ont alors été informés des arbitrages réalisés par l'équipe de direction, pour modification puis validation.

Ensuite, la seconde modalité de mise en œuvre caractérisant ce projet d'établissement est liée à la nature du changement réalisé. Ce dernier est d'abord caractérisé par sa globalité. En effet, tous les groupements, fonctionnels et territoriaux, sont concernés. L'ensemble des acteurs, politiques et administratifs est aussi impacté, à un moment ou à un autre de la démarche, avec des leviers d'actions plus ou moins importants. Le changement est ensuite caractérisé par sa nature progressive. En effet, les différentes phases prévues et partagés au départ se sont échelonnées sur une période relativement longue pour tenir compte à la fois de la complexité des éléments produits, notamment en agissant sur la transversalité des relations entre acteurs, mais aussi des habitudes de fonctionnement décalées d'un management planifié et transparent. Lorsque des étapes difficiles étaient engagées, l'expérimentation fut de rigueur en activant une partie des personnes et services concernés, pour ensuite en tirer des conclusions pour un déploiement à grande échelle. Après, le changement peut être caractérisé par sa nature volontariste. En effet, les acteurs, notamment les cadres opérationnels, ont souvent été moteurs au cours de la démarche, en se rendant compte de la valeur ajoutée du changement opéré au regard des fonctionnements antérieurs. Des déviances positives, c'est à dire des changements allant au-delà des prévisions de départ, ont ainsi été possibles, comme ont pu le rencontrer Favoreu et al. (2012) sur une démarche de ce type dans une autre organisation publique locale. Enfin, ce changement peut être caractérisé par son degré de formalisation important. En effet, après avoir utilisé des tableaux au départ de la démarche, une plate forme collaborative de pilotage des politiques et des structures publiques fut mise en œuvre. Elle permit la caractérisation du projet d'établissement, ainsi que sa diffusion auprès des différents acteurs, contributeurs et utilisateurs de la plate-forme. L'ensemble des agents de la collectivité, élus compris, disposaient alors d'un droit de modification ou de simple utilisation du projet d'établissement. La formalisation était aussi possible par la communication interne organisée autour et au sein de cette démarche. Ainsi, le journal d'information interne fit régulièrement état de l'avancée du projet d'établissement, non seulement pour présenter le projet obtenu mais aussi pour communiquer sur les actions réalisées. Des revues de direction furent aussi organisées en s'appuyant sur la plate-forme collaborative existante.

Enfin, les modalités de mise en œuvre de ce projet d'établissement peuvent être caractérisées par ses facteurs méthodologiques mobilisés. Comme Favoreu et al. (2012) l'évoquent, une définition adaptée de ces facteurs permet de réduire les déviances négatives, formalisées par des résistances, voire des blocages, suite à la diffusion d'une innovation managériale dans une organisation publique locale. Au cas particulier, il a été prêté une attention particulière à l'existence et la composition du comité de pilotage, pour assurer le suivi et le portage de cette démarche. Ainsi, le comité de pilotage n'a pas été constitué que de responsables fonctionnels, comme cela peut être souvent le cas, mais aussi de responsables opérationnels. Le SDIS a aussi prévu un calendrier au départ sur la démarche et informé les différents acteurs concernés de leur action en fonction des phases envisagées. Enfin, des référents par direction ont été désignés pour faire le lien entre le comité de pilotage et l'ensemble des directeurs impliqués dans la démarche, notamment sur des questions techniques, permettant d'organiser les allers et retours entre le comité de pilotage et les acteurs.

L'ensemble de ces modalités, si les outils apparaissent relativement classiques, peut, lui, être qualifié par sa nature innovante. En effet, la participation de l'ensemble des acteurs, politiques et administratifs, quelque soit leur position hiérarchique, un changement progressif, partagé et instrumentalisé apporte à la mise en œuvre de ce projet d'établissement des modalités englobantes et collaboratives, facteurs clés de succès dans ce type de démarche (Favoreu et al., 2012).

2.3. Les résultats obtenus : un management stratégique de nature collaborative

Si la littérature mettait en évidence dans notre première partie trois approches possible de la formation et de la mise en œuvre stratégiques dans le secteur public, force est de constater, notamment au regard des modalités de changement mobilisés par ce SDIS, que ce projet stratégique relève plus d'un management stratégique collaboratif que des deux autres approches évoquées. Les dimensions privilégiées, son contenu, son processus et ses facteurs d'émergence semblent le montrer.

2.3.1) Des dimensions fondamentales guidées par la connaissance, la transversalité et l'apprentissage

Le projet stratégique mis en œuvre par ce SDIS apparaît privilégier des dimensions guidées par la connaissance, la transversalité et l'apprentissage. En effet, la stratégie est tout d'abord vécue par les acteurs concernés en tant que pratique de production de savoirs, que cela soit concernant la réalité quotidienne ou les projets futurs. Le projet stratégique permet alors aux acteurs de mieux connaître l'existant, c'est à dire les actions et activités opérationnelles réalisées, avant de pouvoir se projeter dans le futur en fonction de leurs priorités et moyens. Il est à noter, sur ce point, que la connaissance du quotidien apparaît nécessaire pour réaliser des projections réalistes du futur. Elle n'était toutefois pas acquise, de manière collective, dans le SDIS étudié, la taille de l'entité ainsi que sa structure territorialisée ne permettant pas un partage facilité de l'activité globale.

Ensuite, la réflexion et la mise en œuvre stratégiques permettent, dans ce cas, de gérer les interactions entre les différentes parties prenantes à l'organisation, internes et externes. La transversalité et la globalité des relations sont alors prises en compte alors que les fonctionnements habituels sont largement influencés par une logique verticale et hiérarchique. Ces échanges s'appuient aussi bien sur une approche instrumentale, en mobilisant des outils rationnels de planification et d'organisation, mais aussi sur une approche symbolique. Sur le premier point, il est à noter, par exemple, que la démarche a permis de déterminer les acteurs et services responsables de la mise en œuvre des actions et activités de l'établissement, les personnes pouvant souvent se « renvoyer la balle » quand cela n'était pas formalisé et partagé. Sur le second point, il faut remarquer, par exemple, que la démarche a permis un échange sur les valeurs de l'organisation, ainsi qu'une formalisation. Les valeurs sur lesquelles s'appuie l'établissement sont ainsi connues de tous, avec des termes partagés et ayant une signification commune. Le changement est alors aussi bien culturel et comportemental, que technique et instrumental.

Enfin, le projet stratégique déployé représente une aide à la décision par des retours d'expérience sur la connaissance de la réalité des actions menées. En effet, les éléments d'évaluation, entre autres, permettent de mieux connaître, de manière collective, les résultats et effets des actions et activités engagées. Un apprentissage est alors possible en permettant, non seulement, l'allocation de moyens ou la révision des priorités (Batac et Carassus, 2009), mais aussi aussi, de manière plus générale, le pilotage de la collectivité (Demesterre et al., 2002).

Compte tenu de ces dimensions mobilisées, le management stratégique déployé peut être qualifié de collaboratif. Ainsi, il se situe à la croisée d'un pilotage rationnel et d'une approche politique de l'organisation. Les jeux d'acteur possibles dans une approche organique et peu formalisée du management stratégique sont alors limités et permettent la production d'une connaissance partagée, prenant en compte la transversalité des relations et l'apprentissage collectif.

2.3.2) Un contenu formalisé mais évolutif et dynamique

Au-delà de ses dimensions, la mise en œuvre de ce projet stratégique peut être caractérisé par son contenu cadré et rédigé. En effet, sur la partie instrumentale, la planification et l'opérationnalisation de la stratégie a été guidé par un degré important de formalisation. Ainsi, des feuilles de route ont été définies par politiques publiques. Des plannings de type GANTT ont permis la représentation des calendriers prévus. L'utilisation d'une plate-forme logicielle a aussi rendu possible le cadrage de la démarche. Il n'en reste pas moins que ce contenu formalisé n'était pas figé, mais évolutif et dynamique. En effet, si les orientations politiques globales restaient stables sur le long-terme, représentées par les ambitions et ses politiques publiques objectivées, les contenus opérationnels, à savoir les missions et leurs actions/activités, ont pu faire l'objet, par exemple, d'évolutions en fonction du contexte, interne et externe. Le renforcement des contraintes financières avec le principal financeur, ainsi que la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation sur le temps de travail au niveau européen ont, entre autres, obligé le SDIS non seulement à changer la priorité de certaines actions, souvent en les déplaçant dans le temps, mais aussi à intégrer ou supprimer certaines actions.

Compte tenu de la nature de son contenu, le management stratégique déployé peut, ici aussi, être qualifié de collaboratif. Ainsi, il se situe à la rencontre d'un pilotage formel et de la prise en compte des modifications organisationnelles ou environnementales. Une planification rationnelle, programmée, objectivée, et instrumentalisée se combine alors avec une stratégie et des modes d'organisation dynamiques, réactifs et évolutifs.

2.3.3) Un processus partagé, itératif et engageant

Le projet stratégique déployé par ce SDIS peut ensuite être caractérisé par son processus partagé, itératif et engageant. En effet, une attention particulière a été accordée à la nature du processus de changement. En l'ouvrant aux principaux acteurs internes, et pas seulement aux membres de la direction « centrale », en s'appuyant sur une participation collégiale, des approches à la fois verticales et horizontales, descendantes et ascendantes, ont pu être mobilisées. Dans le premier cas, la relation hiérarchique verticale a été respecté pour rénover le dialogue de gestion entre les différentes instances de management (pôles, direction, groupements et services). Un management en mode projet, autour des principales actions stratégiques, a pu aussi permettre le développement des relations transversales dans l'organisation, en dépassant le cloisonnement entre structures. Dans le second cas, une démarche itérative a été mobilisée pour définir le projet stratégique de l'établissement, alliant à la fois vision et ambition à long-terme de la direction et actions ou activités opérationnelles court-termistes de terrain. De plus, il est à noter que la majorité des décisions prises dans le cadre de la démarche l'ont été de manière partagée, en présence des acteurs concernés, à la fois stratégiques et opérationnels. Lorsque les échanges et le compromis collégial n'aboutissaient pas, le directeur départemental tranchait alors pour trouver une solution. Les membres du comité de direction élargie jouait, eux, le rôle d'interface et d'animateur entre le comité de pilotage et leurs agents, non associés de manière directe à la démarche.

Compte tenu de la nature de son processus, le management stratégique déployé peut, ici aussi, être qualifié de collaboratif. Ainsi, il se situe à la croisée d'un changement à la fois déductif et encadré, mais aussi émergent et inductif. Une démarche de mise en œuvre itérative permet alors non seulement de mieux partager l'information, mais aussi, et surtout, d'impliquer les acteurs concernés pour qu'ils soient engagés et moteurs au moment de la mise en œuvre du projet stratégique retenu de manière collégiale.

2.3.4) Des facteurs externes peu influents mais anticipés

Enfin, le projet stratégique mis en œuvre par ce SDIS peut être décrit par ses facteurs d'influence. A l'analyse, il apparaît que même si la situation de l'environnement est complexe et mouvante, elle ne constitue pas le facteur explicatif de son adoption et de son développement. Les élus ou le principal financeur se situent ainsi à la fois en amont et aval de la démarche, en terme d'engagement ou bien d'information sur l'avancée, mais pas au centre, en terme de portage et d'implication. Les facteurs d'influence apparaissent plus de nature interne, avec le souhait de la direction et des principaux cadres non seulement de répondre aux dysfonctionnements organisationnels, mais aussi d'anticiper les évolutions à venir. Si les facteurs externes sont présents, c'est donc seulement de manière anticipée et indirecte. L'organisation étant de nature centralisée, le management stratégique mis en œuvre permet alors de décentraliser la responsabilité des opérations engagées. L'organisation étant aussi influencée par la hiérarchie, surtout compte tenu du statut militaire, ou quasi-militaire, des sapeurs-pompiers, le management stratégique mis en œuvre permet aussi de démocratiser les relations entre les différents acteurs internes, en donnant la parole et prenant en compte les remontées de terrain.

Compte tenu de ses facteurs d'influence, le management stratégique déployé peut, ici aussi, être qualifié de collaboratif, mais limité à un périmètre interne. Ainsi, il semble plus influencé, de manière directe, par des facteurs internes, en particulier par la volonté des acteurs de dépasser les dysfonctionnements organisationnels existants, que par un déterminisme externe, notamment par la pression des financeurs, des élus, du ministère de rattachement ou de l'environnement général. Le management stratégique est alors ouvert, en prenant en compte les interactions entre les parties prenantes internes et en tenant de solutionner les conflits individuels et structurels générés par l'organisation elle-même.

2.4. Discussion des résultats : un management stratégique collaboratif à la croisée du politique et du rationnel, du planifié et de l'émergent

- Un processus complexe qui allie (1) des logiques décisionnelles rationnelle, collaborative et politique, (2) un développement planifié et incrémental (Shove et al., 2007). L'approche collaborative combine les avantages des approches rationnelle et politique tout en limitant les défauts. Un processus étant plus rationnel, ou plus politique en fonction des moments, et qui combine les avantages des deux approches originelles pour en constituer une troisième.
- Le processus compte davantage que le résultat du processus (Barzelay et Campbell, 2003; Bryson et al., 2010 ; Crozier, 1991). La collaboration comme (1) facteur de motivation et d'implication et (2) vecteur d'apprentissages mutuels et de mobilisation de l'intelligence collective dispersée
- Une conception flexible de la stratégie (Clarke et Fuller, 2011) qui s'appuie sur des dialogues interactifs et sur des éléments structurants (missions, axes stratégiques, vision), qui permet l'émergence et une mise en œuvre chemin faisant.
- Des managers et des responsables publics qui assument des fonctions de gestion et de structuration des interactions et des échanges intra et inter organisationnels (McGuire, 2006) – « Boundary spanning ». Un management stratégique collaboratif en tant que représentation du changement de vision managériale : du manager carotte bâton au manager participatif. Dans ce cadre, Goold et Campbell (1987) décrivent eux 2 styles de pilotage : Le premier style, intitulé « contrôle financier » ou le « bâton et la carotte », est caractérisé par une faiblesse de la planification stratégique par la direction, une mise sous tension par la contrainte financière, le cloisonnement entre les domaines de compétences, l'importance de la validation des

budgets annuels, et la surveillance financière du respect des enveloppes. Le second style, appelé « pilotage stratégique » ou la recherche (délicate) du compromis, est lui caractérisé par la décentralisation de la formulation des stratégies aux domaines d'activités tout en conservant une mise en cohérence et une validation globales des plans, par la définition d'orientations générales par la direction, par l'encouragement à créer des synergies entre domaines de compétences, par l'allocation des ressources comme l'occasion pour le centre de questionner les hypothèses qui sous-tendent les plans, par un contrôle à la fois sur le suivi des critères financiers et sur l'atteinte des objectifs stratégiques définis.

- Des finalités et des impacts multiples en termes de compétences et de capacités organisationnelles (Poister et al., 2010)
- Un management stratégique collaboratif à la rencontre de visions mécanistes et organiques (Burns et Stalker, 1961). Burns et Stalker (1961) introduisent la distinction entre la structure mécaniste (ou bureaucratique) et la structure organique. La première est considérée comme tout à fait adaptée à l'exécution des tâches routinières, standardisées, dans un contexte environnemental stable, tandis que la seconde vaut pour les situations marquées par l'instabilité technologique ou commerciale. L'organisation de type organique est la plus à même d'innover, car elle démontre plus d'adaptabilité dans les environnements changeants que l'organisation de type mécaniste.
- Un management stratégique collaboratif comme symbole du passage d'un contrôle écologique (Rémy et Voie, 1992), lié à des contacts concrets, peu distants et physiques entre acteurs (« *contrôle basé sur la visibilité et l'observation directe et sur la capacité de tous de connaître chacun dans toutes ses activités, en multipliant sur celles-ci des commentaires personnalisés* », à un pilotage stratégique (Lorino, 1997), avec un changement de paradigme où notamment les ressources ne sont pas au cœur de l'organisation, mais plutôt ces activités stratégiques
- Un management stratégique collaboratif comme moyen de réponse à la difficulté de déploiement et d'opérationnalisation des innovations managériales (au delà de leur simple engagement) : lien avec nos travaux + ceux antérieurs que tu connais
- Mais un management collaboratif actuellement, dans le contexte analysé, plus administratif que politique (regret de la faible présence des élus) : lien avec nos études antérieures sur la caractérisation admve des innovations managériales locales (DLP). A mettre aussi en lien avec des facteurs à l'origine de l'innovation managériale locale plus internes (leadership, faceturs méthodo, communication...) qu'externes (Carassus et al., 2012)

Conclusion

Limites (de quoi ? de l'étude ?)

- Des limites qui tiennent au temps et aux ressources mobilisées pour mettre en œuvre ces collaborations et interactions (???)
- Des barrières culturelles et des routines organisationnelles difficiles à surmonter (cloisonnement, logique hiérarchique, prégnance de l'expertise) (???)
- Des questions qui se posent quant à la possibilité de pérenniser et d'institutionnaliser cette approche (coupler le management stratégique au management par la performance) (prolongements non ?)
- Une collaboration principalement intra-organisationnelle mais qui pousse à envisager des arrangements inter-organisationnels (la focalisation sur la seule structure sans analyser les partenaires)
- **un seul cas étudié (pb de validité externe) : à étendre dans des recherches futures vers d'autres coll locales, voire une approche quanti**

Prolongements: des analyses comparatives permettant d'étudier:

- Les facteurs contextuels influençant l'adoption et la dynamique de développement d'un management stratégique public – Approche contingente (Johnson et al.; 2007)
- Les processus de formation et la gouvernance de réseaux stratégiques multi acteurs

- Le lien (direct ou indirect) stratégie-performance des actions et des politiques publiques
- La coexistence et l'hybridation des modes de fonctionnement bureaucratique traditionnels avec les approches stratégiques collaboratives

Bibliographie

- AURÉGAN P., JOFFRE P. (2004), « Faire face à la profusion des projets dans les organisations ! », *Management & Avenir*, 2-2.
- BOUCKAERT G., POLLITT C. (2004), « Public Management reform: a Comparative Analysis », Oxford University Press, 386p.
- BATAC J., CARASSUS D. (2009), "Interactions between control and organisational learning in the case of a municipality: a comparative study", *Management Accounting Research*, vol. 20, n° 2.
- BURNS T., STALKER G. M. (1961), *The Management of Innovation*, London, Tavistock Publications, 269 p.
- CARASSUS D., GARDEY D. (2009), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *Revue Française de Finances Publiques*.
- CROZIER M. (1991), « Le changement dans les organisations », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 59, Septembre.
- FAVOREU C., CARASSUS D., GARDEY D., MARIN P. (2012), "La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte local français", *Management International*, vol. 16, n°3
- GOOLD M., CAMPBELL A., « Strategies and Styles : the Role of the Center in Diversified Corporations », Blackwell publishers, Oxford, 1987.
- DAVID A. (2012), « Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion : trois hypothèses revistées », in DAVID A., HATCHUEL A. et LAUFER R., « Les nouvelles fondations des sciences de gestion », Ecole des Mines.
- DEMEESTERE R., LORINO P., MOTTIS N. (2002), *Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise* 2e édition . Dunod.
- LEWIN K. (1947), « *The channels group of life, social planning and action research* », *Human Relations*, n°1.
- LORINO P. (1997), *Contrôle de gestion et pilotage*, Paris (France), Nathan.
- MARTINET A.C. (1990), « Epistémologies et sciences de gestion », *Economica*.
- MOULLIN M. (2006), « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations », *Perspectives on performance*, vol 5, n°1, Performance Measurement Association.
- REMY J., VOYE L., « La ville : vers une nouvelle définition ? », Paris, L'Harmattan, 1992.