

Newsletter n° 3 : un projet stratégique, pourquoi et comment ?

Les effets du contexte local contraint sur l'évolution du management public territorial : de l'excellence à la performance



Christophe FAVOREU, Professeur (Toulouse Business School), Chercheur associé à la chaire OPTIMA/CREG/IAE, nous livre son analyse :

Introduction

Face à contexte budgétaire et financier de plus en plus contraint, à une multiplication des urgences et des demandes sociales, à une complexification des enjeux territoriaux et à une exigence d'implication de la société civile, le besoin d'un pilotage stratégique de l'action publique n'a jamais été aussi pressant et légitime qu'aujourd'hui. Ces nouveaux enjeux et contraintes poussent ainsi les territoires à repenser leur mode de fonctionnement et à structurer leurs actions selon des objectifs et des priorités clairement définis, alignés avec les exigences et les évolutions de leur environnement. Formaliser les politiques publiques, les hiérarchiser, accompagner leur mise en œuvre via des actions d'allocation de moyens, de responsabilisation, d'animation et d'évaluation sont autant d'enjeux qui conduisent à l'instauration d'un véritable management stratégique territorial, dont le projet stratégique constitue la pierre angulaire.

Cependant, les difficultés de mise en œuvre de cette approche dont les fondamentaux sont souvent issus du privé, ainsi que l'absence constatée dans certains cas de résultats concrets et d'influence sur les processus budgétaires posent un certain nombre de questions sur le type de démarche stratégique applicable aux collectivités locales au regard de leur spécificités. Ainsi, quelle est la portée de ce type de démarche ? Quels sont les finalités et les objectifs que l'on peut légitimement leur assigner ? Quels sont les facteurs organisationnels et managériaux qui influencent et conditionnent leur réussite d'implantation et d'utilisation au sein des collectivités locales ? Quels sont les facteurs contextuels et les contingences locales qui imposent une adaptation de ces démarches et quels sont les ajustements à opérer ? Quels sont les dispositifs méthodologiques et organisationnels associés à des démarches ? Quels sont la place et le rôle des différents acteurs publics (responsables politiques et administratifs) dans la mise en œuvre d'un projet stratégique local ?

Les réponses apportées à ces questions seront d'autant plus fondamentales qu'elles contribueront au développement d'un management stratégique (1) adapté aux spécificités, caractéristiques des organisations publiques et aux contextes particuliers

dans lesquelles elles évoluent et (2) producteur d'une véritable performance publique. Pour répondre à ce questions, nous organiserons ici notre présentation en deux temps : dans un premier temps, nous décrirons les enjeux et finalités d'un management stratégique local ; dans un second, leur possible mise en œuvre et dans un troisième ses facteurs clés de succès.

1 – Enjeux et finalités des projets stratégiques locaux

Le concept de pilotage stratégique traduit ainsi l'idée d'une gestion publique locale inscrite dans le long terme, jouant sur les interactions et complémentarités existant entre les différents domaines du développement local et qui se structure autour d'objectifs stratégiques et de priorités d'action clairement définies. Il s'agit ainsi d'une démarche globale et intégrée qui combine respectivement : (1) le court terme et le long terme, (2) les planifications stratégique et opérationnelle mais aussi le contrôle et l'évaluation, (3) l'approche quantitative et qualitative, (4) les dimensions financière et budgétaire mais aussi sociale, politique et économique de l'action publique locale. Cette démarche permet de finaliser et de prioriser l'action publique locale et d'inscrire celle-ci dans une logique prospective et anticipative (**fonction de finalisation de l'action publique**). Elle contribue en outre à donner un sens à l'action quotidienne des cadres et agents publics tout en favorisant une approche transversale et globale des enjeux et des problématiques locales (**fonction de motivation et de mobilisation internes**). Le pilotage permet enfin à travers des évaluations et les diagnostics qu'il mobilise de légitimer et fonder les priorités mises sur certaines prestations et politiques publiques et, à l'inverse, l'abandon ou la réduction d'interventions dans d'autres domaines (**fonction de rationalisation des choix publics**).

Plus généralement, ce mode de management permet de répondre de manière simultanée à un double impératif : assurer la compétitivité et le positionnement externe du territoire face aux évolutions majeurs de son environnement, tout en maintenant une cohésion sociale et territoriale interne forte. Ces projets sont aussi des outils de communication et de valorisation de l'action publique auprès de cibles et d'acteurs aussi bien internes qu'externes au territoire.

2 – Mise en œuvre d'un management stratégique local

Pour mettre en œuvre des projets stratégiques locaux, il est nécessaire de définir et structurer les politiques de la collectivité (autour par exemple d'une segmentation stratégique), de déterminer les ambitions, objectifs et valeurs de la collectivité (à la fois sur la partie politique et opérationnelle), de planifier dans le temps les actions de la collectivité, et de déterminer les éléments d'évaluation de l'exercice des compétences de la collectivité.

Une fois ces étapes réalisées et connaissances maîtrisées, il est alors possible d'agir sur les moyens financiers en confrontant les moyens nécessaires à la réalisation des actions et activités prévues et les moyens disponibles (sur plusieurs années, pour éviter la seule focale sur l'exercice en cours). Des arbitrages financiers peuvent ensuite être réalisés en tenant compte d'une nouvelle dimension stratégique de l'action publique.

Enfin, les différentes structures de la collectivité peuvent être responsabilisées en ayant connaissance de leurs objectifs, de leur périmètre d'intervention et des moyens affectés en conséquence.

Le projet de territoire s'appuie au final sur des étapes successives et intégrées de diagnostic, de formulation d'objectifs, de planification (opérationnelle et budgétaire), de déploiement et d'animation, d'évaluation et de contrôle. Il mobilise des outils et concepts de diagnostic territorial interne et externe (SWOT, analyse concurrentielle...), de formalisation stratégique (objectifs, enjeux, vision...), ou d'évaluation (tableaux de bord, indicateur de performance...).

Dans 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. 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. 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).

Cependant, si une approche rationnelle et formalisée est intéressante et nécessaire dans le secteur public, elle doit néanmoins tenir compte de la nature politique et conflictuelle des processus de décision publique (Bryson et al, 2010), et de la diversité, voire de la contradiction, existant entre les objectifs et les attentes des différentes parties prenantes internes et externes (de part la nature pluraliste des organisations publiques qui sont plus ouvertes sur leur environnement). Dès lors l'un des enjeux majeurs des projets stratégiques locaux est d'intégrer une dimension collaborative et d'impliquer une diversité d'acteurs internes et externes. Le management stratégique collaboratif peut ainsi être défini comme un processus organisé et structuré à travers lequel des collectifs inter organisationnels et multi acteurs, publics et privés élaborent, mettent en œuvre et évaluent des stratégies collectives. 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 de l'exigence d'implication et de démocratie participative de la société civile.

3 – FCS de type managériaux et méthodologiques

Au regard des pratiques locales actuelles en ce domaine, différents facteurs clés de succès peuvent être dégagés. Nous nous intéressons aux principaux, à savoir ceux managériaux et méthodologiques. Ils concernent le leadership, le processus de changement ou encore la gestion du temps.

L'importance de deux formes de leadership

Dans le secteur public, l'innovation managériale, de par les valeurs et représentations qu'elle véhicule, est souvent source de conflits, d'incertitudes et de résistances organisationnelles. Dès lors, le rôle et l'action des leaders ou des agents

de changement internes apparaissent déterminants dans la création d'une culture et d'une aptitude organisationnelles favorables au changement et à l'innovation (Damanpour et Schneider, 2008 ; Elenkov et al., 2005 ; Kavanagh et Ashkanasy, 2006). Deux types de leadership semblent avoir un rôle déterminant mais différencié dans la mise en œuvre de démarches de performance et d'innovation managériale : le leadership politique et le leadership managérial. Alors que le leadership politique (au sens de Nutt et Backoff, 1992) conduit une mission de légitimation et de promotion socio-politique de la démarche, la responsabilité du leader technique se centre autour des fonctions d'organisation, d'encadrement et d'évaluation.

Le leadership politique – fonction généralement exercée par les responsables politiques des organisations publiques - est perçu comme un déterminant significatif du soutien organisationnel (Berman et Wang, 2000 ; Moynihan et Pandey, 2005). Les responsables politiques en remplissant une fonction de sponsorship et en affichant leur soutien constant et réitéré aux différentes étapes d'implantation, contribueraient à sa légitimation pragmatique, morale et cognitive (Birkinshaw et al., 2008) auprès des directions générales et des niveaux intermédiaires (cadres et managers). L'implication politique semble en effet constituer un signal positif envoyé aux responsables administratifs et directeurs généraux quant (1) à la pérennité et la stabilité des réformes, (2) aux niveaux des ressources allouées (Yang et Hsieh, 2007), et (3) au fait de disposer des responsabilités et de l'autonomie nécessaires à la mise en œuvre des démarches managériales (Moynihan, 2006). Selon un processus en cascade, le soutien politique déclenche alors l'implication des directions générales et des responsables administratifs qui détermine à son tour l'engagement des niveaux intermédiaires et des agents publics (Yang et Hsieh, 2007).

Le second type de leadership – traditionnellement exercé par les responsables administratifs - est beaucoup plus technique et interventionniste que le premier. Il concerne notamment la gestion des interactions et des relations entre les différentes parties prenantes impliquées, ainsi que la réduction des résistances (Fernandez et Rayney, 2006). Par des actions de sensibilisation, d'information, de motivation interne (Walker, 2006), de construction de coalitions de soutien et de sécurisation de ressources (Howell et Shea, 2001), les leaders ou managers internes auraient ainsi une influence déterminante sur l'évolution d'un contexte organisationnel *a priori* inhibiteur ou défavorable au changement ainsi que sur le développement progressif d'un soutien organisationnel au sein des niveaux intermédiaires (Rusaw, 2007). L'implication des différents niveaux organisationnels devient dès lors, et à son tour, un facteur clé de succès de l'implantation de démarches de performance.

L'importance d'une structure de pilotage dédié

La diversité des parties prenantes et de leurs attentes (Rusaw, 2007), ainsi que leur poids dans les processus de décisions et dans le fonctionnement des organisations publiques (Allison, 1993 ; Rayney, 2009) constituent une autre des caractéristiques fondamentales du secteur public. Ce particularisme public induirait une gestion du changement spécifique - c'est-à-dire une forme et un dispositif de management - à ce type d'organisation (Sminia et Van Nistelrooij, 2006 ; Harenstam et al., 2004). La nécessité plus impérieuse que dans le secteur privé (1) d'expliquer le changement et donc de réduire les incertitudes (Brikenshaw et al., 2008), (2) de communiquer sur

ses caractéristiques, ses impacts et ses apports, (3) d'impliquer les acteurs concernés, (4) de lutter contre les résistances et les *a priori* en termes de culture et de valeurs, expliquerait le rôle clé joué par des structures d'animation et de pilotage ainsi que par un management de type socio-politique. Ce type de management permet à la fois l'intégration progressive des différents niveaux de l'organisation, mais aussi le maintien de l'implication (Fernandez et Rayney, 2006).

La communication et l'implication/participation des différentes parties prenantes

La communication apparaît comme un autre moyen d'implication (Fernandez et Rayney, 2006) et déterminerait le soutien progressif des parties prenantes externes et internes. En interne, elle permettrait de réduire les risques de blocages et les incertitudes liés au changement et à ses conséquences (Damanpour et Schneider, 2006). La participation d'acteurs externes, via une communication de type consultation/participation, est à la fois perçue comme un vecteur de stimulation mais aussi d'enrichissement du processus d'innovation. Selon Yang et Hsieh (2007), l'implication des citoyens et populations locales serait ainsi un moyen d'améliorer l'efficacité et la pertinence des systèmes de mesure de la performance, ainsi que la gouvernance démocratique et la confiance dans les instances politiques. Le soutien du milieu local aux réformes et aux changements est en grande partie fonction de son degré d'implication dans les processus de changement (Bryson, 2004, Fernandez et Rayney, 2006).

L'importance d'une méthodologie et d'une planification formelles et structurées

La définition d'un plan d'actions, d'objectifs et de lignes directrices, établissant un lien entre les actions à entreprendre et les résultats et effets espérés, est généralement présentée comme un élément clef permettant (1) de réduire les incertitudes organisationnelles (Rusaw, 2007 ; de Lancer Julnes, 2008), (2) de gérer la multiplicité et l'instabilité des attentes des parties prenantes, et (3) de limiter les résistances au changement (Fernandez et Rayney, 2006). Dans le même ordre d'idées, un certain nombre d'auteurs (Holzer et Halachmi, 1996 ; Fernandez et Rayney, 2006) établissent un lien entre les ressources organisationnelles mobilisées, notamment financières et humaines (De Lancer Julnes, 2008), et la capacité à mener à terme un processus de changement organisationnel. Ces ressources doivent notamment permettre de soutenir les actions de communication, d'organisation, de planification, d'implication et de mise en participation des parties prenantes (Burke, 2002).

Le temps et les ressources (financières et humaines) dédiées à la démarche

Le temps et l'attention administrative consacrés à l'implantation de projets stratégiques sont aussi souvent présentés comme des ressources fondamentales (Moynihan, 2006), déterminant leur potentiel d'implantation. Ces éléments sont d'autant plus importants que les temps et processus d'expérimentation, d'apprentissage et de perception des bénéfices du changement sont relativement longs, incrémentaux et progressifs dans le secteur public.

Conclusion

Si le management stratégique semble constituer une solution innovante et efficace aux problématiques et enjeux actuels des collectivités locales, son application effective nécessite toutefois de répondre préalablement à un certain nombre de questionnements clés qui constituent autant de voies de recherche futures. Si le management stratégique est en cours de déploiement dans les collectivités, il n'en demeure pas moins peu connu et maîtrisé, dans ses spécificités.

Il serait ainsi intéressant, à travers des études comparatives et longitudinales d'analyser et de caractériser (1) les facteurs contextuels et organisationnels influençant l'adoption et la dynamique de développement des démarches stratégiques publiques selon une conception contingente préconisée par Johnson et al. (2007), (2) les processus de formation et la gouvernance de réseaux stratégiques multi acteurs, notamment à travers l'analyse du rôle et de l'influence des acteurs pivots, qu'ils soient publics ou privés, (3) le lien (direct et indirect) entre stratégie et performance des actions et des politiques publiques, (4) les principes, styles et techniques de management qui favorisent au sein de processus collaboratifs la mise en relation d'une diversité d'acteurs et d'organisation ainsi que la gestion de leur interactions, (5) les facteurs et processus favorisant le couplage entre le management stratégique, la budgétisation et l'évaluation.

Bibliographie

Agranoff R, McGuire M., (2006), *Collaborative Public Management*, Georgetown University Press, 232 p.

Agranoff R. (2006), «Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers», *Public Administration Review*, Vol. 66, s1, p. 56-64.

Andrews R, Boyne G A., Law J., Walker R.M., (2009), "Strategy formulation, strategy content and performance", *Public Management Review*, Vol. 11, n°1 p.1-22.

Backoff R W, Nutt P C. (1992), «*Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

Boyne G A, Gould-Williams J S, Law J, Walker R M. (2004), "Problems of Rational Planning in Public Organizations: an Empirical Assessment of the Conventional Wisdom", *Administration and Society*, Vol. 36, n°3, p. 328-350.

[Braybrooke](#) D, [Lindblom](#) C E. (1963), *A strategy of decision: policy evaluation as a social process*, Free Press of Glencoe, 268 p.

Bryson J M, Berry F S, Yang K. (2010), "The state of public strategic management research: a selective literature review and set of future directions", *The American Review of Public Administration*, Vol. 40, n°5, p. 495-521.

Bryson J M, Crosby B C, Middleton Stone M. (2006), «The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature», *Public Administration Review*, [Vol. 66, s1](#), p. 44–55.

Bryson J M. (1988), *Strategic planning for public and nonprofit organisations*, Jossey Bass, San Francisco, 1988.

Bryson J M. (2004), "What To Do When Stakeholders Matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques", *Public Management Review*, Vol. 6, n° 1, p. 21-53

Bryson J M. (2004), *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, Jossey Bass, San Francisco, 2004, 431p.

Bunning C R. (1992), "Effective Strategic Planning in the Public Sector. Some Learnings", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 5, n°4, p. 54-59.

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* n°107, p. 101-129.

Clarke A, Fuller M., (2011), «Collaborative Strategic Management: Strategy Formulation and Implementation by Multi-Organizational Cross-Sector Social Partnerships», *Journal of Business Ethics*, Vol. 94, s1, p. 85-101.

Elbanna S. (2006), "Strategic Decision Making: Process Perspectives", *International Journal of Management Reviews*, Vol. 8, n°1, p.1-20

Hansen J R., (2011), "Application of strategic management tools after an NPM Inspired reform: strategy as practice in Danish schools", *Administration & society*, Vol 43, n°7, p. 770-806.

Johanson J E., (2009), "Strategy formation in public agencies", *Public Administration*, Vol 87, n°4, p. 872-891.

[Klijn](#) E H, [Koppenjan](#) J F M. (2000), "Public Management and Policy Networks: Foundations of a network approach to governance" *Public Management*, Vol.2, n°2, p 135-158.

McGuire M. (2006), "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It." *Public Administration Review*, Vol. 66, s1, p.33-43.

Pina V, Toores L, Yetano A., (2011), "The implementation of strategic management in local governments. An international Delphi study", *Public Administration Quarterly*, Vol. 35, n°4, p. 551-590.

Poister T H, Pitts D W, Edwards L H., (2010), "Strategic management research in the public sector: a review, synthesis and future directions", *The American Review of Public Administration*, Vol. 40, n°5, p. 522-545.

Poister T H., (2010) "The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance", *Public Administration Review*, Vol. 70, s1, p. 246-254.

Robertson P J, Choi T. (2012), «Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction. A Simulation of Collaborative Governance », *Public Management Review*, Vol 14, n°1, p. 83-103.

Sminia H, Van Nistelrooij A. (2006), "Strategic Management and Organization Development: Planned Change in a Public Sector Organization", *Journal of Change Management*, Vol. 6, n° 1, p. 99-113.

Williams W, Duncan L. (2008), "Strategic Management Tools and Public Sector Management", *Public Management Review*, Vol. 10, n°5, p. 653-671.

[\[1\]](#) Ce dernier est lui-même considéré comme un facteur clé de succès de la mise en œuvre d'innovations managériales.