

Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach?

Christophe Favoreu, David Carassus, Christophe Maurel

▶ **To cite this version:**

Christophe Favoreu, David Carassus, Christophe Maurel. Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach?. International Review of Administrative Sciences, 2015, 82 (3), 10.1177/0020852315578410 . hal-02152509

HAL Id: hal-02152509

https://univ-pau.hal.science/hal-02152509

Submitted on 9 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 : approche rationnelle, politique ou collaborative ?

Christophe FAVOREU – Professeur, Université de Toulouse- Toulouse Business School (c.favoreu@tbs-education.fr)
David CARASSUS – Professeur des Universités – UPPA/IAE/Chaire OPTIMA
Christophe MAUREL – MCF, Université du Maine

Résumé

Bien qu'expérimentés au sein des organisations publiques depuis plus d'une trentaine d'années, la planification et le management stratégique suscitent toujours un certain de nombre de questionnements et de doutes quant à leur capacité à améliorer la performance publique. L'objet de cet article est de s'interroger sur les processus de formation de la stratégie en milieu public et sur le type d'approche stratégique le plus en adéquation avec les caractéristiques de ce secteur. Pour ce faire, et dans un premier temps, une grille d'analyse théorique, fondée sur les trois principales approches de la stratégie dans le secteur public est élaborée. Dans un second temps, une étude cas exploratoire est conduite et met en évidence un processus stratégique complexe qui allie et alterne des logiques décisionnelles rationnelle, collaborative et politique, ainsi qu'un développement planifié et incrémental.

Remarques à l'intention des praticiens : cette recherche met en évidence la nécessité de combiner différentes logiques et approches dans le pilotage stratégique des organisations publique : une logique rationnelle, une logique politique et une logique collaborative. Il est notamment souligné l'importance pour les managers publics de développer des compétences en matière de développement et de gestion de réseaux interorganisationnels et de relations interpersonnelles. La capacité à créer des interactions entre une diversité de parties prenantes, internes et externes, à mobiliser et orienter l'intelligence collective vers la définition et la mise en œuvre de projets et de politiques publics représente une composante clé du management stratégique des organisations publiques.

Mots clés : stratégie, management collaboratif, apprentissage, pratique stratégique, management stratégique

Adresses postales des auteurs :

Christophe Favoreu, 8 rue franc, 3100 Toulouse
David Carassus, 6 rue des peupliers, 64 000 PAU
Christophe Maurel, Faculté de Droit, Economie et Gestion, Avenue Olivier Messiaen, 72085 Le Mans cedex 9

Introduction

Selon Poister (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. Les pressions financières et sociales croissantes poussent les organisations publiques à repenser

leur mode de fonctionnement et à structurer leurs actions selon des objectifs et des priorités clairement définis. Néanmoins, et si le management stratégique apparait aujourd'hui comme une pratique largement institutionnalisée au sein d'un grand nombre d'organisations publiques (Williams et Lewis, 2008), celle-ci suscite toujours un certain de nombre de d'interrogations sur sa capacité à améliorer la performance publique (Andrews et al., 2009) et à générer des changements (Pina et al, 2011). Poister 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. 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 focalisation excessive sur les phases de planification au détriment des actions en matière de suivi et d'accompagnement du changement (Boyne et al, 2004) ? De manière plus fondamentale, l'on peut se demander 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 hybrides combinant changement planifié et émergent et capables d'intégrer une multiplicité de partie prenantes dans la co-construction de stratégies publiques ?

Ces questionnements 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 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 »?

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 type recherche-intervention est réalisée. **En privilégiant une approche exploratoire, nous cherchons à étudier en détail et à générer des connaissances sur les processus stratégiques à l'œuvre au sein d'une organisation publique. Une discussion sur les processus de formation de la stratégie et de sa mise en œuvre dans le milieu observé est alors effectuée ainsi qu'un retour et une confrontation à la théorie.**

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 (Bryson et al., 2010) 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 Christensen et al. (1973) et dans l'approche normative de la stratégie développée par Ansoff (1987). 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 procédural. 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. Le respect de ces différentes étapes, ainsi que l'utilisation d'outils analytiques et de méthodes d'optimisation, permettent de garantir l'optimalité 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 précèdent 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). Pendant longtemps, l'approche rationnelle a privilégié la phase de formulation et de planification stratégique, s'identifiant par la même à cette dernière[1]. Plus récemment, les notions de management stratégique et de management de la performance ont souligné l'importance des actions d'accompagnement et de suivi ainsi que la nécessité d'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 conflictuelle des processus de décision publique (Bryson et al, 2010), et ne fournit, de ce fait, que peu d'information et de connaissance sur la manière dont les manageurs publics gèrent ou doivent gérer les pressions politiques et la nature pluraliste de leur environnement.

L'approche rationnelle, malgré ses résultats contrastés ou sa faible capacité à orienter les décisions publiques (Bunning, 1992), a fortement influencé les démarches de modernisation et les 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 1960, mais aussi des mouvements de

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

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 leurs 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. Cette approche se retrouve aussi dans les premiers modèles de management stratégique spécifiquement développés pour le secteur public au début des années 1990 (Bryson, 1988 ; Backoff et Nutt, 1993).

1.2. L'approche politique de la stratégie publique

L'approche politique peut se définir en réaction ou 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 alors toute analyse exhaustive de l'ensemble des problèmes et des solutions potentielles (Simon, 1983). 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, 1984). L'homogénéité stratégique est ainsi 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 alors la dynamique de la prise de décision en milieu organisationnel (Marsh et Rhodes, 1992). Ces conflits portent aussi bien sur (1) les enjeux prioritaires, (2) les objectifs poursuivis et leur mode de réalisation, (3) ainsi que sur 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 à l'élaboration de solutions prenant la forme de politiques publiques. Les stratégies et les politiques publiques résultent ainsi d'un processus continuel 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'elles suscitent et non selon une logique d'optimisation économique (Cyert et March, 1970 ; Lindblom, 1968). Les processus de formation des politiques publiques sont alors largement imprévisibles et difficilement contrôlables (Braybrooke et Lindblom, 1963) et débouchent **sur des améliorations marginales, des changements de faible ampleur**, et des ajustements continuels.

La direction politique des organisations publiques et les contraintes de temps qui en découlent sont autant d'éléments conduisant à favoriser l'ambiguïté et 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 légitimé sociale et de phénomènes d'isomorphisme mimétique ou coercitif que d'un réel besoin en terme de planification et de pilotage du changement. Les caractéristiques environnementales et organisationnelles des organisations publiques, ainsi que la nature de leurs missions détermineraient ici des processus de décision et d'implémentation antinomiques des principes et logiques guidant les systèmes formels et analytiques de

management stratégique (Bryson, 2004). L'approche politique, bien qu'intéressante, reste descriptive et s'assimile principalement à un modèle de décision. En outre elle ne permet pas d'expliquer les changements organisés et de grande ampleur expérimentés par certaines organisations publiques (Sminia et Van Nistelrooij, 2006).

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 privilégiées et en forte croissance au sein du courant du management public (Bryson et al, 2010). La collaboration intra et interorganisationnelle 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 (Agranoff, 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 que le management des parties prenantes, l'analyse des réseaux sociaux et les stratégies collectives. La formation de la stratégie y est vue comme un phénomène complexe, constitué d'interactions et d'échanges s'établissant entre des groupes ou réseaux d'acteurs interdépendants, qui débouche sur la co-production de solutions et de stratégies collectives. Le management stratégique collaboratif peut ainsi être défini comme le processus organisé et structuré à travers lequel des collectifs interorganisationnels et multi acteurs, publics et privés élaborent, mettent en œuvre et évaluent des stratégies collectives.

Cette approche de la stratégie s'est vue légitimée 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, issus aussi bien du secteur public que privé. Et ceci notamment dans la gestion d'enjeux de types sociaux et environnementaux relativement complexes (Selsky et Parker, 2005). La légitimité et la pertinence de l'approche collaborative résultent alors à la fois (1) de la réduction des moyens et des ressources publiques, (2) de la complexification des enjeux publics et des problèmes sociaux, (3) de l'exigence d'implication de la société civile, et (4) de la dispersion des ressources et des expertises entre une multiplicité d'organisations publiques et privées. Ce regroupement d'idées, de ressources, de connaissances, de perspectives et de visions conduit à l'obtention d'avantages collaboratifs (Robertson et Choi, 2012).

Le concept de réseau occupe une place centrale dans l'approche collaborative. Les réseaux 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. La coordination au sein de ces arrangements multi acteurs repose principalement sur des mécanismes sociaux et relationnels souples tels que la confiance, des valeurs partagées, des normes implicites, la collaboration, la concertation, se démarquant ainsi des mécanismes bureaucratiques rationnels basés sur le contrôle la hiérarchie et les chaînes de commande. Les flux d'échanges inter organisationnels favoriseraient l'innovation par la mise en commun de visions, d'expériences et de perspectives différentes, conduisant à des phénomènes d'apprentissage et au développement *in fine* d'un capital social. Selon Robertson et Choi (2012), deux mécanismes structurent et encadrent la prise de décision dans les réseaux : un dialogue interactif et délibératif et la recherche de consensus. En leur sein, les stratégies sont coproduites via les interactions et les échanges qui s'opèrent entre les différentes composantes, 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 partagées, encadré par des principes généraux, des valeurs et des orientations globales prenant la forme d'une vision stratégique. Ces éléments structurants vont dès lors servir de cadre de référence et de règles du jeu orientant les processus collaboratifs.

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 et (2) les formes organisationnelles ou les structures de gouvernance ainsi que les styles de management et de leadership (Sullivan et al., 2012, Agranoff et Mc Guire, 2004) favorisant 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 mais plus périphérique dans ces processus de pilotage (fonction d'animation et de gestion des interactions). La gouvernance de réseau vise alors à organiser l'action collective en favorisant la coordination des interactions de dialogue et d'expérimentation (Klijn et Koppenjan, 2000), ainsi que les processus d'apprentissage et de développement de connaissances partagées.

Le management stratégique collaboratif apparait comme une approche plus intégrée et plus globale permettant d'encadrer, mais aussi d'organiser la collaboration aux différents stades de l'élaboration et de la 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 stratégique (Clarke et Fuller, 2011). Les phases amont et aval témoignent des spécificités propres au management stratégique collaboratif. Ainsi l'analyse, la sélection et la mobilisation des parties prenantes représentent des phases clés et différenciantes de la démarche, donnant lieu au développement croissant d'outils et de techniques analytiques (Bryson, 2004 ; Holman et al., 2007). La mise en œuvre s'appuie, quant à elle, sur des actions, émergentes et planifiées, réalisées de manière individuelle et collective. L'approche collaborative induit une transformation du rôle des manager et des responsables publics dont l'action devient plus périphérique et moins interventionniste. Selon Klijn et Koppenjan (2000) ainsi que Mc Guire (2006), l'acteur public, de par ses ressources et sa légitimité, occupe une place centrale d'acteur ou d'organisation pivot chargé de créer, d'organiser et de piloter les interactions intra et inter organisationnels vers l'atteinte de finalités publiques.

Au final, notre analyse théorique permet de dégager trois approches de la formation et de la mise en œuvre stratégique en milieu public. Chacune d'entre elles témoigne de différences prononcées sur un certain nombre de dimensions clés (cf. annexe n°1). **Ces approches et leurs composantes sont utilisées dans notre étude empirique en tant que guide d'analyse et grille de lecture afin d'appréhender et d'étudier en profondeur les processus stratégiques mis en œuvre par une organisation engagée dans un projet de changement.**

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

La réalisation d'une étude empirique permet 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 leur discussion intégrant un retour sur notre grille d'analyse théorique.

2.1. La méthodologie mobilisée

Notre étude empirique, qui suit une logique exploratoire et descriptive, vise à approfondir la connaissance et caractériser des processus stratégiques à l'œuvre au sein d'une organisation publique ; ceci à travers l'analyse de ses différentes dimensions (finalités, méthodologie, rôle(s) des managers, etc.) et étapes (diagnostic, formulation, évaluation). Nous cherchons ainsi à renseigner et enrichir les différentes dimensions de la grille définie dans notre première partie et à caractériser la ou les logiques dominantes sous tendant la démarche stratégique de l'organisation étudiée.

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. Le SDIS étudié représente un établissement de grande taille par rapport à la centaine de SDIS existants à l'échelle française, en étant classé en première 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 périmètre départemental.

Avec son accord, nous avons réalisé une recherche-intervention pendant vingt-quatre mois. Notre étude 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 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 dans la perspective de la définition et de l'activation de son projet d'établissement sur la période 2012-2014. Elle est envisagée de manière continue et doit conduire à la production d'un nouveau projet d'établissement, sur la période 2015-2018.

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 commun, 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 le précise 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 peuvent être utiles non seulement aux acteurs dits de terrain, mais aussi 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 de réflexion en amont, et de présentation en aval. Enfin, nous accompagnions aussi les différents groupes de travail 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 proactifs 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, indirectes dans la mesure où ils sont principalement financés par les communes et un conseil général de rattachement. Au-delà de l'augmentation des contraintes financières et budgétaires, les SDIS sont 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. Le SDIS étudié, 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.

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 été utilisés et concernent le pilotage stratégique et la mise en œuvre stratégiques. Les outils de pilotage mobilisés couvrent ainsi des logiques de planification, de responsabilisation et d'évaluation.

Concernant les outils 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 et objectivées en missions et action/activité, dans le cadre d'une segmentation stratégique arborescente. Des feuilles de route initiales ont ainsi pu être élaborées 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 et acteurs chargées du pilotage et/ou de la mise en œuvre des politiques, missions et actions/activités prévues. Les feuilles de route, modifiées en fonction des moyens globaux disponibles, ont alors pu être produites. Les responsabilités étant précisées pour chaque structure, il est prévu que des projets de service ainsi que des fiches de postes par agents soient élaborées en tenant compte des actions et activités menées. En complément, ce SDIS a aussi 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.

Au regard des outils d'évaluation, Le SDIS a ainsi débuté une démarche de détermination d'indicateurs sur les politiques, missions et actions/activités. Ils concernent la consommation des moyens, l'avancement des actions, les résultats obtenus ou 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 (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. Des raisons culturelles, liées à la faible diffusion de la culture d'évaluation, et techniques, liées aux insuffisances du système d'information, expliquent principalement ce décalage temporel entre le calendrier prévu et celui effectivement réalisé.

2.2.3) Des modalités englobantes et participatives de mise en œuvre

Au-delà des outils de management stratégique mobilisés, cette recherche-intervention peut être décrite à travers ses modalités de mise en œuvre. Le type d'acteurs concernés, la nature du changement engagé ainsi que les dispositifs de pilotage 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 ayant validé la proposition réalisée. Le leadership était donc plutôt de nature administrative, les élus soutenant la démarche et étant informé des avancées au fur et à mesure. Lors des phases de diagnostic et de planification stratégiques, l'équipe de direction, formée du directeur départemental 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 informés des premiers travaux, ont, eux, été mobilisés via la constitution de groupes de travail thématiques, par politiques publiques, représentatifs de tout l'établissement. Une soixantaine de personnes ont ainsi été mobilisées 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 ont été informés du résultat obtenu.

La seconde modalité de mise en œuvre du 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 marqué par sa nature progressive. En effet, les différentes phases prévues et partagées 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. Le changement peut aussi être défini 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. Enfin, ce changement peut être caractérisé par son degré de formalisation important. En effet, après avoir utilisé des tableurs au départ de la démarche, une plateforme logicielle de pilotage des politiques et des structures publiques fut mise en œuvre. Elle permit la formalisation du projet d'établissement, ainsi que sa diffusion auprès des différents acteurs, contributeurs et utilisateurs de la plateforme.

Enfin, les modalités de mise en œuvre de ce projet d'établissement peuvent être caractérisées à travers le dispositif de pilotage. Une attention particulière a été accordée à l'existence et la composition ouverte du comité de pilotage, pour assurer le suivi et le portage de cette démarche. 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.

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

Si la littérature mettait en évidence dans notre première partie trois approches possibles de la formation de la stratégie en milieu public, force est de constater que ce projet stratégique relève davantage d'un management stratégique collaboratif[2].

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

Le projet stratégique mis en œuvre par ce SDIS semble 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 et de connaissances qui concernent aussi bien la réalité quotidienne que 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.

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, que sur une approche symbolique, en particulier en permettant un échange sur les valeurs de l'organisation. 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, de manière plus générale, le pilotage de la collectivité.

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 caractérisée par son contenu cadré et rédigé. En effet, sur la partie instrumentale, la planification et l'opérationnalisation de la stratégie ont été guidés par un degré important de formalisation (cf annexe 1). Ainsi, par exemple des plannings de type GANTT ont permis la représentation temporelle des actions prévues. 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, les contenus opérationnels ont pu faire l'objet d'évolutions en fonction du contexte, interne et externe. Par exemple, la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation sur le temps de travail au niveau européen a obligé le SDIS non seulement à changer la priorité de certaines actions, souvent en les déplaçant dans le temps, mais aussi à en rajouter **et** à en supprimer d'autres.

2.3.3) Un processus partagé, itératif et engageant

[2] Ceci tout en empruntant aux deux autres approches.

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. Ainsi, par exemple, la rénovation du dialogue de gestion interne entre les différentes instances de management (pôles, direction, groupements et services) s'est largement appuyée sur une relation hiérarchique verticale. Pourtant, dans le même temps, un management en mode projet, autour des principales actions stratégiques, a également permis le développement des relations transversales dans l'organisation et le décloisonnement des structures.

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

Compte tenu de ses dimensions, le management stratégique déployé semble, tout d'abord, se situer 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 ainsi limités et permettent la production d'une connaissance partagée, prenant en compte la transversalité des relations et l'apprentissage collectif. Au regard de son contenu, le management stratégique déployé se situe à la rencontre d'un pilotage formel et de la prise en compte des réalités organisationnelles et environnementales. Une planification rationnelle, programmée, objectivée, et instrumentalisée se combine alors avec des modes d'action dynamiques, réactifs et évolutifs, comme le montrent les éléments notés en gras dans l'annexe 1.

La pratique de la stratégie telle que révélée par notre étude de cas s'assimile ainsi à un processus complexe qui allie et alterne des logiques décisionnelles rationnelle, collaborative et politique, ainsi qu'un développement planifié et incrémental (Shove et al., 2007). L'approche collaborative apparaît alors combiner les avantages des approches rationnelle et politique tout en limitant leurs faiblesses. Elle 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 reconnait 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 par les responsables publics. Notre cas témoigne ainsi de la pertinence d'une conception flexible de la stratégie, au sens de Clarke et Fuller (2011), (1) fondée sur des dialogues interactifs et sur des éléments structurants (missions, axes stratégiques, vision), (2) permettant l'émergence et la mise en œuvre de stratégies et d'actions « chemin faisant ».

Note étude de cas montre aussi que, et à l'instar de Feldman et al. (2006) ou bien Bryson et al. (2010), dans le secteur public, le processus compte autant, si ce n'est davantage, que le résultat du processus, ici représenté par la formalisation d'objectifs et la programmation de plans d'action. La pratique stratégique collaborative, de par les échanges et les interactions qu'elle génère, apparait alors comme un facteur de motivation et d'implication ainsi qu'un vecteur d'apprentissages mutuels et de mobilisation de l'intelligence collective dispersée. La

transformation des comportements et des représentations individuelles ou collectives[3] représentent des impacts et des bénéfices processuels qui doivent dès lors être pris en compte dans l'évaluation de la performance des démarches stratégiques en milieu public. Nos observations rejoignent aussi les analyses de Poister et al. (2010), ainsi que celles de Clarke et Fuller (2011), quant aux impacts multiples en termes de compétences et de capacités organisationnelles des démarches stratégiques publiques. En outre, cette collaboration principalement intra-organisationnelle pousse à envisager des arrangements inter-organisationnels[4]. Cette approche partagée et collaborative semble enfin constituer une réponse face à la difficulté de déploiement d'innovations managériales[5] qui suscitent, de par leur connotation « privée », de nombreuses réticences au sein des organisations publiques.

Nos observations mettent en exergue l'évolution du rôle des managers et des responsables publics qui assument de manière croissante des fonctions de gestion et de structuration des interactions et des échanges intra et inter organisationnels (McGuire, 2006). L'objectif n'est plus de définir, ni de programmer l'action publique de manière unilatérale, mais au contraire de favoriser la coproduction et la coréalisation, par des réseaux internes, de solutions partenariales. Le décloisonnement des acteurs, ainsi que leur mise en relation, s'assimilent aux actions de « *boundary spanning* » des managers publics mises en évidence par Mc Guire (2006).

L'accent mis sur les bénéfices associés à une approche stratégique collaborative ne doit cependant pas occulter les difficultés et la complexité d'une démarche stratégique partenariale (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 mobilisés. Agranoff (2006). Aux avantages collaboratifs s'opposent ainsi des coûts collaboratifs inhérents à ce type d'approche.

Conclusion

Comme le soulignent Bryson et al. (2010), l'étude des pratiques effectives de la stratégie par les organisations publiques constitue la voie la plus prometteuse dans l'élaboration d'une théorie réaliste et robuste du management stratégique public. Dans le cas étudié il n'existe pas d'approche type mais des pratiques qui combinent et alternent les logiques rationnelles, politiques et participatives, ainsi que des processus décisionnels horizontaux et verticaux. Les pratiques observées montrent que la stratégie, en tant que processus organisé, se heurte à un certain nombre de limites et d'obstacles inhérents à la culture et aux modes de fonctionnement des organisations publiques. Les limites mises en exergue par l'étude empirique tiennent au temps et aux ressources mobilisées pour mettre en œuvre des collaborations entre une diversité d'acteurs porteurs de représentations et d'intérêts différents. Des questions se posent alors quant à la possibilité non seulement de pérenniser et d'institutionnaliser ce type de management, mais aussi de maintenir l'implication des différentes parties prenantes. L'une des solutions pourrait être, et à l'instar de ce que préconise Poister (2010), de coupler le management stratégique au management par la performance déjà mobilisé dans un grand nombre d'organisations publiques. Cependant, l'implantation de ce type de management doit

[3] A travers le développement (1) d'une culture du partenariat et de la recherche de consensus, (2) de liens et de relations de confiance, (3) d'une vision partagée, (4) de comportements innovateurs.
[4] Il est ainsi prévu de développer des échanges avec les différents acteurs et institutions liés aux activités de secours et de prévention des risques (État, universités, ordres professionnels, police, gendarmerie, SAMU…).
[5] Notamment l'évaluation et le management par la performance.

lui aussi faire face à des barrières culturelles et des routines organisationnelles difficiles à surmonter, par exemple le cloisonnement, ou la prévalence de la logique hiérarchique qui tendent à s'opposer aux logiques collaboratives.

Par ailleurs, si cette étude permet d'analyser et de caractériser la nature des processus stratégiques et de les confronter aux approches théoriques mises en avant par la littérature, des limites tiennent à sa validité externe et à l'absence de généralisation des observations issues d'une seule monographie. L'un des prolongements de cette recherche pourrait donc consister à étendre celle-ci à d'autres organisations, selon une logique d'analyse comparative, quantitative ou qualitative, et à étudier en outre (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 processus d'hybridation ou de coexistence séparée des modes de fonctionnement bureaucratique traditionnels avec les approches stratégiques collaboratives.

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

	Planification rationnelle	**Approche politique**	**Management stratégique collaboratif**
Rôle de la stratégie	• ***Assurer l'adéquation entre l'organisation et son environnement*** • Piloter le développement par la définition d'objectifs et de plans d'action	• Rituel et symbolique • Fonction de légitimation et de mimétisme • ***La stratégie en tant que discours***	• La stratégie en tant que pratique d'apprentissage, d'innovation, de production de savoirs et de connaissances • ***Développement des interactions et des échanges entre les parties prenantes***
Processus de formation de la stratégie	• ***Déductif et Rationnel*** • Formalisé et séquentiel • Optimisation	• Non organisé • Inductif et ascendant • Fortement dynamique et imprévisible • ***Logique de gestion des conflits et pressions politiques***	• ***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
Natures des outils et concept mobilisés	• ***Outils de diagnostic***, d'évaluation et d'aide à la décision	• Absent	• ***Dispositifs de mise en relation et de gestion des interactions*** • Cartographie des parties prenantes • Intension et vision stratégiques
Contenu et degré de formalisation de la stratégie	• Formalisation élevée • ***Définition et hiérarchisation d'objectifs*** de plans d'action et ***d'indicateurs de performance***	• Formalisation faible : objectifs multiples, ambigus, faiblement impliquants • Discontinuité des stratégies	• Mixte • ***Existence d'orientations globales stables (vision, missions) mais solutions et plans d'action co-construits***
Rôle du manager public	• ***Gestion technique et méthodologique***	• Gestion des conflits, dissensions et des coalitions de soutien	• ***Gouvernance relationnelle*** • Gestion des interactions et des arrangements inter organisationnels
Conception des organisations	• Structures mécaniques, hiérarchiques et neutres	• Arènes et réseaux politiques	• ***Systèmes ouverts complexes et diversifiés***
Conception du changement	• ***Changement intentionnel*** et organisé • ***Changemen***t radical ou ***progressif*** • Approche programmatique	• Changement réactif et discontinu • Gestion des intérêts conflictuels	• ***Conception mixte : changement encadré dans ses grandes lignes mais émergent dans sa réalisation***

Les items apparaissant en gras correspondent aux éléments observés lors de notre étude empirique

Bibliographie

Agranoff R, McGuire M., (2006), *Collaborative Public Management*, Georgtown 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.

Ansoff H I. (1987), *Corporate Strategy* , Penguin Business, Revised Edition.

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

Batac J., Carassus D. (2009), "Interactions between control and organisationnal learning in the case of a municipality: a comparative study", *Management Accounting Research*, vol. 20, n° 2, p. 102-116.

Bouckaert G, Pollitt C. (2004), *Public Management reform: a Comparative Analysis*, Oxford University Press, 386 p.

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.

Christensen C, Andrews K, Bower B. (1973), *Business Policy, Text and Cases*, Homewood, Richard D, Irwin, 1973.

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.

Cyert R, March J. (1970), *Processus de décision dans l'entreprise*, Dunod.

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*, 2ème ed, Dunod.

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

Favoreu C., Carassus D., Gardey D., Marin P. (2012), "La caractérisation et le management des déviances organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte local français", *Management International*, vol. 16, n°3, p. 102-117.

Felman M S , Khademian A M, Ingram H, Schneider A S. (2006), Ways of Knowing and Inclusive Management Practises", *Public Administration Review*, Vol. 66, s1, p. 89-99.

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.

Holman P, Devane T, Cady S. (2007), *The change handbook: Groups methods for shaping the future, San Francisco*, CA : Berrett-Koehler.
Johanson J E., (2009), "Strategy formation in public agencies", *Public Administration*, Vol 87, n°4, p. 872-891.
Johnson G, Langley A, Melin L, Whittington R. (2007), *Strategy as practice: Research directions and resources*, New York, NY: Cambridge University Press.
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.
Lindblom C E. (1968), *The Policy Making Process*, Prentice-Hall.
Martinet A.C. (1990), *Epistémologies et sciences de gestion* , Economica.
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.
Pressman J L, Wildavsky A. (1984), *Implementation*, 3rd ed., Berkeley: UCLA Press
Provan, Keith G., and H. Brinton Milward. 2001. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, Vol. 61, n°4, p. 414-423.
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.
Selsky J W, Parker B. (2005), "Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues: Challenges to Theory and Practice", *Journal of Management*, Vol. 31, n°6, p. 849-873.
Shove E, Watson M, Hand M, Ingram J. (2007), *The design of everyday life*, New York, NY: Berg.
Simon H. (1983), *Administration et processus de décision*, Paris, Economica.
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.
Sullivan H, Williams P, Jeffares S., (2012), «Leadership for Collaboration», *Public Management Review*, Vol 14, n°1, p.41-66.
University of California Press.
Whittington R. (1993), *What is strategy – And Does it matter* ?, London International Thomson Business Press
Williams W, Duncan L. (2008), "Strategic Management Tools and Public Sector Management*",* *Public Management Review*, Vol. 10, n°5, p. 653-671.