

# Comprendre et concevoir l'administration publique

## Le modèle IDHEAP

Sous la direction de  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 7 Stratégie

Oliver Neumann

## 7.1 Importance de la stratégie et de sa mise en œuvre pour l'administration publique

La gestion stratégique est l'une des attributions clés de la direction d'une organisation. Elle permet de créer une orientation commune au sein de l'organisation, de définir des objectifs généraux et de formuler un plan en vue d'atteindre ces objectifs. Les stratégies peuvent contribuer à faire comprendre le but de l'action organisationnelle aux membres d'une entité, et à indiquer la direction vers laquelle l'effort commun doit se porter. Elles rendent également possibles une mesure systématique des succès obtenus à l'aune des objectifs fixés et une utilisation plus ciblée et donc plus efficace des ressources. Au vu des nombreux avantages de la gestion stratégique, il faut se demander pourquoi cette approche reste aujourd'hui moins systématique au sein des organisations publiques que dans les entreprises du secteur privé.

Nous allons dans un premier temps revenir aux origines du mot « stratégie », dont l'étymologie remonte au grec ancien et signifie approximativement « conduire une armée ». Ce n'est que dans les années 1960 que le terme s'est imposé dans l'économie, où il n'est certes pas question de guerres et de batailles, mais plutôt de luttes concurrentielles.

Dans le secteur public, l'importance de la stratégie est restée relativement modeste jusque dans les années 1980. Les choses ont commencé à changer avec l'introduction de réformes inspirées de la « nouvelle gestion publique » (NGP) (ou *new public management*, NPM). À partir de là, le mode de gestion de nombreuses organisations publiques s'est rapproché de celui du secteur privé. Ces réformes, qui sont nées dans les pays anglo-saxons et se sont progressivement étendues à l'Europe continentale, ont renforcé l'autonomie, la flexibilité et la responsabilité des managers des organisations publiques. Elles ont également jeté les bases d'un nouveau management stratégique au stade de la gestion opérationnelle – donc, à l'échelon inférieur à celui de la gestion politique (Stewart 2004). Il est par conséquent devenu de plus en plus

difficile d'affirmer que l'orientation stratégique d'une organisation publique dépendait uniquement des décisions politiques.

Paradoxalement, la stratégie en tant qu'instrument de gestion reste aujourd'hui encore moins utilisée dans le secteur public que dans le privé. C'est d'autant plus étonnant que la gestion stratégique recèle des opportunités considérables – aussi et surtout pour les organisations publiques. En effet, elle permet une direction plus efficace et efficiente de l'organisation, en fixant une orientation commune et en rendant ainsi possible la concentration des ressources et des forces. La stratégie pallie en outre le risque d'inertie planant sur les organisations publiques qui, en l'absence de concurrence ou de pression externe, pourraient être tentées de simplement maintenir le *statu quo* et deviendraient ainsi incapables de s'adapter à un contexte en constante mutation. La stratégie peut donc se révéler un élément essentiel pour transformer une culture de gestion pure en culture de réalisation orientée vers l'avenir au sein des organisations publiques. L'un des exemples phares démontrant toute l'étendue des problèmes pouvant découler de l'absence de stratégie dans les organisations publiques est la discussion autour de la digitalisation de l'administration, une grande partie de la population se disant aujourd'hui peu satisfaite par la quantité et la qualité des prestations digitales proposées (► 14 Transformation digitale). De nombreuses organisations publiques ont ici tout simplement omis de développer suffisamment tôt des stratégies de digitalisation et de les mettre en œuvre de façon rigoureuse – alors que de nombreuses organisations privées l'avaient fait longtemps auparavant.

Une possible explication à cette dichotomie entre secteur public et secteur privé réside dans l'absence de concurrence au sein des organisations publiques, l'élaboration de stratégies pour « vaincre les adversaires » se révélant généralement tout simplement inutile. Les avis sceptiques quant à la mise en place de stratégies au sein des organisations publiques soulignent en outre que cette approche est onéreuse et chronophage, que la gestion stratégique devient rapidement purement bureaucratique et que les organisations concernées perdent en flexibilité. À cela vient s'ajouter le fait que les alternatives et les opportunités non définies dans la stratégie sont plus susceptibles d'être manquées en raison d'une orientation trop stricte sur ladite stratégie. Si les instruments *ad hoc* sont correctement mis en œuvre, ces critiques se révèlent toutefois infondées. Par conséquent, il est nécessaire d'analyser plus en profondeur l'importance de la stratégie au sein des organisations publiques. Cette analyse doit d'ailleurs inclure l'adaptation des stratégies existantes en se fondant sur l'émergence de nouveaux instruments et les résultats de la recherche.

L'objet de la présente contribution est précisément d'examiner en détail le thème de la stratégie dans les organisations publiques. Dans la section qui suit, nous approfondissons les concepts clés que sont la stratégie et la gestion stratégique. Ensuite, nous abordons les aspects spécifiques de la stratégie et de la gestion stratégique dans les organisations publiques, notamment les interrelations entre politique et administration, ainsi que les spécificités dans le système cible des entités publiques. Nous

présentons les différentes stratégies existantes, déterminons les composantes types d'un document stratégique. Cela s'accompagne de quelques recommandations concrètes à destination des managers d'organisations publiques, qui leur permettront de mieux appréhender les exigences croissantes en matière de gestion stratégique et ainsi de conduire leur organisation sur la voie de la réussite. Dans la troisième et dernière section, nous discutons des perspectives et enjeux futurs de l'approche stratégique dans le secteur public.

## 7.2 Points clés de la stratégie et de la gestion stratégique

Dans un domaine de recherche aussi développé que celui dévolu à la stratégie, il n'est guère étonnant que les définitions foisonnent. Selon Porter (1996), l'essence de la stratégie consiste à décider, en toute connaissance de cause, ce que l'on ne souhaite pas faire. Cette définition est singulière en ce sens qu'elle souligne l'importance de l'utilisation parcimonieuse de ressources limitées. Appliquer une stratégie signifie donc non seulement faire de nouvelles choses, mais aussi ne plus faire certaines choses établies. Johnson *et al.* (2020) définissent en revanche la stratégie en tant qu'« orientation à long terme d'une organisation ». Cette conception relativement abstraite tolère sciemment plusieurs manières d'énoncer une stratégie, par exemple un énoncé écrit ou une stratégie qui, bien qu'existante, reste implicite. Cette conception souligne aussi l'importance d'une réflexion active sur l'avenir.

Mintzberg (1987) discerne cinq conceptions différentes en matière de stratégie, à savoir la stratégie en tant que plan (« *strategy as plan* »), stratagème (« *strategy as ploy* »), schéma (« *strategy as pattern* »), position (« *strategy as position* ») et perspective (« *strategy as perspective* »). La stratégie en tant que plan considère la stratégie comme « une manière d'agir délibérée et voulue, une ligne directrice (ou un ensemble de lignes directrices), visant à maîtriser une situation » (Mintzberg 1987 : 11). Dans cette conception, la stratégie est donc un plan élaboré à l'avance, développé intentionnellement et de manière ciblée. Le but de ce plan est de définir certains objectifs centraux d'une organisation, afin d'être ensuite en mesure de les concrétiser. Un tel plan peut alors être formulé de manière très générale ou au contraire très spécifique, en fonction d'une situation ou d'un enjeu donné. Un exemple classique correspondant à cette conception de la stratégie est celui du plan de bataille. Dans le contexte d'une administration publique ou d'une entreprise privée, il peut s'agir d'un plan de digitalisation en vue d'utiliser systématiquement le potentiel des nouvelles technologies numériques pour atteindre les objectifs centraux de l'organisation.

La deuxième conception, la « stratégie en tant que stratagème », est de fait un sous-ensemble de la première. Elle se réfère à une manœuvre très spécifique dans

une situation concrète, qui doit par exemple permettre de devancer ou de neutraliser un concurrent. Un exemple pour une telle manœuvre serait celui d'une ville qui décide de racheter un site industriel en friche afin d'y construire des logements sociaux, plutôt que de laisser l'initiative à un investisseur privé qui projette d'y construire des logements de luxe.

La troisième conception, celle de la « stratégie en tant que schéma », envisage la stratégie comme un « schéma dans un flux d'actions » (Mintzberg 1987 : 12). Ici, la stratégie vise donc une cohérence entre les décisions et les pratiques, qu'elles soient intentionnelles ou non. Ce schéma ne doit d'ailleurs pas obligatoirement être formulé par écrit, et il peut même simplement apparaître avec le temps. Cette conception diffère donc sensiblement de celles du plan et du stratagème. Citons à titre d'exemple une administration publique dans laquelle il serait généralement admis que les activités quotidiennes sont plus importantes que l'innovation (► 17 Innovation). Résultat de cette vision des choses : aucune démarche d'innovation n'est lancée ou les efforts en ce sens ne sont pas soutenus et le *statu quo* reste le seul schéma stratégique. Mintzberg parle ici d'une « stratégie émergente », par opposition aux conceptions relevant du « plan » et du « stratagème » qu'il classe dans la catégorie « stratégie intentionnelle ». Les deux types peuvent exister simultanément et forment ensemble la « stratégie réalisée » (le cas échéant, en excluant certains éléments figurant dans le plan, mais qui n'ont finalement pas été mis en œuvre).

Les deux dernières conceptions présentées par Mintzberg sont plus abstraites. La « stratégie en tant que position » décrit la tentative de positionner avec succès l'organisation dans son environnement externe. Cela peut par exemple signifier trouver une niche pour les activités de l'organisation, afin de faire face à un minimum de concurrence, ou encore rendre l'organisation irremplaçable. Les ressources disponibles peuvent ensuite être concentrées sur cette niche.

La « stratégie en tant que perspective » implique de créer une compréhension du contexte externe ou une philosophie commune au sein de l'organisation, et ce, au-delà du positionnement de cette dernière. Cette dimension culturelle peut également être perçue comme un genre de « personnalité » de l'organisation, qui peut alors être plutôt agressive et progressiste (citons Tesla à titre d'exemple) ou conservatrice et axée sur la stabilité (comme des archives publiques). Pour les managers, il est particulièrement important de savoir que les perspectives selon Mintzberg ne s'excluent pas mutuellement, mais qu'elles existent simultanément et peuvent se compléter ou s'influencer les unes les autres.

Le terme de stratégie étant maintenant défini, reste à aborder la notion de gestion stratégique. La gestion stratégique désigne l'initiation et la conduite de l'ensemble du processus stratégique, de l'analyse stratégique de la situation, en passant par la formulation d'une stratégie, la prise de mesures adéquates en vue de sa mise en œuvre jusqu'à l'évaluation de l'efficacité de la stratégie et des adaptations nécessaires le cas échéant (► 16 Évaluation). La gestion stratégique se concentre donc généralement

sur une « stratégie intentionnelle », bien qu'il soit également judicieux d'intégrer des éléments de « stratégie émergente ». Les différents domaines de la gestion stratégique ne devraient en aucun cas être considérés comme purement séquentiels, mais plutôt comme un cycle continu avec de nombreuses dépendances entre les différentes tâches. En ce sens, la gestion stratégique est une activité continue, et non pas quelque chose que l'on peut entreprendre de temps à autre (voir Poister 2010). La responsabilité de la gestion stratégique incombe, comme le terme le laisse supposer, aux managers chargés des domaines thématiques concernés. Il leur revient aussi de déléguer certaines tâches spécifiques liées à la gestion stratégique, par exemple en créant des *task forces* ayant pour mission de développer une stratégie pour un domaine délimité, en concertation avec le management, ou encore en confiant la communication relative à la stratégie à une agence externe.

Johnson *et al.* (2020) ont développé une matrice fort utile pour pratiquer la gestion stratégique. Ils scindent les différentes tâches de la gestion stratégique en trois cercles : la « position stratégique », les « décisions stratégiques » et la « mise en œuvre de la stratégie » (voir figure 7.1).

Le premier cercle, celui de la position stratégique, englobe l'influence qu'ont sur la stratégie les facteurs environnementaux externes, les ressources et les compétences organisationnelles, les objectifs prééminents et la culture de l'organisation. Les questions qui se posent ici selon Johnson *et al.* (2020) sont les suivantes :

- Quelle est la raison d'être de l'organisation (► 2 Fonctions essentielles) ?
- Quels sont les moteurs de la mutation de l'environnement externe ?
- Comment l'organisation peut-elle déterminer sa position concurrentielle ou, pour le secteur public, sa caractéristique distinctive ?
- Quelles sont les compétences spécifiques de l'organisation ?
- Quelles sont les attentes des parties prenantes concernées (► 3 Parties prenantes) ?
- La stratégie est-elle adaptée à la culture et aux principes éthiques de l'organisation (► 1 Valeurs) ?

Le deuxième cercle, celui des décisions stratégiques, comprend les options qui s'offrent à la fois concernant la stratégie elle-même et concernant la démarche nécessaire à déployer la stratégie retenue. Les questions qui se posent alors sont généralement :

- Quelle stratégie opérationnelle ou quel modèle commercial faut-il appliquer ?
- Quels domaines commerciaux ou d'activités devraient faire partie intégrante du portefeuille ?
- Où l'organisation doit-elle être active (p. ex. à l'échelon cantonal, national ou international) ?
- L'importance de l'innovation est-elle adéquate (► 17 Innovation) ?
- L'organisation doit-elle opérer seule ou faut-il conclure des alliances, voire fusionner avec d'autres organisations (► 8 Gouvernance) ?

Le troisième cercle, celui de la mise en œuvre de la stratégie, concerne la formulation et l'implémentation concrètes et orientées vers la pratique de la stratégie.

- La stratégie est-elle adéquate, acceptable et réaliste ?
- Quels sont les processus de développements stratégiques qui sont nécessaires ?
- Quels sont les structures et systèmes organisationnels nécessaires (► 10 Structures organisationnelles) ?
- Comment l'organisation doit-elle piloter les processus de changement nécessaires (► 15 Apprentissage organisationnel) ?
- Qui doit se charger de quelles tâches dans le processus stratégique (► 9 Leadership) ?

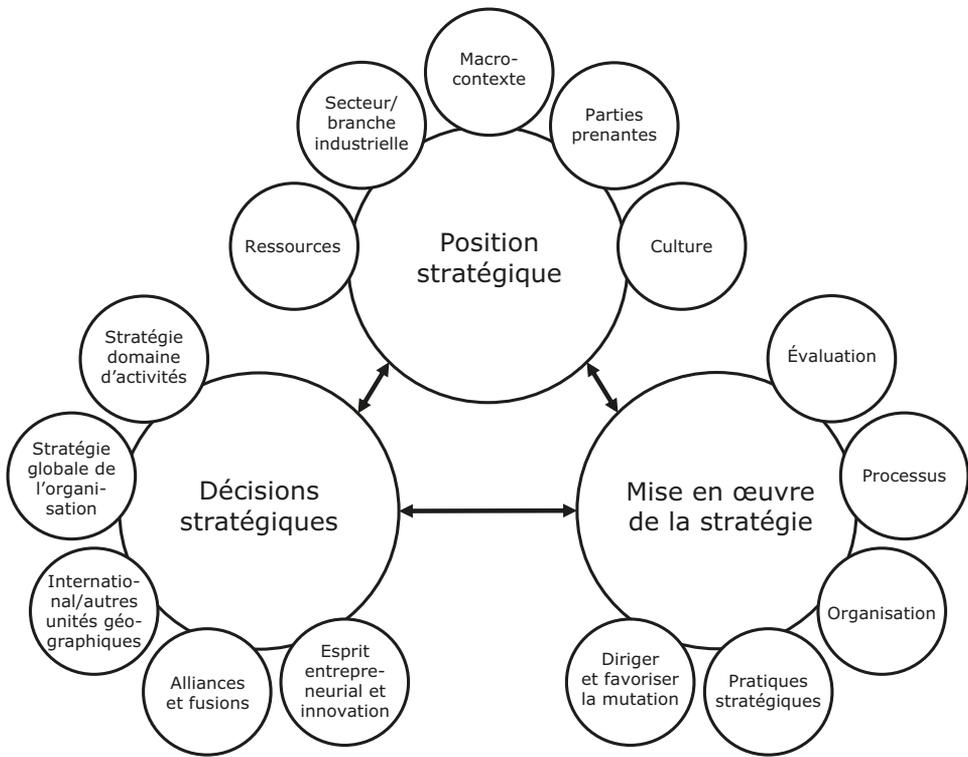


Fig. 7.1 Les éléments de la gestion stratégique.  
Source: Johnson et al. (2020).

### 7.2.1 Spécificités de la stratégie dans le secteur public

En matière de stratégie, il existe sans doute plus de points communs que de différences entre les secteurs public et privé. Cela dit, certaines différences se révèlent assez importantes pour justifier un examen plus poussé. La divergence la plus évidente réside dans les objectifs des organisations privées et publiques: si pour les

premières, il s'agit généralement de dégager des bénéfices, les secondes sont au service de l'intérêt général (► 2 Fonctions essentielles) ou aspirent à créer une valeur ajoutée publique (► 1 Valeurs), ce qui peut revêtir les formes les plus diverses. Une autre différence est le contexte. Tandis que les entreprises privées opèrent dans un environnement concurrentiel, les organisations publiques évoluent dans un contexte bien plus politique (► 4 Institutions) et/ou sociétal, avec un grand nombre de groupes impliqués (► 3 Parties prenantes) (Alford & Greve 2017). De plus, les organisations publiques, et surtout les entités administratives, peuvent s'appuyer sur leur pouvoir exécutif (► 5 Droit) pour atteindre leurs objectifs, bien que, face aux instances politiques, elles entrent souvent en concurrence avec d'autres organisations et unités pour obtenir des ressources. Par ailleurs, le principe même de l'action de l'État de droit s'applique (► 1 Valeurs et ► 5 Droit). Par conséquent, le droit fixe les bases et les limites de l'action étatique, restreignant ainsi les objectifs que les organisations publiques peuvent se donner. Dans ce contexte spécifique, les managers des organisations publiques disposent parfois d'une marge de manœuvre plus limitée que leurs homologues du secteur privé en matière de stratégie. Cela dit, cette marge reste généralement assez importante pour faire de la stratégie un instrument efficace dans le secteur public également.

L'examen des interactions existant entre la politique et les managers des organisations publiques que ces personnes dirigent se révèle d'ailleurs intéressant à cet égard, puisqu'il permet justement d'évaluer cette marge de manœuvre. Stewart (2004) établit pour ce faire une distinction entre stratégie politique, stratégie organisationnelle et stratégie de management. La première est déterminée directement par la politique et couvre ce que le gouvernement et/ou les instances politiques souhaitent changer (bien souvent sous la forme de plans politiques, qui peuvent par la suite être concrétisés par des lois). Cette stratégie peut toutefois aussi être influencée par l'administration publique, par exemple pendant la phase de négociation d'une stratégie politique entre plusieurs départements ou offices, ou pendant la formulation concrète d'un texte de loi. La stratégie organisationnelle est certes assez différente de la stratégie politique, mais les managers peuvent se fonder sur cette dernière et exploiter leur marge de manœuvre pour façonner et orienter leur organisation de manière à répondre au mieux aux besoins de leurs parties prenantes. La stratégie de management englobe surtout les aspects techniques et opérationnels, comme la budgétisation ou encore les processus de reporting. Si les injonctions de la politique doivent être respectées, les marges de manœuvre disponibles permettent aussi au management de réaliser ses propres stratégies dans ce domaine. Il faut aussi souligner que les organisations publiques sont particulièrement diversifiées et que leurs degrés d'autonomie et de proximité avec la politique varient fortement – citons l'exemple d'un service parlementaire, par définition plus proche du processus politique que ne l'est un musée public. Indépendamment de ces facteurs, la stratégie peut être plus ou moins importante selon l'organisation concernée.

## 7.2.2 Types de stratégies et éléments typiques d'un document stratégique

D'un point de vue pratique se pose souvent la question de savoir quels types de stratégies existent et comment ils interagissent. Au sein des organisations publiques, ce sont bien souvent les stratégies politiques qui priment, et qui définissent quasiment à elles seules le contexte des stratégies organisationnelles et de management. Au niveau interne, c'est toutefois la stratégie organisationnelle d'ensemble qui prédomine, puisqu'elle devrait permettre de définir toutes les stratégies subordonnées et/ou destinées à la concrétiser. Citons à titre d'exemple une entreprise de transport public (fictive) qui se dote d'une stratégie globale de développement. Parfois, des stratégies additionnelles sont également formulées au niveau général, comme une stratégie de digitalisation. Le plus souvent, celles-ci sont toutefois intégrées à la stratégie globale après un certain temps. Les organisations publiques ayant habituellement une structure hiérarchique avec des départements compartimentés, l'échelon suivant est celui de la stratégie de département – le domaine du transport de passager·ères dans notre exemple. À ce niveau, peuvent également exister des stratégies formulées pour des unités individuelles, comme le marketing concernant le transport de passager·ères, ou pour certains produits et services, comme le transport régional dans une ville donnée. Au-delà des hiérarchies, des stratégies transversales, donc concernant plusieurs départements, par exemple en matière d'informatique commune, de ressources humaines (► 12 Gestion des ressources humaines) ou encore de finances (► 13 Gestion des finances) peuvent également être définies. Si la structure de la stratégie globale d'une organisation prend généralement la forme d'une cascade hiérarchique, il existe aussi des cas où certains éléments importants de stratégies subordonnées sont intégrés par la suite dans la stratégie globale.

Une autre question est celle de la forme que doit revêtir un document stratégique et les éléments qu'il doit comporter. Un document stratégique devrait être agréable à lire et facilement consultable. Il est envisageable d'avoir recours à un document PDF, un poster ou encore un site web. Dans le cas d'un document PDF, le volume ne devrait pas dépasser dix pages. Si des détails particuliers doivent être apportés, il est préférable d'utiliser des annexes. Le principe qui s'applique pour le document principal est celui de l'« autant qu'il faut, mais le moins possible », car les stratégies trop longues et peu compréhensibles compliquent sensiblement leur communication. Les éléments suivants sont typiques des échelons stratégiques les plus élevés (ils peuvent être moins nombreux pour les stratégies subordonnées) :

- *Récapitulatif de management* : quels sont les points essentiels de la stratégie ? (maximum une page)
- *Motivation et contexte* : pourquoi cette stratégie est-elle nécessaire ?
- *Analyse de situation* : p. ex. où se situent les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces (analyse SWOT) ?

- *Vision* : quel est le but poursuivi ou l'ambition spécifique ?
- *Mission* : quel est le rôle de l'organisation dans l'atteinte de ce but ?
- *Objectifs* : quels sont les éléments centraux de la mission, qui nous rapprochent de la vision ?
- *Mesures* : quelles sont les mesures concrètes à mettre en œuvre afin d'atteindre nos objectifs ?
- *Plan de mise en œuvre* : qui est responsable de quelle mesure, quel budget est attribué à quelle mesure, quel est le calendrier ?
- *Plan d'évaluation* : comment l'avancement de la stratégie et/ou l'atteinte des objectifs peuvent-ils être évalués (► 16 Évaluation) ?

Il est important de souligner qu'une stratégie ne doit pas nécessairement comporter l'ensemble des points précités. En fonction du contexte, il peut en effet être judicieux d'omettre certains éléments ou d'en ajouter. S'il existe par exemple déjà une stratégie de niveau supérieur, l'on peut renoncer à indiquer sa propre vision et sa mission, et opter pour une référence à la stratégie globale. La taille des différents éléments peut également varier, bien que la motivation, l'analyse de situation, la vision, la mission et les objectifs sont généralement relativement courts et que les mesures et les plans de mise en œuvre et d'évaluation ont tendance à nécessiter davantage de place.

En plus de ces indications quant à la forme du document stratégique, nous formulons dans ce qui suit quelques principes concrets de conception à l'intention des managers des organisations publiques, classés par phase de développement et d'implémentation de la stratégie.

### 7.2.3 Principes de conception lors du développement de la stratégie

- Pour l'analyse de situation et éventuellement pour l'ensemble du développement de la stratégie, il est judicieux d'impliquer un maximum de membres de l'organisation, voire des personnes externes, afin d'obtenir une image complète de la situation.
- Les stratégies politiques pertinentes devraient toujours constituer les lignes directrices d'une stratégie organisationnelle ou de management.
- Les stratégies ne devraient pas être encombrées de détails inutiles, mais comprendre uniquement les points essentiels et être les plus claires possibles.
- Les stratégies devraient non seulement apporter de nouvelles orientations, mais aussi définir ce qu'il convient de ne plus faire à l'avenir.
- Les stratégies devraient être assez flexibles pour être adaptées rapidement en cas d'événement imprévisible.

### 7.2.4 Principes d'organisation pour déployer la stratégie

- Pour pouvoir être mise en œuvre, une stratégie doit être communiquée de manière professionnelle et le plus largement possible, en interne comme, le cas échéant, en externe. La vision et la mission devraient être les principaux leviers motivationnels.
- La gestion stratégique devrait être considérée comme un processus à poursuivre en continu, et non comme une tâche séquentielle à exécuter de temps à autre.
- « *Culture eats strategy for breakfast* », disait Peter Drucker. Si la nouvelle stratégie implique une évolution culturelle, cette transformation doit être une priorité portée par le management, et la nouvelle culture doit être transmise.
- Les progrès réalisés dans le déploiement de la stratégie devraient être examinés régulièrement et, le cas échéant, être communiqués de manière transparente, même si des revers sont constatés.
- Les bonnes pratiques en matière de stratégie devraient être documentées et rendues accessibles.

## 7.3 Perspectives et défis futurs

Dans cette dernière section, nous abordons deux défis importants auxquels seront confrontées à l'avenir les organisations publiques dans l'élaboration de leurs stratégies. La recherche s'intéresse d'ailleurs actuellement de près à ces aspects. Il s'agit premièrement de la réduction et de la flexibilisation des cycles stratégiques dans un environnement en rapide mutation et, deuxièmement, de l'importance croissante des processus stratégiques ouverts. Dans le secteur public, ces deux défis ne sont encore que timidement intégrés dans la pratique stratégique. Cependant, cela va sans doute rapidement changer du fait d'un contexte de plus en plus dynamique et complexe (Johnson *et al.* 2020).

Commençons par la durée des cycles stratégiques. Traditionnellement, les stratégies sont des instruments de gestion relativement stables. Cela se reflète dans le fait que les documents stratégiques sont souvent valables pour une durée de cinq ans ou plus. Pendant ce laps de temps, somme toute assez long, la stratégie ne subit que des adaptations mineures, voire aucune modification : le cap est maintenu. Cela peut se révéler un problème lorsque le contexte évolue rapidement et que la complexité est croissante – la stratégie cesse alors tôt ou tard d'être pertinente face aux nouveaux enjeux. À l'ère de la digitalisation, où les nouvelles technologies entraînent presque en permanence des mutations et des changements au sein de la société, de l'économie et d'autres domaines, des cycles stratégiques aussi longs ne sont tout simplement plus efficaces. Des adaptations plus rapides se révèlent indispensables. Toutefois,

une stratégie ne peut pas non plus être revue fondamentalement chaque mois. Cela entraînerait un travail considérable. Par ailleurs, multiplier les actions de communication relatives aux nouvelles orientations stratégiques finirait par décourager les membres de l'organisation. Il est donc nécessaire de trouver un juste milieu. On peut ainsi imaginer écourter les cycles stratégiques à deux-trois ans. Il est également envisageable de scinder une stratégie en un document-cadre, valable plus longtemps et qui décrit par exemple la vision et la mission globales, et un document de base couvrant un horizon plus rapproché, qui comprend les éléments plus concrets comme les objectifs, les orientations et les mesures. Des instruments comme les scénarios de planification et les formes décentralisées de développement stratégique peuvent aussi se révéler être de précieux leviers pour mieux maîtriser la dynamique et la complexité (Johnson *et al.* 2020). Les managers doivent ici trouver un équilibre adéquat pour leur organisation entre stabilité et actualité.

L'autre défi important qui s'annonce consiste à évaluer si la stratégie doit rester un instrument interne à l'organisation, dont la formulation est une stricte prérogative des cadres supérieur-es, ou s'il ne faudrait pas plutôt opter à l'avenir pour des approches plus participatives. Dans ce domaine, un concept central et pourtant encore relativement nouveau est celui de la stratégie ouverte (« *open strategy* ») (Whittington *et al.* 2011). Cette dernière exploite l'idée de l'innovation ouverte, c'est-à-dire d'un processus dans lequel les organisations peuvent innover en intégrant le savoir-faire, les suggestions et les ressources de partenaires et d'intervenantes externes (client-es, entreprises, start-ups, universités, etc.). En matière de stratégie ouverte, l'innovation correspond à la stratégie elle-même. Une stratégie ouverte possède deux dimensions distinctes, qui peuvent avoir trait au contexte tant interne qu'externe (voir tableau 7.1).

|         | Transparence  | Inclusion   |
|---------|---|---|
| Interne | Ex.: blogging dans l'intranet relatif à la stratégie                            | Ex.: ateliers stratégiques réunissant de nombreux·ses collaborateurs et collaboratrices, voire l'ensemble des membres de l'organisation |
| Externe | Ex.: mises à jour de la stratégie sur le site web ou <i>via</i> des newsletters | Ex.: le <i>crowdsourcing</i> , donc la collecte d'idées stratégiques en externe   |

**Tableau 7.1** Les dimensions de la stratégie ouverte.

Source: Whittington, Caillaet & Yakis-Douglas (2011).

La première dimension concerne la transparence d'une stratégie s'agissant de la manière de la communiquer. La transparence en interne devrait être considérée comme une exigence minimale. En effet, une stratégie dont les membres d'une organisation ne sont pas informés régulièrement n'est guère susceptible de développer de quelconques effets. Cette transparence peut par exemple être assurée par le

biais de canaux propres à l'organisation, comme l'intranet ou les mailings internes. La transparence externe est en revanche un peu plus rare. Elle est assurée en communiquant régulièrement sur la stratégie et son avancement auprès du grand public ou auprès de certains groupes en dehors de l'organisation. Pourtant, les administrations publiques peuvent se permettre une telle transparence, car elles assument une responsabilité particulière vis-à-vis du grand public et n'ont généralement pas à craindre qu'un-e concurrent-e puisse tirer avantage du fait que leur stratégie soit ouverte. La transparence externe peut, par exemple, être offerte en tenant à jour la stratégie sur internet et sur les réseaux sociaux ou par le biais de newsletters. La deuxième dimension est celle de l'implication de différentes parties prenantes dans le processus de développement de la stratégie et dans d'autres problématiques stratégiques. Dans le cadre d'une implication interne, le développement de la stratégie n'est donc pas laissé aux seuls cadres supérieur-es, mais les autres membres de l'organisation peuvent largement y contribuer. Divers moyens le permettent, comme de grands ateliers stratégiques ouverts à l'ensemble du personnel, également appelés « *strategy jams* », ou une consultation en ligne. Dans le cas d'une implication externe, l'ouverture est plus large encore, puisque chaque personne intéressée peut, en principe, contribuer au développement de la stratégie sur une base volontaire. Cette démarche ouverte est parfois aussi appelée *crowdsourcing*, et les formats en ligne s'y prêtent particulièrement, car ils permettent de minimiser les obstacles à la participation.

Une stratégie ouverte est sans aucun doute plus compliquée à élaborer qu'une stratégie purement interne, formulée par le management. Il faut en effet déployer des efforts considérables pour analyser les différents avis obtenus et les intégrer dans la stratégie. En outre, il s'avère plus complexe de communiquer vers l'extérieur qu'en interne. Les stratégies ouvertes bénéficient d'un degré d'acceptation plus important auprès de leurs utilisatrices et utilisateurs grâce à leur « genèse quasi démocratique ». Elles améliorent aussi la transparence de l'action d'une organisation publique. Il vaut donc la peine de consentir à ces efforts supplémentaires. De plus, les stratégies ouvertes contiennent potentiellement de meilleures idées que leurs pendants classiques, puisque davantage de personnes ayant des points de vue les plus divers contribuent à leur élaboration. En définitive, la décision d'opter pour une stratégie ouverte, comme celle concernant la durée du cycle stratégique, revient cependant toujours au management de l'organisation concernée.

Ces questions s'ajoutent à celles – nombreuses – qui se posent en matière de gestion stratégique, et que nous avons abordées dans cette contribution. Pour conclure, la stratégie est sans doute l'un des instruments les plus efficaces que les réformes associées à la « nouvelle gestion publique » ont apportés à l'administration publique. De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la reprise par le secteur public, et ce, sans réflexion critique, de concepts imaginés pour le management du privé. Toutefois, l'essentiel des critiques se fonde sur le constat que la gestion dans le secteur privé est axée sur un horizon à court terme. De fait, la stratégie concourt à la

planification à long terme. Elle se place donc à l'opposé de toute approche qui serait victime de myopie. Chaque organisation publique est libre de choisir de reprendre et d'adapter les éléments de la NGP qu'elle juge pertinents pour elle-même. C'est pourquoi, à l'avenir, la stratégie et la gestion stratégique devraient être présentes au sein des organisations publiques, et même gagner en importance.

## Concepts clés

- Gestion stratégique (*strategisches Management, gestione strategica, strategic management*) : processus continu de l'analyse de la position stratégique existante, du choix des options stratégiques, de la mise en œuvre des options sélectionnées en mettant à disposition les ressources nécessaires et de l'évaluation du succès de la stratégie.
- Mise en œuvre d'une stratégie (*Strategieimplementierung, attuazione di una strategia, strategy implementation*) : processus de concrétisation des plans stratégiques en vue d'atteindre les objectifs fixés.
- Stratégie (*Strategie, strategia, strategy*) : « l'orientation à long terme d'une organisation » (Johnson *et al.* 2020).
- Stratégie ouverte (*offene Strategie, strategia aperta, open strategy*) : création d'une transparence interne et externe par le biais d'une stratégie et par l'implication d'acteurs internes et externes dans le processus de développement de la stratégie.

## Références

- Alford, J. & Greve, C. (2017). Strategy in the public and private sectors: Similarities, differences and changes. *Administrative Sciences*, 7(4), 35.
- Hautz, J., Seidl, D. & Whittington, R. (2017). Open strategy: Dimensions, dilemmas, dynamics. *Long Range Planning*, 50(3), 298-309.
- Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D. & Regnér, P. (2020). *Exploring strategy: Texts and cases*. Harlow: Pearson Education Limited, 12<sup>e</sup> éd.
- Mintzberg, H. (1987). The strategy concept I: Five Ps for strategy. *California management review*, 30(1), 11-24.
- Poister, T. H. (2010). The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance. *Public Administration Review*, 70, s246-s254.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *Harvard business review*, 74(6), 61-78.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 16-21.
- Whittington, R., Caillaud, L. & Yakis-Douglas, B. (2011). Opening strategy: Evolution of a precarious profession. *British Journal of Management*, 22(3), 531-544.

## Références pour aller plus loin

Johnson, G. & Scholes, K. (éds.). (2001). *Exploring public sector strategy*. Harlow: Pearson Education Limited.