

Management stratégique et gouvernance organisationnelle des établissements publics français en mutation : Quels managers, pour quel dialogue stratégique ?

Christian MAHIEU

LEM-CNRS

Institut d'Administration des Entreprises de Lille

Bureau IFRESI : 2 rue des canonniers, 59800 Lille, France
Tel. : 00(33)(0) 320 125 865
Fax. : 00(33)(0) 320 125 426
christian.mahieu@iae.univ-lille1.fr, christian.mahieu@wanadoo.fr

Résumé :

Les établissements publics français ont su transformer en profondeur leurs organisations, en portant parfois à la limite l'exploitation des activités que la puissance publique leur a confiées. Aujourd'hui, l'équilibre traditionnel du financement des activités héritées du passé n'étant plus garanti par les pouvoirs publics, les activités émergentes apparaissent comme de nouvelles contraintes mais aussi comme de réelles opportunités. Les directions de ces établissements doivent expliciter les enjeux pour innover et inventer des formes de gouvernance appropriées. Elles ont, en premier lieu, à bâtir des processus stratégiques garants d'une transformation organisationnelle durable. Pour cela, il leur faut construire leurs équipes managériales dans des postures d'action inédites. Au terme d'une recherche menée dans une dizaine d'établissements publics français, nous avons caractérisé ces enjeux et le sens d'une transformation qui conduit à expérimenter de nouvelles formes de dialogue stratégique. Nous avons analysé les expérimentations en cours et focalisé notre attention sur trois enjeux-clés du dialogue stratégique : la constitution d'un sommet stratégique ; la construction des processus et des dispositifs de dialogue stratégique ; la construction sociale des acteurs nécessaires à un tel dialogue, que ces acteurs soient concernés par des enjeux globaux (les fonctions exécutives) ou les émergences d'activités en local (les problématiques d'inclusion des managers intermédiaires dans le processus stratégique).

Mots-clés :

établissement public, création de valeur, processus et dialogue stratégiques, exploitation/exploration, dirigeant et manager intermédiaire

Management stratégique et gouvernance organisationnelle des établissements publics français en mutation : Quels managers, pour quel dialogue stratégique ?

Résumé :

Les établissements publics français ont su transformer en profondeur leur organisation, en portant parfois à la limite l'exploitation des activités que la puissance publique leur a confiées. Aujourd'hui, l'équilibre traditionnel du financement des activités héritées du passé n'étant plus garanti par les pouvoirs publics, les activités émergentes apparaissent comme de nouvelles contraintes mais aussi comme de réelles opportunités. Les directions de ces établissements doivent expliciter les enjeux pour innover et inventer des formes de gouvernance appropriées. Elles ont, en premier lieu, à bâtir des processus stratégiques garants d'une transformation organisationnelle durable. Pour cela, il leur faut construire leurs équipes managériales dans des postures d'action inédites. Au terme d'une recherche menée dans une dizaine d'établissements publics français, nous avons caractérisé ces enjeux et le sens d'une transformation qui conduit à expérimenter de nouvelles formes de dialogue stratégique. Nous avons analysé les expérimentations en cours et focalisé notre attention sur trois enjeux-clés du dialogue stratégique : la constitution d'un sommet stratégique ; la construction des processus et dispositifs de dialogue stratégique ; la construction sociale des acteurs nécessaires à un tel dialogue, que ces acteurs soient concernés par des enjeux globaux (les fonctions exécutives) ou les émergences d'activités en local (les problématiques d'inclusion des managers intermédiaires dans le processus stratégique).

Mots-clés :

établissement public, création de valeur, processus et dialogue stratégiques, exploitation/exploration, dirigeant et manager intermédiaire

Introduction

Les établissements publics français connaissent d'importantes transformations dans leurs missions, activités et modes de gouvernance organisationnelle. Les causes en sont multiples. Elles sont externes et ont pour origine les pouvoirs publics, lorsqu'ils changent les missions, leurs périmètres ou les moyens accordés pour les remplir. Elles peuvent aussi être internes, du fait de la dynamique propre des établissements publics, compte tenu de l'autonomie dont ils disposent.

Pourtant, leurs activités sont censées être stables et permanentes. Gestionnaires de ressources publiques, les dirigeants de ces établissements publics sont désignés pour mettre en œuvre des services établis par la puissance publique, tout le service mais rien que le service.

Hier, ces établissements publics ont eu à se réorganiser pour faire face à des exigences accrues d'efficacité. Aujourd'hui, ils sont confrontés à un enjeu qui les bouscule plus fortement encore. Ils doivent faire face à l'émergence de demandes d'utilités provenant d'usagers clients qui interfèrent désormais fortement dans la conception et le déploiement de leurs activités. Ces activités émergent en relation directe avec celles qui leur sont confiées du fait de leurs missions de service public. À la périphérie de leurs missions initiales, ils ont, en effet, développé récemment, et souvent à leur propre initiative, de nouvelles activités, dont on ne peut savoir a priori ce qu'elles seront. Se développeront-elles en autant d'utilités publiques et ou privées ? Comment seront-elles valorisées et solvabilisées ?

Hier, pour assurer l'adaptation de l'organisation aux contraintes de gestion des activités, les capacités individuelles de quelques leaders éclairés, jointes à la mise en œuvre de démarches sociotechniques de développement de l'organisation (O.D.) pouvaient produire les résultats nécessaires. Des innovations organisationnelles résultant de projets techniques, même complexes, pouvaient voir le jour à l'initiative de dirigeants exceptionnels (Hafsi, Bernier, 2005). Aujourd'hui, pour négocier et piloter le développement des activités émergentes et pour conduire les transformations organisationnelles qu'induisent ces arbitrages d'activités, ces seules capacités individuelles et exceptionnelles ne sont plus suffisantes. Les directions des établissements publics sont amenées à se poser des questions qui justifient des capacités de management stratégique, un entrepreneuriat collectif et systémique, et donc la construction d'un véritable « appareil entrepreneurial » (Hafsi, Bernier, 2005). Les directions de ces établissements se trouvent alors fort démunies. Elles se tournent vers leurs tutelles administratives qui ne leur donnent que peu d'orientations en la matière. Ces mêmes

directions n'ont commencé que récemment à organiser leur planification stratégique et leurs outils internes de pilotage économique. Aujourd'hui, l'équilibre traditionnel du financement des activités héritées du passé n'étant plus garanti par les pouvoirs publics, les activités émergentes apparaissent comme de nouvelles contraintes mais aussi comme de réelles opportunités. Ces activités peuvent être générées par les mutations technologiques ou captées par les organisations locales sous la pression des usagers. Dans tous les cas, les directions de ces établissements, sous la contrainte d'un équilibre budgétaire difficile à assurer, se doivent d'explorer ces opportunités de développement de leurs activités. Pour cela, alors qu'elles n'ont pas fini de constituer en leur sein les capacités managériales de nature à exploiter efficacement et durablement leurs activités anciennes, elles doivent s'en créer de nouvelles pour assurer l'exploration de ces opportunités, pour les expérimenter, les évaluer et pour en développer certaines (March, 1991).

Du fait des missions anciennes, de leur contenu d'activités et des métiers autour desquels ces établissements ont été créés, du fait aussi des statuts d'emploi qui ont structuré les formes de la gouvernance organisationnelle, des relations sociales spécifiques ont été instituées. Ce contexte conditionne aujourd'hui le développement de ces nouvelles activités. Il en résulte, dans la plupart de ces établissements, une situation de crise de gouvernance qui concerne tout autant l'encadrement que les autres fonctionnaires. L'encadrement intermédiaire et supérieur s'est, jusque récemment, complètement identifié à un « métier », à un corps d'ingénieurs pour les plus gradés d'entre eux ; métier et corps ayant constitué le support social et organisationnel d'un service public. L'encadrement, jusqu'il y a peu, s'est davantage identifié à ce métier qu'à des fonctions de direction exécutive et à des logiques managériales. Pour les autres niveaux d'employés, la crise est plus aiguë encore. L'organisation du service public s'est identifiée à une structuration du métier que les activités émergentes semblent remettre en cause. Pour tous, les évolutions qui se font jour se traduisent par une crise d'identité sociale et professionnelle.

Dans ce contexte, comment les directions de ces établissements font-elles face à la transformation de leurs activités et à la création de nouvelles ? Comment inventent-elles de nouvelles formes organisationnelles et managériales pour légitimer l'exploration d'activités émergentes ? Comment construisent-elles un processus stratégique de nature à concevoir, coordonner et déployer les nouvelles activités ? Comment font-elles émerger des rôles et des postures managériales inédites ?

Dans notre recherche, nous nous interrogeons moins sur les causes de ces transformations que sur la façon dont ces organisations agissent pour faire face aux contraintes et opportunités de

leur environnement. En particulier, nous analysons leurs transformations sous l'angle des pratiques émergentes de management stratégique, des capacités de leurs acteurs managers à innover et, pour cela, à piloter le développement de nouvelles activités. Notre recherche se veut une contribution à l'analyse de pratiques de dialogue stratégique et de transformation de l'organisation dans un milieu organisationnel spécifique. Pour cela, nous adopterons un point de vue consistant à analyser simultanément l'émergence de ces pratiques innovantes, leur institution « chemin faisant » et la construction sociocognitive et identitaire des acteurs managers impliqués. Nos premières enquêtes auprès d'un échantillon d'établissements publics nous ont permis d'élaborer une problématique. Nous avons également constitué le cadre expérimental d'une recherche action sur les cheminements des acteurs managers dans le pilotage de l'action de transformation et l'institution de formes spécifiques de dialogue stratégique, à mesure que ces acteurs se construisent une nouvelle posture managériale.

Dans une première partie, nous caractériserons les spécificités de ces enjeux et le sens d'une transformation qui conduit à expérimenter de nouvelles formes de dialogue stratégique. Dans une seconde partie, nous nous interrogerons sur les expérimentations en cours et sur ce qu'elles montrent de potentialités de transformation des formes de la gouvernance organisationnelle de ces établissements, ainsi que de construction de nouveaux profils de managers et de dirigeants, de nouvelles postures et identités managériales.

Méthodologie de recherche

Contexte :

Les notions d'agence ou d'établissement publics se distinguent de celle d'entreprise publique dans la mesure où cette dernière qualifie le type de propriété (publique, dans le contexte anglo-saxon, les « State-Owned-Enterprises »), mais ne nous disent rien des activités elles-mêmes, ni de leur contexte réglementaire de mise en oeuvre.

Agences et établissements publics sont créés pour assurer le développement et l'accès à des ressources (Cf. les théories du monopole naturel), réseaux ou métiers (Cf. les corps de métiers, les « grands corps », constitutifs de la construction des fonctions étatiques elles-mêmes), dont les pouvoirs publics considèrent qu'ils doivent être réglementés, solvabilisés et organisés et dont l'accès doit faire l'objet de tarifs et de péréquations. Pour cela, dans le contexte français, les pouvoirs publics peuvent créer des structures particulières, dédiées à ces activités soutenues et relevant soit exclusivement du droit public (les établissements publics à caractère administratif -EPA-, les établissements à caractère scientifique et technique -EPST), soit simultanément du droit public et du droit privé, les établissements publics à caractère industriel et commercial -EPIC-. Ces derniers relèvent en effet du droit privé bien qu'ils bénéficient, en tant que personne morale de droit public, de certains privilèges de droit public. (www.finances.gouv.fr/reglementation/instructions-comptables.)

Claude Rochet (ed), « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'Etat », Rapport du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, Documentation Française, Paris, 2002

Démarche expérimentale :

Nous avons enquêté dans huit établissements publics français. Dans sept d'entre eux nous avons mené des entretiens semi directifs en direction générale, avec le directeur général et ses principaux collaborateurs directs. En tout, plus de trente entretiens approfondis ont été réalisés. Dans l'un de ces établissements, nous avons mené un recherche action et avons pu observer un dispositif expérimental d'élaboration de la stratégie pendant deux ans, en participant à toutes les activités menées dans ce contexte. En tout, nous avons réalisé plus de soixante entretiens avec la vingtaine de managers concernés. Cet établissement est un des plus importants EPIC français qui, du fait de la déréglementation intervenue dans son secteur particulier, les télécommunications, est devenu une entreprise publique, puis, plus récemment, une entreprise privée (Schön, 1983 ; Reason, 1999 ; Torbert, 1976).

1. LE SENS DE LA TRANSFORMATION

Les dirigeants des établissements publics sont face à une situation complexe de pilotage du changement. Ils ont, en effet, à affronter simultanément plusieurs défis et doivent accélérer les processus d'apprentissage au sein de leurs établissements.

1.1. AYANT A PEINE ENGAGE UN DEBAT INTERNE POUR UNE EXPLOITATION EFFICACE DE LEURS ACTIVITES TRADITIONNELLES...

Traditionnellement la question du financement de leurs activités ne se pose pas, pas plus que ne se pose la question de la stratégie. Les établissements publics se voient attribuer un budget correspondant aux missions qui leur sont confiées. La délimitation et les cadres réglementaires de ces missions doivent suffire à les légitimer et à assurer leur financement sans qu'il faille élaborer une stratégie de développement. Tout au plus leur faut-il élaborer les modes de fonctionnement leur permettant d'assurer au mieux leurs missions. C'est dans cette perspective que du management stratégique a néanmoins fait son apparition (Nutt, Backoff, 1993 ; Backoff et alii, 1993 ; Wechsler, Backoff, 1986). Dans la dernière période, l'équilibre du financement de leurs activités n'étant plus garanti par les pouvoirs publics, les EPIC ont dû impulser des politiques de rationalisation pour optimiser et équilibrer leurs activités. Ils ont commencé à le faire en important les modèles de gouvernance organisationnelle¹ en vigueur dans les entreprises privées. De nombreux travaux de recherche ont analysé comment les différentes entreprises publiques ont introduit ces modèles². Aujourd'hui, tous les établissements publics ont cette expérience. Tous ont mis en œuvre des projets techniques de réorganisation en recourant, successivement, à la ré ingénierie des processus, à la Qualité Totale, à la création et à l'intégration des systèmes d'information (avec le recours aux progiciels, ERP, etc.), à l'élaboration et la promotion de projets d'entreprise (Rochet, 2002).

¹ Nous définissons la gouvernance organisationnelle comme un système sociopolitique qui gouverne l'allocation des ressources rares, notamment le temps que différents acteurs consacrent à leurs activités respectives, le droit à la parole de chacun d'entre eux dans des situations définies, mais aussi l'attention portée à tel ou tel phénomène, désigné par l'organisation comme problème à traiter.

² C'est en particulier l'objet des nombreux travaux sur le « New Public Management » (Osborne, Gaebler, 1992 ; Dunleavy, Hood, 1994).

Du fait des modèles organisationnels hérités, de la structuration des métiers et des statuts d'emploi (de fonctionnaire pour les différents niveaux d'employés, des « grands corps » pour les ingénieurs et les encadrants), le déploiement de tels projets représentait déjà un véritable défi, plus encore que dans d'autres entreprises, qu'elles soient publiques ou privées (Kernaghan et alii, 2001). Les actions de changement, leurs effets, les formes d'instrumentation des projets, les logiques d'acteurs suscitées, tout cela a ouvert un champ d'expérimentation que les nombreuses recherches en management public ont pu analyser. Plus récemment, du fait du mûrissement des problématiques et de l'aiguïsement des contraintes budgétaires, ces questions se sont précisées et exprimées de façon plus opérationnelle encore avec l'ensemble des travaux empiriques consacrés à la gestion par les résultats (Kernaghan et alii, 2001).

Dans le même temps, les établissements publics ont eu une première expérience en matière d'organisation d'une planification stratégique (Wechsler, Backoff, 1986 ; Stokes Berry, 1994). Mais il s'est souvent agi d'outiller une programmation stratégique comme outil de négociation des activités et des ressources (avec une notion d'enveloppe budgétaire d'abord, puis avec des modalités plus contractuelles du type « Contrat de Plan ») auprès des tutelles étatiques.

Déjà, à ce niveau, pour assurer et optimiser l'exploitation de leurs activités existantes, il leur fallait transformer l'organisation des métiers, introduire des règles de gouvernance organisationnelle et de pilotage de l'organisation immédiate du travail. Il leur fallait aussi créer un management opérationnel et des relations managériales qui supposaient la recomposition de rapports essentiellement bureaucratiques et hiérarchiques, basés sur l'expertise des métiers et une contractualisation sociopolitique au niveau national. De nombreux travaux ont d'autant plus rendu compte de ces dynamiques que des démarches sociotechniques ou relevant de l'O.D. (Organizational Development) étaient expérimentées.

Aujourd'hui, alors que ces démarches de changement demeurent d'actualité dans nombre de ces établissements publics, d'autres questions et d'autres défis se font jour. Pour les affronter, les directions de ces établissements ne peuvent plus importer des démarches types ayant fait leurs preuves dans d'autres contextes d'entreprises. Ils ont à les inventer au même moment et au même rythme que toutes les entreprises qui se trouvent dans la situation d'organiser l'exploration systématique de nouvelles opportunités d'activités et de valorisation de ces activités sur des marchés en construction. Pour cela, ils doivent être d'autant plus créatifs et innovants qu'il leur faut révolutionner des modes de gouvernance et des routines organisationnelles qu'ils viennent souvent juste d'instituer. Dans certains cas, ceux-ci ne sont

pas encore véritablement appropriés par tous les niveaux managériaux fraîchement installés et, a fortiori, par l'ensemble des salariés, en grande majorité de statuts fonctionnaire.

1.2. ...IL FAUT ORGANISER L'EXPLORATION DE NOUVELLES OPPORTUNITES D'ACTIVITES

Les défis auxquels sont confrontés les établissements publics français apparaissent alors au moins aussi complexes que ceux auxquels doivent faire face les grandes entreprises en proie aux turbulences des marchés. Leurs activités traditionnelles, menées au titre de leurs missions de service public, se transforment et ne sont plus entièrement financées sur les mêmes bases. Dans le même temps, les activités qui émergent le font à la vitesse d'évolution des marchés et posent donc la question de l'adaptation permanente de capacités d'action stratégique que les établissements publics ne se sont pas vraiment donnés. Comme de nombreux travaux le mettent en avant, les directions des établissements publics ont constitué par expérimentation des capacités individuelles et collectives à l'entrepreneuriat (Hafsi, Bernier, 2005). L'ambiguïté des situations et l'incertitude sur le positionnement des activités ont en effet encouragé l'expérimentation et fait émerger de nouvelles activités. Aussi, comme tout dirigeant d'entreprise, les dirigeants de ces établissements sont anxieux. Ils se posent les mêmes questions : « Vu la vitesse à laquelle évoluent les marchés sur lesquels nous pourrions positionner nos activités nouvelles, il devient indispensable de développer des stratégies adaptables en permanence... », « Serons nous être présents sur ces marchés émergents avant que toutes les positions ne soient prises ? ». A ces interrogations concernant les attentes et les pressions des parties prenantes du « dehors » font écho des questions qui concernent les acteurs du « dedans » : « Comment construire une organisation en phase avec ces nouvelles contraintes et impulser une dynamique de transformation au rythme où l'exige la volatilité de l'environnement, alors que l'on peine à s'adapter aux exigences d'exploitation de nos activités traditionnelles ? ».

Les dirigeants des établissements publics s'interrogent alors sur les rythmes qui ponctuent les transformations qu'ils ont à piloter : le rythme de la négociation avec les tutelles concernant leurs missions de service public, le rythme de création et de déploiement des activités sur lesquels ils comptent pour assurer leur maintien et garantir leur développement, le rythme de leurs transformations internes. Ils font rapidement le constat que ces rythmes ne sont pas les mêmes. Le contexte qu'ils ont à affronter est fait de la volatilité du contexte concurrentiel, de

l'incertitude du cadrage politique des missions de service public et d'inertie de l'organisation interne.

Au moins deux phénomènes sont à prendre en compte pour comprendre la complexité que représente l'exploration de ces nouvelles activités. D'une part, les activités émergentes naissent à cause ou dans le prolongement de celles accomplies au titre des missions de service public. Mais elles se créent aussi dans le cadre de rapports complexes établis avec des usagers-clients. Dans le premier cas, ce sont des processus d'innovation technologique ou la transformation dans la réglementation, notamment au niveau européen, qui conduisent à l'exploration de ces activités. Dans le second cas, elles sont co-produites selon des modes de prescription et d'élaboration, constitutives des processus aujourd'hui décrits comme des processus à forte densité relationnelle et centrés sur un marketing des usages³. D'autre part, pour celles des activités qui se rapprochent de produits et de services existants ou en développement dans d'autres contextes organisationnels que celui des établissements publics, les dirigeants ont à prendre en considération, en plus de la volatilité de ces marchés émergents, leur micro segmentation. En même temps qu'il leur faut transformer le rapport aux usagers-clients pour en capter toutes les émergences, il leur faut organiser en interne la perception des signaux faibles émanant des micromarchés en voie de structuration.

A ce premier type de complexité s'en ajoute un autre, lié aux modes de valorisation des activités émergentes. Plus encore que dans les autres entreprises la question de la création de valeur est complexe à traiter. Ces activités se créent comme autant d'utilités nouvelles dont on ne peut savoir à l'avance si elles relèveront de modes de régulation et de financement au titre d'un service public (avec des tarifs réglementés, des modes éventuels de péréquation...), ou si elles seront, pour tout ou partie, constitutives de produits et de services marchands. Souvent, il faudra combiner transitoirement ou plus durablement ces différents modes de valorisation : comment, jusqu'où ?

Des problématiques de la valeur se font jour, parfois encouragées par la tutelle publique ou du fait du niveau européen qui pousse à ce type d'évaluation (Rochet, 2003). Elles émergent aussi des contextes locaux dans lesquels peuvent se créer de nouveaux services. Par exemple, à partir de données constituées dans le cadre d'activités financées au titre du service public⁴,

³ De nombreux travaux concernent ces processus de co-production de services. Ils portent sur les relations de service et les modes de prescription de ces services (Hatchuel et alii, 1990). Ils concernent le marketing des services (Icobucci, Swartz, 1999 ; De Bandt, Gadrey, 1994), le marketing relationnel et les processus d'innovation basés sur les relations à l'utilisateur (<http://userinnovation.mit.edu>).

⁴ Par exemple, des archives audiovisuelles numérisées, des prévisions météorologiques, des données cartographiques,...

s'expérimentent des services spécifiques pour la mise à disposition différenciée de ces données. Ces nouvelles activités, identifiées et évaluées, pourront faire l'objet de cessions différenciées selon que les « clients » appartiennent à un marché institutionnel (les états, les gouvernements, les collectivités territoriales), ou à un marché « industriel ou professionnel » (les entreprises, d'autres établissements publics,...) ou encore à des marchés de clients particuliers. Dans certains cas, ces cessions seront solvabilisées par des subventions publiques. Dans d'autres cas, elles seront commercialisées indirectement par l'établissement public, via des filiales⁵, ou directement via l'organisation elle-même ; ce qui pose alors la question de fonctions internes de commercialisation.

Selon que ces expérimentations mettent en débat l'évolution du métier sur lequel se basait antérieurement la mission exclusive, ou celles qui touchent des activités voisines sur des marchés émergents, les processus d'exploration et de production de connaissances stratégiques, ainsi que les configurations d'acteurs concernés, ne sont pas les mêmes. De fait, ces processus expérimentaux sont peu explicités, peu accompagnés, peu pilotés et peu organisés.

Les dirigeants des établissements publics français qui se posent ces questions sont souvent isolés. Ils se les posent parfois sous la pression d'un corps social organisé et mobilisé pour le maintien ou le renouveau du métier de base. Les syndicats et les organisations professionnelles de métier (les grands corps des ingénieurs d'état) jouent dans ce contexte un rôle majeur. La pression est parfois d'autant plus forte que ces acteurs sociaux « jouent la carte politique » en sollicitant directement les pouvoirs ou les partis politiques pour qu'ils garantissent le maintien du financement du service public. Les directions des établissements peuvent alors être conduites à s'appuyer sur ce type de pression ou à le relayer. Dans le même temps, le développement d'activités nouvelles, même s'il s'opère en rupture avec le métier de base, peut rassurer le corps social sur les perspectives de maintien de l'équilibre budgétaire, garant de la survie de l'établissement. De leur côté, les acteurs managers, souvent récemment institués dans leurs nouveaux rôles managériaux, ont leur propre préoccupation de professionnalisation. Ils seront souvent divisés sur l'attitude à prendre face à ces enjeux.

Aussi, dans des contextes organisationnels ébranlés par les conflits sociaux, où les savoir-faire et les connaissances en développement d'activité (les capacités managériales, et plus encore le marketing, le management stratégique...) n'en sont qu'à leur balbutiement, les dirigeants

⁵ Cette question s'est d'abord posée pour commercialiser les services à l'étranger. Elle se pose désormais à tous les établissements publics qui adoptent, selon les cas, différentes solutions.

éprouveront des difficultés pour impulser des expérimentations à différents niveaux de l'organisation et s'efforcer de les faire converger.

2. EXPERIMENTATIONS DU DIALOGUE STRATEGIQUE : CONSTRUCTION DES ACTEURS STRATEGES ET TRANSFORMATION ORGANISATIONNELLE

Dans ces contextes où se mêlent sentiments d'urgence et inquiétude sur l'avenir, l'énergie est souvent accaparée par les négociations les plus immédiates sur les ressources nécessaires à la survie. Organiser l'exploration pour anticiper et conduire les transformations de l'organisation est rien moins qu'évident.

Dans cette seconde partie, nous envisageons les difficultés, mais aussi les émergences qui se font jour. Nous focalisons notre attention sur trois enjeux-clés du dialogue stratégique : la constitution d'un sommet stratégique, la construction des processus et dispositifs de dialogue stratégique et la construction sociale des acteurs nécessaires à un tel dialogue ; que ces acteurs soient concernés par des enjeux globaux (les fonctions exécutives⁶) ou les émergences d'activités en local (les problématiques d'inclusion des managers intermédiaires dans le processus stratégique).

Notre compréhension de ces enjeux est guidée par les travaux que nous avons menés sur d'autres grandes entreprises en transformations profondes (Besson, Mahieu, 2003, 2006 ; Hafsi, Bernier, 2005). Il en résulte les questions suivantes : Comment coordonner production de connaissance stratégique et transformation organisationnelle ? Comment concilier création de nouveaux contenus stratégiques, transformation des acteurs et des processus stratégiques et continuité de l'exploitation ? Dans les situations étudiées, au sein des établissements publics comme dans d'autres entreprises, l'acteur stratège ne préexiste pas. Aussi, pour modéliser une forme de coordination globale, alternative à la planification stratégique, il ne suffit pas d'évoquer un nécessaire consensus, comme le font de nombreux auteurs à propos du management intermédiaire, et de son inclusion dans le processus stratégiques (Balogun, Johnson, 2004 ; Floyd, Wooldridge, 2000 ; Westley, 1990). Il faut montrer comment un tel consensus peut être le résultat d'une construction organisée d'acteurs stratèges par l'expérimentation et l'action réflexive à partir des pratiques. Il faut alors montrer comment

⁶ Selon l'acceptation de Chester Barnard (Barnard, 1938)

peut se fabriquer la légitimité de l'action stratégique. Selon nous, la notion de controverse apprenante (Besson, Mahieu, 2006) permet de mieux comprendre ces dynamiques complexes qui, mettant en débat les routines organisationnelles, font converger élaboration de la stratégie et construction des acteurs stratégiques. Pour que le dialogue stratégique puisse s'instituer, la controverse ouvre les transactions sociales pour transformer les codes organisationnels en même temps que les individus concernés transforment leurs identités. Tout à la fois, elle contraint, oriente et fait cheminer la transformation par l'intermédiaire de dispositifs de dialogue qui organisent les apprentissages sociocognitifs. Ces dispositifs sont alors des espaces de construction de rôles, mais plus encore d'acquisition d'une posture de leader de transformation. Qu'en est-il des établissements publics français envisagés ici ?

2.1. CONSTRUCTION D'UNE DIRECTION STRATEGIQUE

Moins encore que tout autre organisation, l'élaboration de la stratégie par un établissement public ne peut être réduite à la formalisation et au déploiement d'une intention stratégique indépendamment d'une confrontation avec l'ensemble des parties prenantes. De nombreux travaux ont souligné l'importance d'un véritable sommet stratégique dans l'élaboration d'une stratégie et de son pilotage (Mintzberg, 1982 ; Hafsi et alii, 1987). Cette question s'avère plus complexe encore s'agissant des établissements publics. L'affirmation d'une direction stratégique suppose une configuration d'acteurs complexe et des modes inédits d'action et de coordination de ces actions. Les acteurs clés d'une telle direction se situent à deux niveaux : celui de la tutelle publique, en charge de la définition de la politique publique, et celui de la direction d'un établissement en charge de l'action gouvernementale dans un domaine d'activités donné. La mise en oeuvre de réelles capacités d'anticipation stratégique par ces deux niveaux d'acteurs ne relève pas de simples apprentissages à la maîtrise d'outils de prévision et de gestion. Elle suppose un autre niveau d'apprentissage, celui qui naît de la remise en cause et de la reconstruction des logiques d'action, des formes de gouvernance et des routines organisationnelles ainsi que des systèmes de rôles⁷. De tels apprentissages sociocognitifs ne peuvent émerger que de la confrontation et de l'expérimentation, dans un contexte fait de contraintes et d'ouvertures. Ces deux niveaux d'acteurs ont à s'émanciper de principes structurants : le mode d'élaboration de la mission de service public, pour ceux de la

⁷ Il faudrait évoquer ici les différents niveaux d'apprentissage tels que Bateson les définit (Bateson, 1977).

tutelle ; la définition technique, politique et sociale des activités correspondantes, pour les acteurs en direction d'établissement. Ils doivent transgresser les règles formelles de ces modes d'élaboration pour assurer le maintien et le développement des activités. Ils ont alors à s'y autoriser avant de trouver les formes d'organisations qui rendent possible ce double niveau d'élaboration stratégique. On comprend alors que cela ne soit pas simple et ne puisse se réduire à l'adoption d'outils de management stratégique.

Nos enquêtes au sein des établissements publics français nous montrent, d'une part, des tutelles politiques divisées et globalement « absentes », et, d'autre part, des directions d'établissement éclatées et peu en état d'impulser une « direction générale ».

Les tutelles sont divisées dans la mesure où elles sont assurées conjointement par au moins deux ministères (celui de l'économie et des finances, d'une part, et des métiers techniques – recherche, équipement, agriculture, etc.- d'autre part) et où les représentants de ces ministères qui assurent cette tutelle ne se concertent pas, ni ne se coordonnent. De plus, les représentants de ces tutelles sont, dans la majorité des cas, dans l'incapacité d'exercer cette tutelle. Ce sont souvent de jeunes hauts fonctionnaires, nouveaux dans leur ministère respectif, ne connaissant pas l'historique de la mission de service publique confiée à l'établissement. Incapables d'en retracer l'historique, ils le sont encore plus pour envisager les perspectives et les anticiper. Tout au plus peuvent-ils exercer un contrôle qui demeure souvent une évaluation budgétaire.

Pour tenir leurs rôles de stratèges dans les processus de dialogue qui émergent, les représentants des tutelles publiques doivent s'affranchir d'une double difficulté. D'un côté, vis-à-vis des élus politiques, ils doivent s'autoriser à participer à l'anticipation des utilités publiques tout en respectant le cadre des institutions démocratiques qui ont le dernier mot en la matière⁸. D'un autre côté, ils ont à composer avec des dirigeants d'établissement à qui la structure d'établissement public confère une réelle autonomie.

Les directions de ces établissements, loin de constituer un véritable sommet stratégique, sont, de fait, souvent formées d'une présidence « politique » et d'une direction « métier ». Le président, nommé en conseil des ministres pour une période souvent assez courte, et passant parfois successivement par plusieurs établissements publics, éprouvera des difficultés pour impulser, à un rythme rapide, un processus de dialogue stratégique dans un contexte qu'il maîtrise peu, et face à un mode de gouvernance organisationnelle qui n'y incite pas. Les directions, constituées d'ingénieurs des grands corps d'ingénieurs, centreront souvent leurs

⁸ Dans les institutions anglo-saxonnes, les exécutants des politiques publiques ne peuvent participer à leur élaboration.

activités sur le maintien, voire le développement, du métier sur lequel est centrée leur expertise.

Mais, à ces premières difficultés, dues aux effets des structures et des formes de mobilisation (recrutement, affectation,...) de ces directions, il faut ajouter les difficultés et les divergences que ces acteurs manifestent en ce qui concerne l'identification et la compréhension des enjeux concernant les politiques et le pilotage de la valeur. La confusion des rôles et la mise en cause réciproque des acteurs proviennent de la non identification et explicitation des enjeux de valeur. Une telle explicitation suppose que les activités menées par les établissements ou agences, au titre de l'action de service public soient identifiées et que les externalités produites (les effets induits, les utilités offertes aux usagers et dont l'impact peut être mesuré) soient évaluées. La confusion des positions est aussi le résultat d'une focalisation d'acteurs indifférenciés du point de vue des rôles stratégiques sur une évaluation qui ramène « l'équation de la croissance à une fonction de production »⁹. Dépasser les premiers apprentissages de gestion des activités suppose que les conditions d'un dialogue stratégique soient réunies. Cela suppose que la coordination ne porte plus uniquement sur les résultats, au sens de produits livrables, mesurés par des indicateurs techniques, mais sur des résultats, au sens des « outcomes » : des utilités dont l'évaluation doit d'autant plus faire intervenir les usagers que ces derniers en sont les co-producteurs. Cela suppose des capacités d'évaluation spécifiques qui se nourrissent de mesure de ressources consommées, par rapport à une activité et une action identifiées, mais se centrent sur l'impact en usages et services perçus par l'utilisateur-client. Ce sont alors d'autres démarches, avec d'autres outils et d'autres dispositifs de travail collectif, qui sont requis pour ce type de tâches. Ces démarches, certaines directions d'établissement, désormais bien installées dans leur autonomie de gestion, sont en mesure de les impulser face à des tutelles que la coupure avec l'utilisateur-client empêche de se mettre en anticipation des utilités publiques.

La conjonction de ces enjeux de gouvernance organisationnelle et de politique de la valeur nous aide à comprendre les blocages et les émergences qui caractérisent la construction de l'action stratégique dans ce contexte particulier des établissements publics français.

2.2. CONSTRUCTION DES PROCESSUS DE DIALOGUE STRATEGIQUE

⁹ « Où la qualité et la quantité des extrants, des outputs est fonction de la qualité et de la quantité des intrants, des inputs et de la qualité du processus de production qui les relie... » (Rochet, 2003), où donc ne sont envisagées que les questions d'exploitation.

Nos premiers éléments d'enquête nous révèlent les potentialités qui se font jour à ce niveau. Ces potentialités résultent des effets d'apprentissage obtenus par la diffusion dans l'organisation de capacités managériales liées à l'optimisation de l'exploitation des activités. C'est notamment le cas avec la constitution, dans tous les établissements publics français établissements publics enquêtés, de fonctions managériales centrales ; que ce soit la gestion des RH, le contrôle de gestion et, plus récemment pour presque tous, le marketing. C'est aussi le cas avec la généralisation du recours à des formes élaborées de gestion de, et par, projet. Tous les établissements en ont acquis les compétences et les diffusent le long de la chaîne hiérarchique. Mais les processus d'apprentissage d'une gestion stratégique prennent des chemins plus tortueux.

Tout d'abord, en s'affrontant aux difficultés qu'elles rencontrent pour se doter d'une vision partagée, toutes les directions de ces établissements s'efforcent de se donner une perspective à moyen long terme. Cela peut prendre plusieurs formes et résulter d'une conjonction de différentes prises d'initiative et d'une convergence de plusieurs configurations d'acteurs. Certaines études menées sur l'introduction de nouvelles formes de management stratégique envisagent cette introduction comme un progrès linéaire, dépendant de la pertinence des compétences et des outils managériaux mis en œuvre (Rochet, 2002 ; Nutt, Backoff, 1993). Notre recherche exploratoire nous fait constater des processus d'adoption plus complexes, dans lesquels les acteurs apprennent de nouveaux modes de relations et de rôles. Ces processus sont rarement explicités sous l'angle de la création d'acteurs de la stratégie. Ils sont plus souvent envisagés en termes de conduite sociotechnique du changement et de gestion de projet. Nos premières enquêtes nous font déboucher sur une typologie qui synthétise le schéma suivant.

Figure 1 : Typologie des formes de management stratégique

Contenu :

Niveaux
d'explicitation
des enjeux de valeur

Nouveaux contenus de valeur	Projet de filialisation	Formes émergentes de dialogue stratégique
Métier étendu, repositionné	Projet d'établissement	Contrats d'objectifs
Métier de base du service public	Projet technique (ERP, Qualité,...)	Budget prévisionnel
	Interne : Direction/corps sociaux	Externe & Interne : Tutelles/Direction/Corps sociaux

Processus : Niveaux d'extension du dialogue stratégique

Pour comprendre les formes émergentes de management stratégique nous distinguons les deux variables essentielles que sont le contenu de la stratégie et le processus stratégique lui-même. Pour caractériser le contenu, nous proposons trois niveaux d'élaboration selon qu'il se centre sur le métier et la mission initiale, qu'il envisage leur extension et leur repositionnement (en intégrant certaines activités nouvelles) ou que se manifeste une perspective d'identification des utilités existantes, ou en émergence, sous l'angle de la création de valeur. Pour caractériser le processus, nous distinguons deux niveaux. Le processus peut se focaliser sur une dynamique interne et sur la dialectique des rapports centrés sur le métier de base et le service public ramené à sa dimension technique. Il peut aussi s'étendre à un ensemble plus complexe de parties prenantes internes et externes, constituées par les tutelles mais aussi par les usagers-clients. Le processus stratégique émergent peut être centré sur l'interne et n'envisager que le métier de base, son maintien, voire sa reconstitution sur les bases originelles. De grands projets techniques peuvent alors jouer ce rôle unificateur. Tous ont engagé de tels projets dans les domaines de l'informatisation et de l'intégration des systèmes d'information (des projets de PGI-ERP), de la qualité ou des référentiels de métiers et compétences. Le processus stratégique peut aussi s'ouvrir à des composantes nouvelles et former la base d'un « projet d'établissement », à l'image des « projets d'entreprise » formalisés par certaines entreprises publiques ou privées. Avec de tels projets, les établissements concernés s'efforcent de refonder leur identité, mais sur un périmètre stable d'activités. Des projets de filialisation de certaines activités vont dans ce sens dans la mesure où ils correspondent à un recentrage des activités sur le métier de départ et à une externalisation des activités marchandes ou faisant l'objet de processus complexes de valorisation.

Le processus stratégique émergent peut aussi s'ouvrir à une diversité de parties prenantes en même temps qu'il étend sa perspective d'action. Il peut cependant encore se centrer sur le métier de base, tenir compte des activités émergentes et se transformer alors en un processus plus complexe d'identification de ces activités et de contractualisation sur des objectifs. Cette tendance est fortement présente dans les établissements publics français enquêtés. Cette

contractualisation peut résulter d'initiatives et de démarches d'action différentes, provenant d'acteurs et de configurations d'acteurs diverses. Elle peut concerner tant des acteurs internes à l'établissement que des acteurs de la tutelle, voire directement des acteurs politiques : des élus sollicités directement par le corps social, par exemple.

La prise d'initiative et les démarches d'action sont le plus souvent le fait des dirigeants de l'établissement. Pour certains (deux cas dans notre échantillon), il s'agit de « mettre en mouvement » les tutelles et de leur créer un cadre que les tutelles, divisées et juxtaposées, ne se donnent pas toutes seules. Il s'agira pour l'un des dirigeants de ces EPIC, de les réunir sur un agenda inédit (un plan de développement) et d'engager un travail commun d'élaboration réparti sur une période et sur plusieurs séminaires de conception. Pour un autre, il s'agira de lancer en parallèle, en direction de leurs tutelles comme de leurs organisations internes, deux démarches d'anticipation, l'une centrée sur la prospective du métier, l'autre sur le partage des initiatives locales. Pour un autre encore, ce sera l'importance donnée aux enjeux d'explicitation des valeurs qui va, par delà les blocages institutionnels et organisationnels, amorcer un débat stratégique, potentiellement refondateur des missions et des activités. Nous constatons alors certains éléments constitutifs de ce mode de pilotage de la transformation que nous avons commencé à caractériser en termes de controverse apprenante (Besson, Mahieu, 2001, 2006). Les établissements observés montrent des dynamiques de cette nature chaque fois que, par des dispositifs adéquats, les jeux de rôles spécifiques aux différents acteurs peuvent s'expérimenter. Mais, dans quelques cas, certains managers intermédiaires rencontrés font le constat de dynamiques enclenchées soit par les acteurs politiques en l'absence de rôle dirigeant joué par les directions, soit par eux-mêmes dans le cadre d'initiatives locales plus ou moins coordonnées.

2.3. CONSTRUCTION DE DIRECTIONS OPERATIONNELLES, LOCALES, STRATEGES

Dans quelle mesure les managers intermédiaires se montrent-ils à l'initiative dans ces processus émergents ? Peu de travaux de recherche traitent cette question que n'ont pas vraiment abordé les tenants du New Public Management.

Certains d'entre eux évoquent la nécessité de développer le leadership, les capacités de direction, l'entrepreneuriat, le besoin de stratèges, voire de patrons entrepreneurs (Hafsi, Bernier, 2005). Aussi, une direction capable de se fédérer autour d'un positionnement de stratégie collectif (le sommet stratégique de Mintzberg) représente-t-elle l'acteur clef, essentiel

pour enclencher les processus d'apprentissage. Mais un autre acteur clef est susceptible de se révéler au cœur de ces processus stratégiques tâtonnants. Cet acteur est constitué de certains managers intermédiaires. Nous nous trouvons alors face à des conditions similaires à celles que rencontrent la majorité des grandes entreprises qui doivent inclure certains de ces managers au sein d'un dialogue stratégique en reconstruction (Balogun, Johnson, 2004 ; Floyd, Wooldridge, 2000 ; Westley, 1990 ; Besson, Mahieu, 2006).

Des responsables d'activité ou de territoire, intensifiant leurs relations aux usagers, débouchent sur des contributions stratégiques qui enrichissent la dynamique de transformation de leur établissement. Dans au moins la moitié des établissements publics de notre échantillon, de tels managers intermédiaires prennent l'initiative de formaliser des offres nouvelles. Ces offres correspondent à autant de services différenciés par type de « marchés » et de clients. Elles peuvent aussi correspondre à des propositions en réponse à des appels d'offre lancés par des institutions ou des entreprises privés ou publiques. Ces offres sont parfois même élaborées et portées dans le cadre de partenariats avec ces institutions ou ces entreprises. Les managers intermédiaires sont alors confrontés à des modes inédits d'action et d'argumentation de l'action, notamment en terme de création de valeur.

Les directions des établissements demeurent perplexes quant à ces initiatives. Tout à la fois, elles les encouragent, considérant qu'elles sont symptomatiques de nouveaux rôles managériaux. Mais, elles éprouvent souvent des difficultés pour en faire la base d'une transformation managériale plus profonde. Même si les managers concernés en viennent cependant à la revendiquer¹⁰. Cette transformation dans la posture des managers intermédiaires qui s'amorce avec ces capacités stratégiques naissantes est simultanée avec l'institution de nouvelles fonctions marketing au sein des directions de ces mêmes établissements. Les rapports et les rôles réciproques des managers qui se reconstruisent dans ces dispositifs d'apprentissage doivent être progressivement reconnus et légitimés. L'organisation et les corps sociaux organisés n'y sont pas immédiatement disposés et les directions ne sont pas préparées à les piloter.

Ces éléments caractérisent le type de management intermédiaire dont il est question ici. Ils le définissent plus précisément que ne pourrait le faire la référence à un niveau hiérarchique. Certes, dans le contexte français, on assimile souvent le manager intermédiaire, soit à une relation de proximité avec les équipes d'exécution, soit à une fonction de relais local de la

¹⁰ Nos travaux en cours portent non seulement sur les processus et les dispositifs de construction de ces postures managériales émergentes, mais aussi sur certains de leurs paradoxes et difficultés : conflits de positionnement et d'identité, difficultés de gestion par les individus eux-mêmes de leur carrière.

direction générale. Nous caractérisons ici un ensemble non homogène, tant du point de vue du niveau hiérarchique reconnu par la structure que du statut d'emploi. L'homogénéité tient plus du type de sollicitation du manager par le processus de dialogue stratégique. Tous les managers intermédiaires concernés ont en commun d'être impliqués dans des dispositifs où se débattent et se conçoivent de nouvelles activités ; des processus où se coordonnent et se déploient les contenus stratégiques que sont les modèles économiques de valorisation des activités et les stratégies d'accès aux marchés.

De tels changements dans les positionnements réciproques et de telles créations de rôles ne peuvent être le produit de simples apprentissages, obtenus par de classiques actions de formation. D'autres recherches actions nous ont permis d'explorer des processus de création de rôles stratégiques entrepris dans le cadre de dispositifs spécifiques d'apprentissage (Besson, Mahieu, 2006). Ainsi, dans un EPIC récemment transformé en entreprise privée, des managers intermédiaires ont eu à élaborer de façon concertée, à un niveau régional, la contribution de leur unité respective à la stratégie de l'entreprise. Pour cela, les managers concernés se sont dotés d'un dispositif collectif, en rupture avec ce qu'ils avaient connu jusqu'alors : une plate-forme de dialogue stratégique, pour élaborer un plan de développement à trois ans. De tels dispositifs sont des éléments clés pour organiser un dialogue stratégique qui permette une transformation de la gouvernance organisationnelle (par destruction/reconstruction des routines et des rôles) et crée ainsi les conditions pour une création d'acteurs porteurs de capacités de transformation organisationnelle.

Conclusion

Les établissements publics français apparaissent à la croisée des chemins. Ils ont su transformer en profondeur leurs organisations, en portant parfois à la limite l'exploitation des activités que la puissance publique leur a confiées. Aujourd'hui, alors que de nouvelles activités émergent, ils sont face à de nouveaux défis. Il leur faut en expliciter les enjeux pour innover et inventer des formes de gouvernance appropriées. Ils ont, en premier lieu, à bâtir des processus stratégiques garants d'une transformation organisationnelle durable. Pour cela, il leur faut construire leurs équipes managériales dans des postures d'action inédites.

Au terme de cette recherche exploratoire, nous avons élaboré une problématique permettant d'approfondir les conditions et les voies d'une telle construction. Pour poursuivre la recherche, il nous faut construire les dispositifs expérimentaux nous permettant, par l'action

réflexive engagée avec les acteurs de terrain, d'enrichir la problématique et de continuer à élaborer et valider les propositions que la recherche exploratoire a commencé à formuler.

Références

- Backoff R., Wechsler B., Crew R.E.JR. (1993), The challenge of strategic management in local government, *Public Administration Quarterly*, summer, p. 127-144
- Balogun J., Johnson G. (2004), Organizational Restructuring and Middle Manager Sensemaking, *Academy of Management Journal*, vol. 47, 4, p. 523-549
- de Bandt J., Gadrey J. (1994), *Relations de service, marches des services*, Paris, CNRS Editions
- Barley S.R., Tolbert P.S. (1997), Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution, *Organization Studies*, vol. 18, 1, p. 93-117
- Barnard C.I. (1938), *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass. Harvard University Press
- Bateson G. (1977), *Vers une écologie de l'esprit*, Paris, Editions du Seuil
- Besson P., Mahieu C. (2001), Sustainable strategic change and learning controversies, communication à la 17^{ème} conférence EGOS, The odyssey of organizing, 5-7 juillet, Lyon
- Besson P., Mahieu C. (2003), Politiques du changement stratégique en entreprise : l'approche par le programme d'organisation", *Gestion 2000*, 3, mai juin, p 61-77
- Besson P., Mahieu C. (2006, à paraître), *Construction d'un acteur stratège : dialogue stratégique et transformation organisationnelle*, dans Golsorski D. (ed.) *La fabrique de la stratégie*, Paris, Editions Vuibert
- Dunleavy P., Hood C. (1994), From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money & Management*, july-september, p.9-16
- Dutton J.E., Duncan R.B. (1987), The creation of momentum for change through the process of strategic issue diagnosis, *Strategic Management Journal*, vol. 8, p. 279-295
- Dutton J.E., Ashford S. (1993), Selling Issues to Top Management, *Academy of Management Review*, vol.18, p. 397-428
- Floyd S., Wooldridge B. (2000), *Building Strategy from the Middle*, Thousand Oaks, London, Sage Publications Inc
- Hafsi T., Bernier L. (2005), Innovation et entrepreneurship dans la réforme du secteur public au Canada, *Politiques et Management Public*, vol. 23, 1, mars, p.

- Hafsi T., Kiggundu M.N., Jorgensen J.J. (1987), Strategic Apex Configurations in State-Owned Entreprises, *Academy of Management Review*, vol. 12, 4, p. 714-730
- Hatchuel A., Jougoux M., Pallez F. (1990), Modernité publique : les enjeux de la création de produits, *Politiques et Management Public*, vol. 8, 4, décembre, p. 25-45
- Icobussi D., Swartz T. (eds.) (1999), *Handbook of services marketing and management*, Sage Publications,
- Kernaghan K., Marson B., Borins S. (2001), *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada,
- March J. (1991), Exploration and Exploitation in Organizational Learning, *Organization Science*, vol. 2, 1, p. 71-87
- Mintzberg H. (1982), *Structure & dynamique des organisations*, Paris, Montréal, Editions d'Organisation, Editions Agence d'ARC Inc.
- Mintzberg H. (1990), The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management, *Strategic Management Journal*, vol. 11, 3, p. 171-195
- Mintzberg H. (1994), *Grandeur et décadence de la planification stratégique*, Paris, Dunod
- Noda T., Bower J. L. (1996), Strategy making as iterated processes of resource allocation, *Strategic Management Journal*, vol.17, p. 159-192
- Nutt P.C., Backoff R.W. (1993), Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership, *Journal of Management*, vol. 19, 2, p. 299-347
- Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley
- Pettigrew A. (1987), Context and Action in the Transformation of the Firm, *Journal of Management Studies*, vol.24, p 649-670
- Reason P. (1999), Integrating Action and Reflection Through Co-operative Inquiry, *Management Learning*, vol. 30, 2, p. 207-226
- Rochet C. (2002), *Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'Etat*, Rapport du Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, Paris, La Documentation française
- Rochet C. (2003), Le pilotage par la valeur dans les services publics, *Expansion Management Review*, juin
- Schön D. (1983), *The Reflective Practitioner*, New York, Basic Books
- Stokes Berry F. (1994), Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning, *Public Administration Review*, vol. 54, 4, p. 322-330

Wechsler B., Backoff R. (1986), Policy Making and Administration in State Agencies : Strategic Management Approaches, *Public Administration Review*, vol. 46, p. 321-327

Westley F.R. (1990), Middle managers and strategy: Microdynamics of inclusion, *Strategic Management Journal*, vol.11, 5, p. 337-351