

**LE PLAN LOIRE, L'ÉMERGENCE D'UNE STRATÉGIE  
POUR UNE APPROCHE INTÉGRÉE DE LA  
PRÉVENTION DU RISQUE D'INONDATION**

À travers la narration de la construction et de la réalisation du Plan Loire, de l'après-guerre à 2008, nous soulignons le fait que l'évolution de la politique de prévention du risque d'inondations sur la Loire s'est effectuée progressivement en mettant en prise des acteurs locaux et l'État, en rapport direct avec les contextes locaux et nationaux. Le bassin de la Loire tient une place toute particulière dans l'histoire de l'évolution de la prévention du risque d'inondation en France. Ainsi le Plan Loire, démarré en janvier 1994 se revendique aujourd'hui comme une référence pour la gestion intégrée des grands fleuves et pour une nouvelle façon d'aborder la gestion des inondations (Lagauterie, 2007).

Mais au-delà de la construction du Plan Loire, ce rappel doit nous permettre de souligner comment les acteurs du Plan Loire sont arrivés à l'élaboration d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation centrée sur la Loire moyenne à la fin des années 1990.

Le propos qui suit permet de resituer les trois évolutions de cette politique de traitement des inondations sur le fleuve Loire, en particulier sur son cours moyen. Nous nous inscrivons donc pleinement dans le découpage temporel de Franck Huyghues Despointes que nous avons cité en introduction et qui parle du temps des levées, du temps des barrages et du temps patrimonial (Huyghues Despointes, 2008)

Nous distinguons donc une phase d'aménagement du fleuve s'étendant sur près d'un millénaire qui se caractérise par une mise en échec régulière des mesures classiques de protection locale et qui débouche au XIXe siècle sur la mise en œuvre partielle d'un programme ambitieux visant le contrôle partiel des plus hautes eaux dans les vals endigués de la Loire moyenne.

Ensuite, durant la deuxième moitié du XXe siècle, le traitement du risque d'inondation fait un retour dans le champ des politiques publiques à travers un plan d'aménagement intégré du fleuve promouvant les grands ouvrages sur l'amont du bassin. Mais la mise en échec de ce plan par le jeu combiné d'une évolution des politiques étatiques et d'une mobilisation sociale locale débouche dans un deuxième temps sur la recherche de mise en œuvre de nouvelles solutions grâce à un plan alternatif, le Plan Loire Grandeur Nature.

Enfin, ce Plan Loire, depuis son lancement, a permis d'établir une nouvelle stratégie de prévention des risques d'inondations, qui cherche entre autres à établir de façon combinée et à une échelle globale, différents axes d'actions. Mais les difficultés que rencontre le Plan Loire dans sa mise en application mettent en question la pertinence de cette stratégie et les modalités de sa mise en œuvre.

L'évolution de l'Établissement Public Loire (ex-EPALA), représentant des collectivités du bassin et acteur historique de la Loire est en mesure de nous apporter certaines réponses sur les évolutions de cette stratégie.

Mais préalablement à cette narration sur la prévention du risque d'inondation de la Loire, l'émergence du Plan Loire et la constitution d'une nouvelle stratégie en Loire moyenne, il est nécessaire de revenir tout d'abord sur la définition de la planification et sa place dans une approche traditionnelle de l'aménagement du territoire. En effet cette approche a largement soutenu la conception des politiques d'aménagement du fleuve et de son bassin durant le XXe siècle avant d'être mise en échec dans sa phase de mise en œuvre au début des années 1990.

Ainsi, les concepts de planification et d'une approche descendante de l'aménagement du territoire renvoient clairement au « temps des barrages » (ibid.).

Si cet échec a conduit dans un deuxième temps à concevoir une stratégie de prévention du risque en Loire moyenne, le concept même de stratégie mérite lui aussi d'être interrogé pour dépasser une approche trop restrictive. Car le changement de paradigme concernant le traitement des inondations ne s'est pas forcément accompagné sur la Loire d'une évolution aussi radicale dans la perception de l'essence théorique d'une stratégie.

Or, les notions d'aménagement du territoire et de stratégie connaissent des évolutions contemporaines symétriques voire connexes soulignant une obsolescence des seules approches descendantes et une remise en question de la notion centrale de planification.

Ce faisant, ces évolutions permettent de réinterroger les concepts d'intégration et de mise en œuvre, ce que nous aborderons respectivement dans nos deuxième et troisième parties.

## 1 La planification au spectre de l'aménagement du territoire

La notion de planification qu'elle soit économique ou spatiale a fortement structuré une vision classique de l'aménagement du territoire du moins jusque dans les années 1990 — et sous une forme différente encore aujourd'hui — comme nous allons l'exposer.

Or l'aménagement du territoire est au cœur de la conception des politiques et plans d'aménagement de la Loire de l'après-guerre jusqu'au Plan Loire (voir la suite de nos propos). Et même ce Plan Loire qui s'est construit en réaction aux précédents plans, reste très fortement lié à la problématique de l'aménagement de l'espace ne serait-ce qu'à travers deux caractéristiques :

- son approche globale liant la prévention des inondations, la préservation des milieux naturels, et la valorisation du patrimoine ligérien (cf. parties I et II) ;
- les dispositifs de programmation le structurant à savoir les Contrats de Plan État-Région pour le Plan Loire dit II (2000-2006) puis le Contrat de Projets Interrégional pour le Plan Loire dit III (2007-2013), qui sont des outils typiques des politiques contemporaines de développement de l'espace.

Et la convergence entre la prévention des inondations et l'aménagement du territoire est de plus en plus importante au sein de ce Plan Loire, comme en témoigne par exemple le Programme Opérationnel Plurirégional Loire soutenu par le FEDER<sup>22</sup>, qui est la deuxième composante du Plan Loire III : ce PO Loire a ainsi comme enjeu de réduire les vulnérabilités aux inondations dans un objectif de développement de la compétitivité et de l'attraction des territoires (FEDER, 2007 ; p. 30).

Ainsi les évolutions des approches des plans d'aménagement du fleuve Loire puis du Plan Loire sont assez symétriques de celles des politiques d'aménagement du territoire ; celles-ci tendant depuis 15 ans vers le développement des territoires.

### 1.1 Les définitions de planification et de planification spatiale

P. Merlin donne la définition suivante de la planification : « processus qui fixe (pour un individu, une entreprise, une institution, une collectivité territoriale ou un État), après études et réflexions prospectives, les objectifs à atteindre, les moyens nécessaires, les étapes de réalisation et les méthodes de suivi de celle-ci. La planification prend en particulier la forme de plans. Ceux-ci peuvent concerner une période de temps fixée ou non. On distingue pour un état ou une collectivité locale :

- la planification économique (et sociale) qui s'exprime à travers des plans de modernisation (appellation initiale des plans français) ou des plans de développement économique et social, traitant d'agrégats économiques, financiers et humains ;
- la planification spatiale qui se préoccupe de la répartition dans l'espace des agrégats précédents et, en particulier, des populations et des activités, et prévoit l'échéancier de réalisation et d'implantation des équipements et des infrastructures nécessaires au bien-être de ces populations et à l'efficacité de ces activités ». (Merlin, 2009)

<sup>22</sup>Fonds Européen de Développement Régional

L'approche économique de la planification est selon lui, la plus ancienne et subordonne souvent la planification. Cette planification a pu être autoritaire (comme dans le cas des pays socialistes) ou indicative (plus souple comme en France).

## 1.2 L'importance de la planification dans les politiques d'aménagement du territoire

Selon D. Barjot, les deux premières guerres mondiales et la grande crise économique de 1930 sont à l'origine d'une accélération des politiques publics volontaristes visant d'une part à relancer le développement économique et d'autre part à organiser le territoire et ceci essentiellement à partir de l'après-guerre (Barjot, 2002). La politique d'inspiration keynésienne de grands travaux conduite en 1933 aux États Unis en réponse à la crise de 1929 est considérée comme le prototype des méthodes classiques d'aménagement du territoire (Lacaze, 1995)<sup>23</sup>.

En France, la correspondance entre la planification économique et l'aménagement du territoire est une réalité dès les années 1950 et ce jusqu'en 1992. L'aménagement du territoire est ainsi intégré dans les objectifs de la planification économique, qui se traduit par la promulgation de plans réguliers supervisés par le Commissariat Général au Plan (tableau 2). L'aménagement du territoire et l'action régionale apparaissent alors comme une territorialisation de la planification économique.

**Tableau 2: Les différents Plans et leurs objectifs en terme d'aménagement du territoire**

Numéro du Plan et dates	Objectif en terme d'aménagement du territoire
IVe Plan 62 – 65 et V Plan (66-70)	Aménagement de l'espace rural, industrialisation des régions de l'Ouest et métropoles d'équilibre
VIe Plan (71 – 75)	Création des villes nouvelles
VIIe Plan (76 – 81)	9 des 25 programmes d'actions prioritaires retenus par ce plan intéressent l'aménagement du territoire
Puis Plan intermédiaire (82 – 83)	Décentralisation tertiaire, développement du grand sud-ouest, du Massif central et de la Corse
IXe Plan (84 - 88)	Aménagement du territoire dans le programme d'action prioritaire n° 9 : aider les régions de conversion industrielle, développer les régions d'outre-mer, développer les zones sous-équipées, décentraliser les activités tertiaires.
Xe Plan (89 -92)	un des 5 grands chantiers mais avec des objectifs vagues

Source : (Neiertz & Zembri, 1995).

Mais la politique d'aménagement du territoire possède ses propres outils de mise en œuvre. Ainsi, dès 1950, le Plan National d'Aménagement du Territoire est formalisé par le ministre de la Construction et de l'Urbanisme, qui crée également un Fonds National d'Aménagement du Territoire destiné à financer des équipements et des logements pour faciliter l'implantation d'industries dans certaines régions. En 1951, les premières Sociétés d'Économie Mixte d'Aménagement (SEMA), puis des Sociétés de Développement Régional en 1955 sont constituées. En 1960, est mis en place le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT). Enfin, instrument phare de l'aménagement du territoire, une délégation spécifique est instaurée en 1963 : la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) (Neiertz & Zembri, 1995).

<sup>23</sup>Le principal projet de cette politique a résidé dans l'aménagement de la rivière Tennessee mise en œuvre par la Tennessee Valley Authority afin de développer le sud des États-Unis. Ce modèle a inspiré longtemps la convergence entre interventionnisme étatique, développement régional piloté par l'État et par ailleurs aménagement d'un fleuve. Ce modèle va en particulier inspirer la création de la Compagnie Nationale du Rhône en 1933 pour l'aménagement du Rhône ou encore les Sociétés d'Actions Régionales (SAR) telles que la Société de Mise en Valeur des régions Auvergne et Limousin (SOMIVAL) qui réalisera la construction du barrage de Naussac (Ghiotti, 2006).

La politique d'aménagement du territoire en France s'articule autour de trois priorités : mettre un terme à l'expansion parisienne ; industrialiser la France ; protéger et aménager les zones rurales les plus fragiles (ibid.)

La politique d'aménagement du territoire jusqu'en 1982 reste essentiellement centralisée, descendante et placée sous l'autorité du 1er ministre (ibid.) ; ce qui ne l'empêche nullement d'être transversale puisque toutes les grandes décisions sont prises par le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIAT). Les Préfets sont garants de l'articulation des échelles entre planifications nationale et régionale. Et cette approche de l'aménagement du territoire entre en résonance avec l'objectif de rééquilibrage au sein de l'espace national : seul l'État peut être garant de ce mouvement en tant qu'autorité ultime.

La DATAR<sup>24</sup> a joué un rôle fondamental en tant que force de proposition et instance d'analyse, de prospective, une sorte de « poil à gratter de l'administration » (Lacaze, op.cit.), c'est-à-dire à l'opposé d'une structure de planification rigide et autocratique. Ainsi la DATAR correspond au moins à ces origines aux recommandations que peut faire H. Mintzberg (Mintzberg, 2004) en ce qui concerne le rôle des planificateurs dans la constitution des stratégies (cf .§2).

### **1.3 La crise économique met en cause les politiques d'aménagement du territoire et les grandes planifications**

Mais cette approche de l'aménagement du territoire est mise en échec à partir de 1973 par la crise économique qui met à mal à la fois la planification économique (faillite du système) et la planification spatiale (manque de fonds) (ibid.).

Selon JP Lacaze (ibid.), la crise est directement issue de ce qu'on appelle aujourd'hui la mondialisation ou globalisation de l'économie qui fragilise dès les années 1970 les structures industrielles sur lesquelles reposait l'organisation des territoires dans un certain nombre de régions : les régions les plus atteintes sont ainsi les régions les plus monofonctionnelles.

Pour Pierre Merlin, « le contexte de libéralisme et de mondialisation, qui a dominé la période récente, s'est avéré très défavorable à la prise en compte d'impératifs spatiaux qui nécessitent souvent des arbitrages par rapport aux objectifs purement économiques » (Merlin, 2007).

La crise économique a donc remis en question fondamentalement une approche fonctionnelle et descendante de l'aménagement du territoire et a conduit à la définition d'une nouvelle politique s'appuyant sur les capacités locales pour un développement plus endogène.

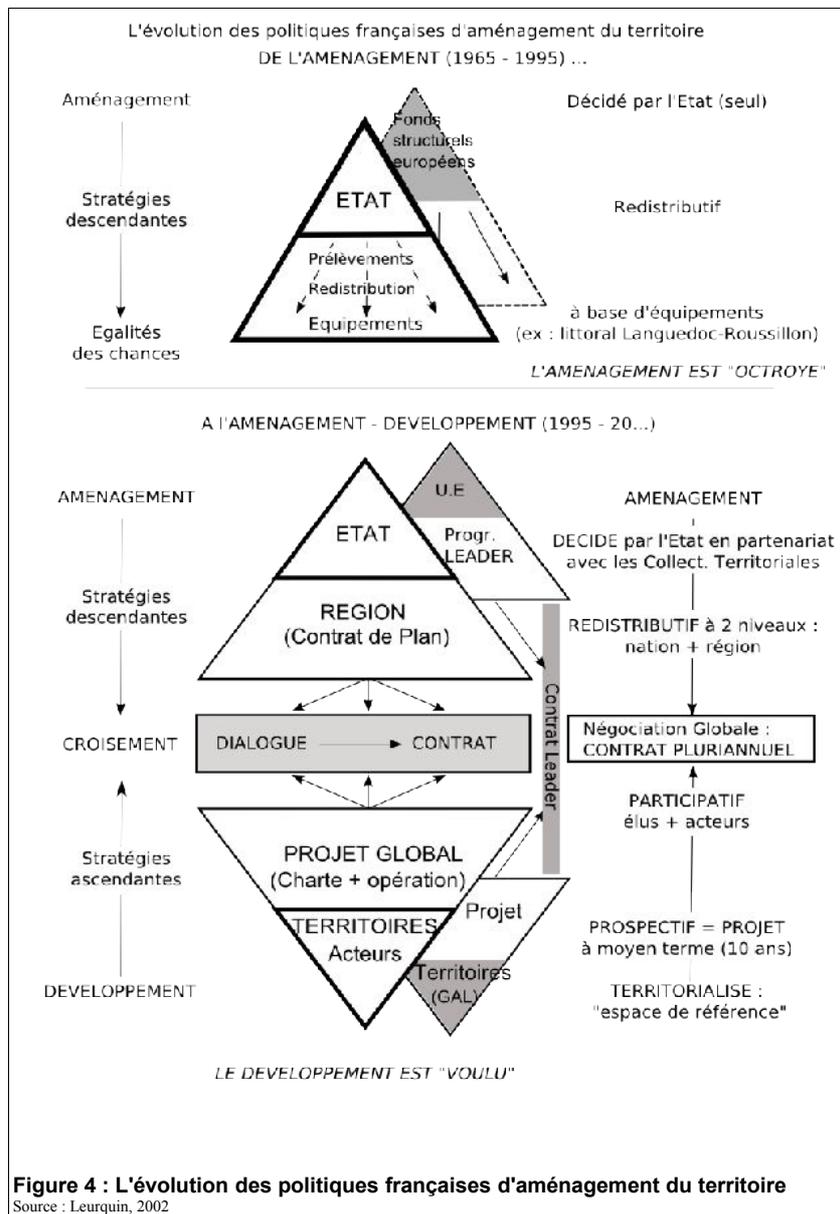
<sup>24</sup>Les objectifs de la DATAR en terme d'aménagement du territoire étaient

- un rôle transversal devant permettre de resituer l'action des ministères dans un contexte spatial et global
- des aides financières accordées pour délocaliser certaines activités
- des contrôle administratif doivent empêcher le surdéveloppement de l'agglomération parisienne
- intervention sur des structures physiques et économiques de certaines régions pour stimuler le développement.

Elle a disparu à faveur de la création de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), le 31 décembre 2005

### 1.4 Les évolutions récentes de l'aménagement du territoire vers une politique de développement des territoires

L'approche classique de l'aménagement du territoire héritée de l'après-guerre va disparaître à partir des années 1980 au profit d'une approche plus décentralisée et plus intégrée (figure 4).



Le début des années 1980 est marqué par l'échec du projet de Ville Plan (81 – 85) qui ne sera jamais présenté au Parlement, un IXe Plan national pour la période 1984 – 1988 et surtout l'instauration des Contrats de Plan État-Région (CPER) par la loi du 29 juillet 1982, qui institue la décentralisation en matière de planification. Les contrats de plan État – Régions devaient initialement instaurer un partenariat financier entre l'État responsable du Plan national et les Régions menant chacune un plan de région.

Mais la programmation financière s'est imposée à la planification stricto sensu : les CPER ont pris l'ascendant sur les plans régionaux et nationaux. Le XI<sup>e</sup> Plan préparé en 1992 n'a jamais été adopté. Les plans de région ont définitivement disparu en 1994. Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 12 juillet 1993 a défini les CPER<sup>25</sup> comme l'outil privilégié d'aménagement du territoire.

Ainsi les années 1980 et 1990 ont vu s'imposer une double logique : régionalisation de la planification (selon une procédure plus souple que la procédure nationale qui sous-tendait une adoption législative) et contractualisation de l'aménagement du territoire. La planification nationale a été remplacée en 2001 par les Schémas de Services Collectifs.<sup>26</sup>

L'aménagement du territoire a également évolué à la faveur de l'émergence et de l'institutionnalisation du concept de développement local, défini comme suit : « processus de diffusion à l'échelon local, des effets de la croissance, des innovations et des acquis culturels, accompagnés d'une transformation, à partir des potentialités locales, des structures économiques, sociales et culturelles (on parle parfois aussi d'auto-développement). ... Le développement local suppose une volonté collective de mobiliser les ressources locales, qu'elles soient naturelles, humaines, économiques ou culturelles pour créer des activités et construire, sur un territoire homogène, un projet de développement global. Les projets doivent donc être portés par les acteurs locaux, notamment les élus : le rôle de l'État ne peut être que d'accompagnement de ces projets [...] le développement local est devenu en France, dans le contexte de la décentralisation administrative, une des priorités de la politique d'aménagement du territoire » (Merlin, 2009, p. 281). Il peut être également synthétisé comme ceci : « processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies » (Grefe, 1984). De ce concept ont émergé en particulier les « pays »<sup>27</sup>, institutionnalisés en 1995 avec la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et renforcés par la LOADDT<sup>28</sup>. Les pays qui visent à être des territoires de projets et non des territoires administratifs font partie aujourd'hui des outils permettant le développement de projets globaux à l'échelle locale. (Alvergne & Taulelle, 2002).

Selon C. Longhi et J.L. Spindler, une vision totalement endogène du développement des territoires serait contradictoire avec le concept même d'aménagement du territoire (Longhi & Spindler, 2000). Mais la crise a remis en question d'une part l'espace pertinent de développement qui ne peut plus être défini artificiellement et d'autre part les capacités d'une planification descendante à apporter la flexibilité et l'adaptation nécessaire dans un contexte économique mondialisé et très fluctuant.

<sup>25</sup>« Dans le cadre de la décentralisation et son corolaire la déconcentration, le contrat de plan est un engagement financier pluriannuel et librement consenti (aspect contractuel), découlant d'une réflexion prospective (planification) en vue de sélectionner et de mettre en cohérence les priorités stratégiques de l'État et des partenaires régionaux; ces priorités correspondant à des projets, objet d'une large concertation, dont les objectifs (nécessité de l'évaluation) sont de contribuer, par une approche globale et transversale des problèmes, à l'aménagement et au développement du territoire » (Leroy, 2000)

<sup>26</sup>Source : Délégation Interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

<sup>27</sup>Ni échelon administratif, ni collectivité territoriale, le pays est un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale dont les collectivités locales qui le composent élaborent un projet commun de développement. Le projet d'un pays peut donner lieu à un contrat avec l'État et la région dans le cadre du volet territorial des contrats de plan État — Région. Site internet : [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain\\_site/Nos-services/Glossaire/Pays](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Nos-services/Glossaire/Pays). Consulté le 30 mai 2009.

<sup>28</sup>loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999

Ainsi l'approche descendante, redistributrice et égalisatrice de l'approche classique de l'aménagement du territoire a fait place à une approche plus complexe basée sur une double rencontre (figure 4) :

- la contractualisation entre l'État et les régions ;
- l'aide à travers ces CPER des projets émergents de territoires locaux fonctionnels, comme les Pays et les Agglomérations.

L'Europe est également un acteur majeur aujourd'hui de l'aménagement du territoire par l'intermédiaire de ces différents fonds et programmes, même si les modalités d'application ont évolué selon la même tendance (Alvergne & Taulelle ; op.cit.).

Ce nouveau modèle d'aménagement – développement des territoires est donc clairement basé sur l'interaction et la mise en relation des stratégies émergentes au niveau local et des stratégies d'organisation à une échelle supralocale. Mais cette articulation entre aménagement et développement pose de nouvelles questions en terme de complexification du système. Ainsi B. Leurquin (2004) souligne la lourdeur inhérente à la contractualisation qui au final « peut tuer l'action » et laisser des crédits inexploités. On peut également s'interroger sur la perte du modèle redistributeur au profit d'une certaine compétition entre les territoires locaux.

### **1.5 La régulation étatique renforcée dans les CPER**

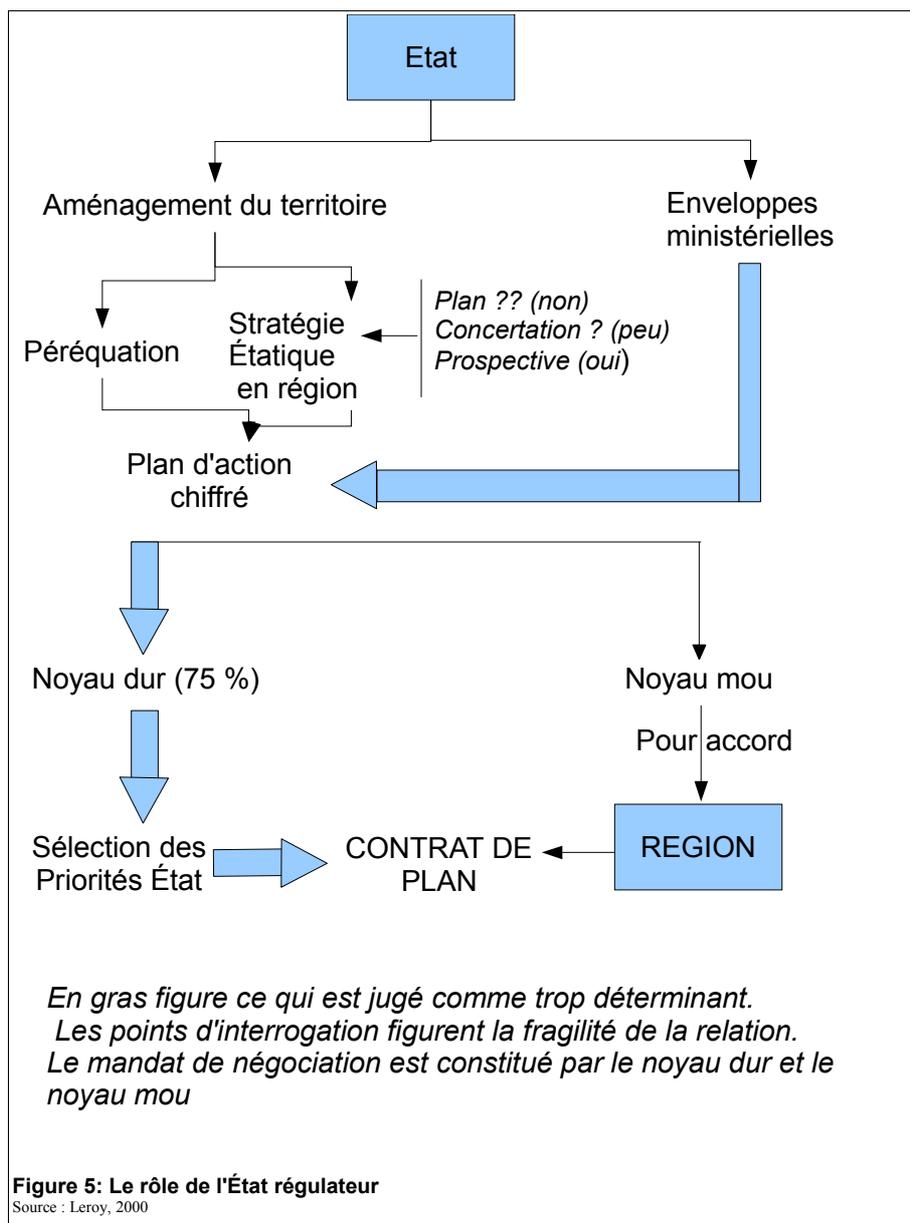
La logique initiale des Contrats de Plan État-Région s'appuyait donc sur la rencontre de deux planifications régionales et étatiques basées chacune sur des processus associant concertation et prospective (voir paragraphe suivant). Cette convergence des planifications devait ensuite déboucher sur la sélection de priorités communes, découlant sur des engagements financiers regroupés dans le Contrat de Plan Etat-Région. Or à l'occasion du CIAT de Mende du 12 juillet 1993, ce schéma est modifié (figure 5).

« Ainsi, les engagements financiers qui étaient subordonnés à la sélection des objectifs sont devenus déterminants dans le schéma concret ; la structuration du contrat de plan par le plan, la concertation, la prospective et même la stratégie de l'État en région sont devenues plus lâches ; le principe de contractualisation qui suppose un accord partenarial libre est marginalisé. Le principe de territorialisation des politiques publiques qui impliquait la mise en cohérence des priorités d'aménagement et de développement du territoire a été étatisé dans le sens des priorités nationales ». (Leroy, 2000; p. 78).

Ainsi la mise en œuvre des CPER a débouché sur une approche plus sectorielle où la part de l'État devient prééminente et la concertation avec les Régions moins prégnante.

L'instauration d'un noyau dur s'est justifiée au nom de la sélection des priorités par l'État, selon une approche descendante et un certain retour du modèle « redistributeur » de l'Etat ; sauf que le schéma nous montre également que les péréquations ne sont pas déterminantes dans le plan d'action chiffré. Ainsi, le chiffrage des actions est plus déterminé par les enveloppes ministérielles que par la détermination d'une stratégie à l'échelle régionale.

Et « la relation effective entre la fixation des enveloppes ministérielles et la règle du noyau dur contribue à altérer la logique de l'engagement financier de l'État dans le sens d'un contrat d'adhésion personnalisé ». (Ibid., p.78).



Le problème est encore aggravé si les enveloppes budgétaires sont limitées ou si le noyau dur est défini par rapport aux seules compétences de l'État. Ce schéma redonne la primauté à l'État régulateur et comme le souligne Leroy : dans ce type de schéma, les relations de pouvoir et les stratégies d'acteurs ne sont pas premières (ibid., p. 80).

La mise en œuvre des Contrats de Plan État Régions a engendré une évolution qui nuance largement les velléités originelles de négociation et d'intégration inter-acteurs comme présentées précédemment.

Cette problématique de l'articulation et de l'intégration des processus planificateurs et structurants avec des mouvements endogènes et émergents va alimenter l'ensemble de notre réflexion sur la mise en œuvre locale d'une stratégie globale. En outre, elle entre en résonance avec les différentes conceptions de l'objet « stratégie » et leurs oppositions.

## 2 Les différentes conceptions de la stratégie et les articulations avec la planification

La stratégie est une notion complexe, qui est largement usitée que ce soit dans le domaine militaire ou celui des entreprises. Mais sa définition ne fait pas consensus, ce qui amène certains auteurs, tel Henry Mintzberg à la considérer comme un « animal étrange » difficile à cerner (Mintzberg et al., 1999). Ainsi, nous explicitons dans la suite de notre texte l'approche classique de la stratégie dans laquelle la planification a toute sa place, surtout si elle est complétée par la prospective, avant de relativiser cette approche très formaliste en questionnant l'articulation entre stratégie et planification.

Ces différentes approches de la stratégie ont été développées initialement dans le champ nord-américain des sciences de gestion des entreprises ou des organisations même si certains concepts comme celui de planification stratégique ont depuis été étendus au domaine des collectivités locales et de la planification urbaine (Padioleau, 1989); (Hassan, 1998).

On assiste aujourd'hui à une convergence entre les théories sur la gestion stratégique et ses modalités pour les entreprises et celles sur les nouvelles pratiques de gestion des collectivités locales, en particulier à travers le concept de management territorial (Decoutère et al., 1996). En effet, la complexification et la globalisation de l'action territoriale, la multiplicité des partenariats et les contraintes financières croissantes (impliquant des choix à faire et à justifier) auxquelles sont confrontées les collectivités locales justifient cette convergence (Cressent, 2005).

### 2.1 L'approche classique de la stratégie

L'approche classique veut que la stratégie constitue un dessein permettant de concevoir l'action et de l'orienter. La stratégie se situe en amont des actions qu'elle encadre. Elle est élaborée de façon consciente et volontaire. Elle est souvent formalisée à travers un document nommé également stratégie.

Ainsi selon J.B. Quinn, (Quinn, 1998), p. 5, (trad.) « la **stratégie** est un modèle ou un plan qui intègre les grands objectifs, les politiques et les séquences d'action d'une organisation au sein d'un ensemble cohésif et unique. Une stratégie bien formulée aide à rassembler et affecter les ressources de l'organisation au sein d'une posture unique et tenable basée sur les compétences internes et des points faibles de l'organisation, l'évaluation des changements de son environnement et des éventuelles manœuvres des organisations concurrentes. »

Cette définition appelle à définir également les notions connexes et constituantes que sont les objectifs, les politiques (d'une organisation qui met en place la stratégie, au sens du terme anglais « policies »), les programmes et les décisions stratégiques.

« Les objectifs (ou buts) spécifient ce qui doit être atteint et quand les résultats sont considérés comme accomplis, mais ils ne spécifient pas comment ils le sont. Toutes les organisations ont de multiples objectifs hiérarchisés de façon complexe :

- des objectifs de valeur, qui traduisent des grandes valeurs que la compagnie doit s'efforcer d'atteindre
- des objectifs organisationnels qui établissent la nature souhaitée de l'entreprise et les directions vers lesquelles elle doit évoluer,
- ainsi que toute une série de buts moins permanents qui définissent les cibles de chaque unité organisationnelle, leurs sous unités et finalement toutes les activités principales de celles-ci.

Les objectifs principaux, ceux qui concernent l'ensemble de la direction globale de l'entité et sa viabilité, sont appelés objectifs stratégiques.

Les politiques (« polices ») de l'entité sont les règles ou les lignes directrices qui expriment les limites au sein desquelles chaque action se déroule. Ces règles prennent souvent la forme de décisions adéquates pour résoudre les conflits entre des objectifs spécifiques. Ex. : « ne pas excéder trois mois pour chaque objectif sans approbation centrale ». Les politiques principales, celles qui guident la direction ou la posture globale de l'organisation, ou déterminent sa viabilité sont appelées politiques stratégiques.

Les programmes spécifient le séquençage des actions à réaliser pour atteindre les objectifs globaux. Ils explicitent comment les objectifs peuvent être atteints au sein des limites établies par la politique. Ils s'assurent que les ressources nécessaires sont engagées et ils fournissent la route à suivre à travers laquelle les progrès peuvent être mesurés.

Les décisions stratégiques sont celles qui déterminent la direction globale d'une entreprise et sa validité ultime à la lumière des changements prévisibles, imprévisibles et indéterminables qui peuvent se produire dans ses environnements les plus importants. Elles façonnent intimement les objectifs réels de l'entreprise. Elles aident à délimiter les grandes limites au sein desquelles l'entreprise doit opérer. Elles dictent également les ressources auxquelles l'entreprise doit avoir accès pour ses tâches et les grandes lignes de leur affectation. Et elles déterminent l'efficacité de l'organisation, c'est-à-dire l'inscription des principaux axes suivis dans "une bonne direction" selon son potentiel de ressources, au-delà de la seule exécution efficace des tâches accomplies.

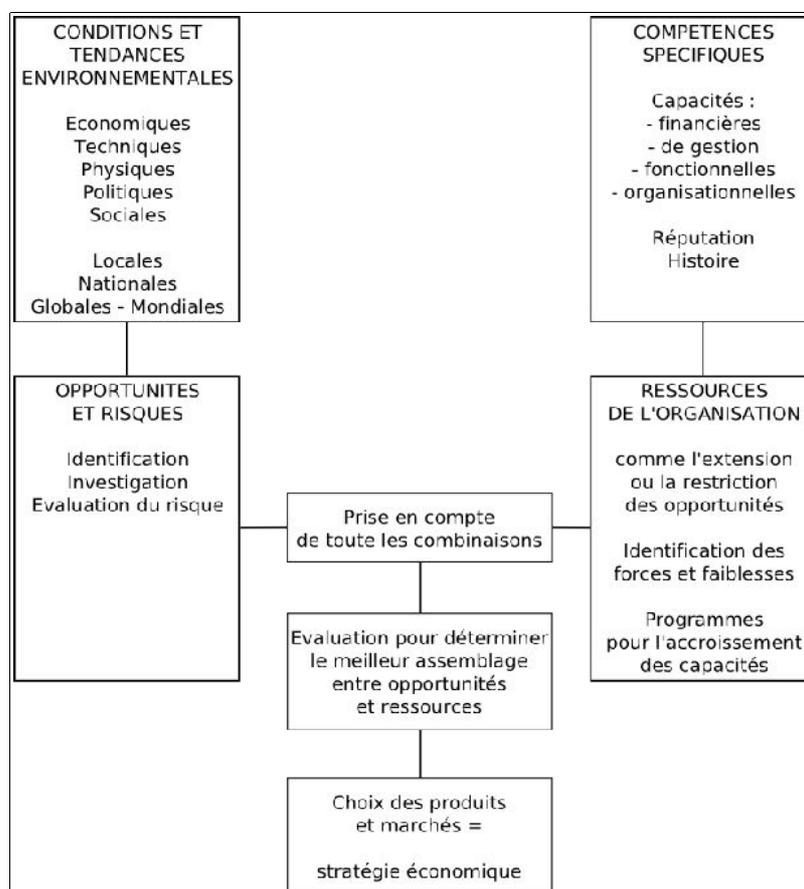
La gestion de l'efficacité, ainsi que la myriade de décisions nécessaires pour maintenir la vie quotidienne et des services de l'entreprise, appartiennent au domaine des opérations. » (ibid.; trad.)

Deux courants de recherche défendent cette approche classique de la stratégie : les écoles de la conception et de la planification.

L'école de la conception est celle qui a développé le fameux modèle SWOT : « Strengths and Weaknesses of the organization in light of the Opportunities and Threats in its environment » soit forces et faiblesse de l'organisation à la lumière des opportunités et menaces de son environnement (Andrews, 1997).

Cette école centre la construction de la stratégie autour de la justesse de l'analyse stratégique préalable et sur le rôle majeur du dirigeant dans sa conception.

La stratégie est alors vue comme un produit de l'analyse conduite par le dirigeant (figure 6)



**Figure 6: La stratégie d'entreprise selon l'école de la conception**

Source : traduit d'après Andrews, 1997

L'école de la conception défend donc une approche descendante de la stratégie, qui est un produit (et non une dynamique) réalisé par un nombre limité de personnes. La mise en œuvre découle de la stratégie mais en est clairement distincte (domaine des opérations), tout comme la structuration de l'organisation qui en a sa charge (cf. encadré 1).

**Encadré 1: Les principes de la stratégie selon l'école de la conception**

- 1 – l'élaboration de la stratégie est un processus délibéré de réflexion consciente, résultat d'un processus maîtrisé de réflexion
- 2 – la responsabilité en incombe à un stratège, chef de l'organisation bénéficiaire de la stratégie : la direction ensuite impose la stratégie à l'organisation ; les éléments extérieurs à l'organisation sont exclus de la décision stratégique. Les interactions avec l'environnement sont relativement faibles
- 3 – le modèle d'élaboration de la stratégie doit rester simple et informel, un projet conceptuel de base
- 4 – la stratégie est un processus de conception propre à partir d'une situation concrète et doit s'adapter à chaque cas précis. La conception de la stratégie est un acte créatif.
- 5 – le processus de conception est terminé lorsque la stratégie parvient à être entièrement formulée comme perspective. La stratégie ne peut est abordée comme un processus « incrémentaliste », par étape. Elle ne permet pas, selon cette école, la poursuite de la formulation pendant et après la mise en œuvre. À l'issue de sa formulation, la stratégie apparaît comme une perspective énoncée en détail et prête à être mise en œuvre
- 6 – la stratégie doit rester explicite et simple à la fin de son élaboration pour qu'elle puisse rester compréhensible par tous, notamment par ceux qui vont l'appliquer
- 7 – C'est seulement après sa formulation que la stratégie peut être appliquée ; il y a une distinction nette entre la conception et la formulation de la stratégie d'une part, et la mise en œuvre d'autre part. La structure doit ensuite découler de la stratégie qui en découle et il est impossible de définir une structure d'organisation avant la stratégie.

Source : Mintzberg et al., 1999

L'école de la « planification stratégique » s'appuie sur le modèle proposé par l'école de la conception tout en le complétant : ainsi la stratégie est détaillée en étapes auxquelles sont associées de nombreuses techniques, et pour lesquelles sont déterminés en amont des objectifs, et en aval les budgets nécessaires et les plans d'opérations.

L'école de la planification présente deux évolutions par rapport à l'école de la conception :

- le rôle central du planificateur donc de l'expert dans cette construction ;
- le critère de pertinence de la stratégie qui repose de façon égale sur la capacité d'anticipation, la formalisation et l'approfondissement permettant d'étendre le domaine stratégique jusqu'au niveau du projet.

Mais la planification stratégique s'appuie sur une correspondance entre l'enchaînement logique et l'enchaînement temporel. La simplicité du modèle prônée par l'école de la conception laisse place à une complexité revendiquée et l'application de la stratégie se doit d'être rigoureuse et suivre scrupuleusement le séquençage (figure 7).

Enfin le rôle du dirigeant, qui est central en tant que concepteur de la stratégie pour l'école de la conception, est largement minimisé pour les tenants de la planification, au bénéfice de planificateurs au profil plus technique. Le dirigeant a clairement un rôle de décideur et d'approbateur mais pas celui de concepteur dans la planification stratégique, même si ce dernier point est relativisé dans les derniers ouvrages sur la planification stratégique (Grüning & Kühn, 2009).

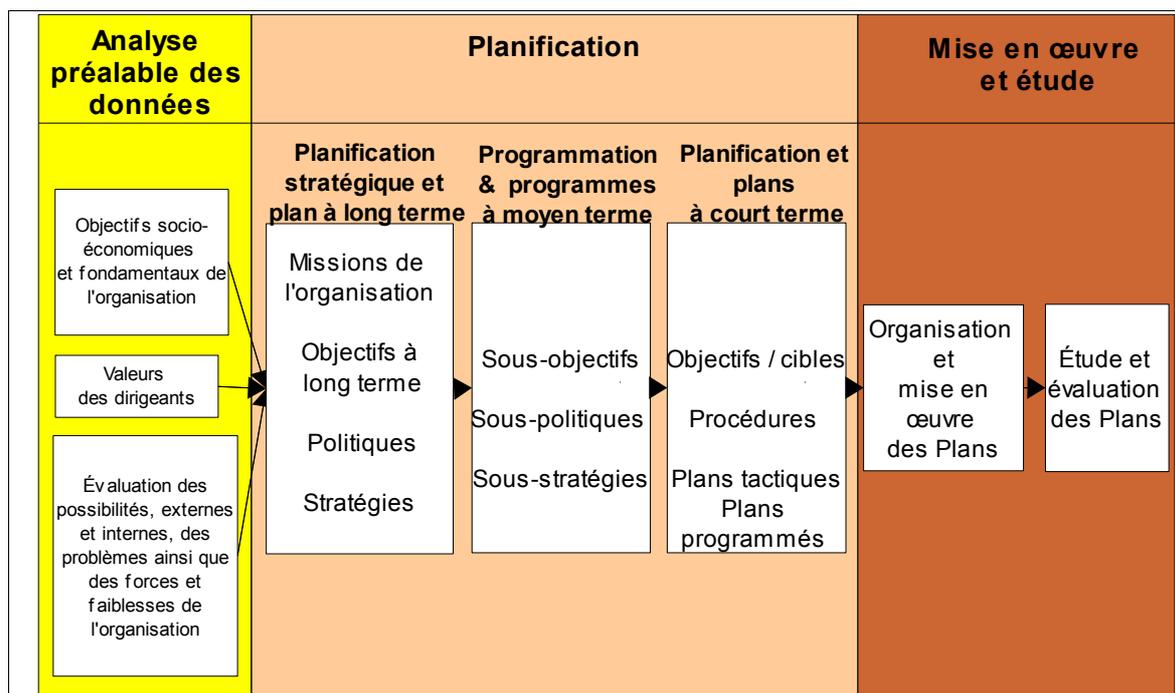


Figure 7: Modèle de planification stratégique de Steiner

Source : (Steiner, 1969, p. 33)

De même, aujourd'hui plus que le plan en lui-même (qui est finalement appelé stratégie !), le concept de planification stratégique renvoie au processus qui conduit à l'élaboration de la stratégie et qui s'appuie sur les caractéristiques suivantes. Tout d'abord, la planification stratégique est un processus systématique. La formulation de stratégies au travers de lutte de pouvoir interne ou simplement par le « muddling through »<sup>29</sup> n'est pas une planification stratégique. De plus, l'analyse, comme base de cette planification, ainsi que ses réflexions sont orientées à long terme. En outre, le procédé de planification concerne l'entreprise dans son ensemble ou des parties importantes de celle-ci. De plus, il doit être élaboré par les directeurs de l'entreprise ou par la partie de l'entreprise concernée. Enfin, il garantit à long terme l'accomplissement des objectifs primordiaux de l'entreprise. (ibid., p.8).

<sup>29</sup> Le « patauger » raisonné qui défend une approche intégrant les comportements émergents et l'adaptation (Lindbom, 1959).

À partir des années 1970, les tenants des écoles de la planification ont fait évoluer l'objet de leurs attentions de la planification stratégique à celui du management stratégique (Ansoff et al., 1976) avec le concept de management stratégique qui regroupe la planification stratégique à proprement parler, la mise en œuvre des stratégies et le contrôle stratégique (Steinmann & Schreyogg, 2005).

Une distinction stricte entre ces trois sphères est également reprise par Y. Emery (Emery, 1996), tel que le cite F. Joerin, (Joerin, 1997, p. 60): « tout d'abord le niveau stratégique vise à déterminer les grandes missions, les politiques générales, ainsi que les objectifs poursuivis. Ensuite, le niveau administratif ou de gestion consiste à répartir de manière rationnelle les ressources disponibles. Finalement, le niveau opérationnel est lié aux processus concrets de travail nécessaires à la réalisation des missions ». Y. Emery (op.cit) fait la transposition en aménagement du territoire avec les plans directeurs ou stratégiques, d'une part, les plans et zonages pour la gestion de l'occupation des sols d'autre part et enfin, l'instruction des permis de construire ou la réalisation des études d'impact.

Management et prospective sont donc deux concepts corrélés ou intégrés à la notion de stratégie et de planification stratégique, selon l'approche que l'on soutient et les limites que l'on fixe à chacun des concepts.

## 2.2 Management et prospective stratégiques

### 2.2.1 La notion de management

Une fois la stratégie élaborée, il s'agit de la mettre en œuvre et pour ce faire de mettre en mouvement les ressources et les moyens devant permettre d'atteindre les objectifs. C'est le rôle du management. Ainsi, « le **management** est l'art de mettre l'organisation au service de la stratégie » (Boyer & Equilbey, 1990) ; ou encore, « le management est le métier qui consiste à conduire, dans un contexte donné, un groupe d'hommes et de femmes ayant à atteindre en commun des objectifs conformes aux finalités de l'organisation d'appartenance » (Alécian & Foucher, 2002).

Le management peut s'inscrire dans un horizon à court terme, il est appelé alors management opérationnel ou dans la temporalité et la logique de la stratégie, il est alors qualifié de management stratégique. De même, le management s'applique aux hommes mais aussi aux moyens à fournir. Le management consiste donc en une combinaison d'activités stratégiques et opérationnelles et peut-être subdivisé en quatre catégories : la mobilisation des énergies, le choix des options stratégiques, le management relationnel et le management instrumental (tableau 3).

Tableau 3: Les quatre catégories du management

	Management stratégique	Management opérationnel
<b>Management des hommes</b>	<i>La mobilisation des énergies :</i> Conduite du changement, gestion stratégique des compétences, politique de communication interne	<i>Le management relationnel :</i> Animation d'équipe, conduite d'entretiens, conduite de réunions, négociation, gestion du temps...
<b>Management des moyens</b>	<i>Le choix des options stratégiques :</i> Les outils stratégiques – outil de planification, le choix des structures et sous-structures, l'interministérialité et la transversalité administrative	<i>Le management instrumental :</i> Description de fonctions, conduite de projets, système de pilotage et tableaux de bord, analyse des besoins de formation, management par objectifs

Source : (Alécian & Foucher, 2002)

Au sein d'une organisation, le management relève du personnel encadrant qui peut être amené à agir dans les quatre domaines susnommés. Selon l'approche classique de la stratégie, le travail des cadres dirigeants se concentre plus particulièrement sur le management stratégique.

Mais pour H. Mintzberg (Mintzberg, 1973) selon une vision complexe et intégratrice de la stratégie (que nous présenterons dans la suite de notre propos), le manager est avant tout un acteur opérationnel qui a les atouts pour élaborer une stratégie : autorité, la flexibilité et surtout les informations qualitatives ascendantes. En même temps, le manager doit comprendre ce qui se joue à un instant donné et les « ficelles » d'une nécessaire adaptation.

Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie, le problème du manager réside essentiellement dans le manque de temps, de recul et la difficulté à acquérir des informations plus quantitatives. Le risque du manager réside ainsi dans la potentielle superficialité de son travail : « se surcharger de travail, faire les choses brusquement, éviter de perdre du temps, participer seulement quand cela représente une valeur tangible, éviter de trop s'impliquer dans une question quelle qu'elle soit » (Mintzberg, 2004; p. 330).

Pour autant, le planificateur, que H. Mintzberg oppose réellement au manager n'a pas la légitimité de construction stratégique que peut avoir un manager : la planification est à même de paralyser toute l'énergie nécessaire à la construction stratégique. Ainsi la construction de la stratégie reposerait sur un travail collectif entre le planificateur et le manager, sur une interaction entre gestion à court terme et planification à long terme. Il refuse par là même la dimension englobante du concept de planification stratégique, tout autant qu'une séparation fonctionnelle entre les mondes de la stratégie et de la gestion (ibid.). Nous revenons sur cette approche par la suite.

## 2.2.2 L'apport du concept de prospective

Loin de condamner cette approche globale, Michel Godet revendique la place de la prospective dans la construction de la stratégie. Il souligne la proximité des concepts de prospective, de planification et de management stratégique : « les concepts de prospective, de stratégie, de planification sont dans la pratique intimement liés, chacun appelle les autres et s'y mêle : on parlera de planification stratégique, de management et de prospective stratégique » (Godet, 2001). Au point d'avoir traduit le titre de son ouvrage « Prospective et planification stratégique en *Scenarios and strategic management* » (Godet, 1985).

Il rappelle que la promotion du concept de management stratégique a surtout souligné la redécouverte de l'importance des hommes et de l'organisation dans le bon fonctionnement d'entités comme les entreprises.

Mais il met en avant des spécificités et l'apport de la prospective pour la stratégie et le management stratégique. Soulignant les apports de la vision classique de la planification stratégique en terme de structuration, il rappelle son renouveau dans les années 1990. Ce renouveau serait dû à une intégration dans l'analyse inhérente à la conception stratégique du long terme pour évaluer les évolutions de l'environnement de l'organisation. Dès lors, l'analyse stratégique ne se focalise pas sur la seule question du positionnement présent mais intègre la compréhension des besoins futurs.

Ainsi, prospective stratégique et analyse stratégique se complètent mais sans être similaires. Il convient dans un premier temps de distinguer :

- « le temps de l'anticipation, c'est-à-dire de la prospective des changements possibles et souhaitables ;
- le temps de la préparation de l'action : c'est-à-dire l'élaboration et l'évaluation des choix stratégiques possibles pour se préparer aux changements attendus (préactivité) et provoquer les changements souhaitables (proactivité). » (Godet, 2001, op.cit.)

La notion de prospective sous-entend une évaluation du futur proche pour adapter le présent (réactivité), une anticipation du futur plus lointain pour évoluer et prévenir (préactivité) et enfin une évaluation d'un futur à atteindre que la stratégie doit traduire en objectif (proactivité).

M. Godet nous éclaire sur deux points particuliers qui ont émergé au cours de notre recherche en particulier :

- la nécessaire appropriation collective dans la construction de la stratégie
- l'utilisation de scénarios comme outils de prospective

Il part du postulat que « la vision locale est nécessaire pour l'action globale et [que] chacun à son niveau doit pouvoir comprendre le sens de ses actions c'est-à-dire les resituer dans le projet plus global dans lesquelles elles s'insèrent » (ibid.). Il souligne la nécessité d'obtenir une réelle motivation des parties prenantes sur des projets ou des actions qui se situeraient au sein d'une stratégie directrice dont le pilotage et la structuration resteraient quant à eux confidentiels. Cette motivation passerait donc par une mobilisation collective qui à défaut de porter sur les choix stratégiques (réservés aux dirigeants) peut se réaliser à l'amont, lors de la réflexion prospective.

La mobilisation collective lors de la phase prospective doit ainsi permettre, selon cet auteur, une appropriation plus globale de la stratégie ; alors que « l'appropriation intellectuelle et affective constitue un point de passage obligé pour que l'anticipation se cristallise en action efficace » (Ibid.).

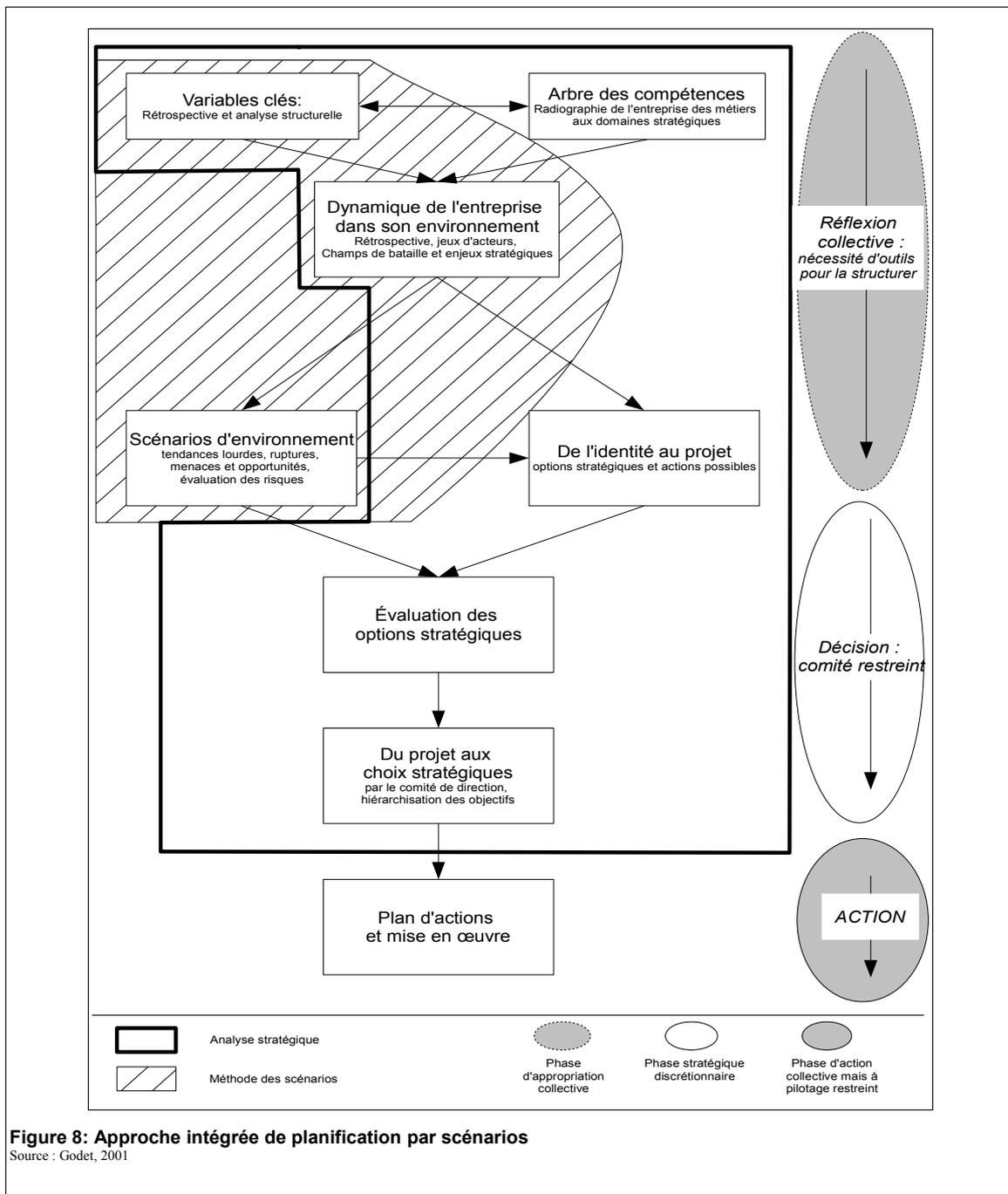
Mais tout en défendant les nécessaires interaction et complémentarité entre anticipation, appropriation et action, il maintient la distinction notamment temporelle entre ces phénomènes : « au moment de l'action, il est trop tard pour réfléchir, et lorsqu'on le fait, il faut avoir le temps et ne pas être pressé par l'urgence » (ibid.). En ce sens, M. Godet s'inscrit dans l'approche séquentielle et descendante défendue par les écoles de la conception et de la planification et s'oppose fortement à des approches qu'il juge trop relativistes telles que celles défendues par H. Mintzberg et relayées dans la suite de ce propos.

### 2.2.3 Réflexion sur les outils, tels que les scénarios prospectifs

M Godet défend l'utilisation d'outils spécifiques au travail de prospective en mettant en garde contre deux écueils : à savoir l'ignorance d'outils adaptés à certaines situations et le risque de transposition inopportune d'outils.

Il promeut en particulier la réalisation de scénarios prospectifs intégrés dans la planification stratégique pour rapprocher stratégie et prospective, et ainsi viser les bénéfices sus-cités. La réflexion collective nécessaire à l'appropriation de la stratégie future se fait alors durant la phase

d'analyse combinée à l'élaboration des scénarios prospectifs (voir figure 8), pouvant être définis ainsi : « un scénario est un ensemble formé par la description d'une situation future et du cheminement des évènements qui permettent de passer de la situation origine à la situation future [selon] cinq conditions : la pertinence, la cohérence, la vraisemblance, l'importance et la transparence ». (Ibid., p. 20). Ces scénarios peuvent être exploratoires (futurs vraisemblables selon les dynamiques passées) ou normatifs (images alternatives du futur souhaité ou redouté) ; selon que ceux-ci soient assez probables ou extrêmes, on emploie respectivement les vocables de tendanciels et de contrastés.



Les remarques que fait M. Godet au sujet de la diffusion et de l'utilisation actuelle des scénarios sont intéressantes et peuvent être transposées à d'autres outils.

D'une part, il insiste sur le fait que la facilité de cette méthode a permis, selon lui, sa large diffusion et son appropriation actuelle, puisqu'on l'utilise aussi bien dans le monde de l'entreprise que dans celui des collectivités locales et du développement territorial<sup>30</sup>. Mais d'autre part, il souligne la présence au cœur de la méthode de techniques « de base » trop souvent oubliées : analyse quantitative et qualitative des tendances lourdes, rétrospectives, jeux d'acteurs, mise en évidence de germe de changement, des tensions et des conflits, constructions de scénarios cohérents et complets » ; techniques fondamentales tant en stratégie d'entreprise qu'en prospective territoriale (Ibid., p ;22).

Cependant, il recommande en même temps d'être pragmatique : le séquençage strict de la planification par scénario tel que présenté dans la figure 8 n'est pas obligatoire. Aussi M. Godet encourage-t-il à l'innovation dans l'application des outils, à condition donc de ne pas trahir leur fondement. La prospective et l'utilisation d'une méthode comme les scénarios permettraient de favoriser l'apprentissage collectif dans l'élaboration d'une stratégie. Mais la vision classique de la stratégie, ascendante et anticipatrice de l'action peut être remise en question, au profit d'autres approches et d'une définition plus complexe.

Les notions de scénarios, d'outils et la question de leurs mises en œuvre renvoient à différentes parties de notre recherche :

- au travail qui sous-tendait une approche planificatrice de l'aménagement de la Loire moyenne comme soutien au développement du bassin parisien dans les années 1970 (voir suite de partie I) ;
- à certains dispositifs de planification qui les utilisent, tels que les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) que nous décrivons dans la partie II ;
- mais aussi à la Démarche expérimentale que nous avons mise en place sur le val de Bréhémont, dans le cadre d'une application de la Joint Planning Approach développée au sein du programme Freude am Fluss (cf. partie III)<sup>31</sup>.

### 2.3 Critiques de l'approche classique de la stratégie

Les critiques des écoles classiques de la conception et de la planification sont fortes de la part des défenseurs d'une approche différente et plus complexe de la stratégie comme H. Mintzberg et son ouvrage « grandeur et décadence de la planification stratégique » (Mintzberg, 2004; op.cit.).

La critique qui est faite de l'approche classique de la stratégie repose sur plusieurs points.

Tout d'abord, la complexité que peut recouvrir la notion de stratégie (et qui est explicitée dans la suite de notre propos) est ignorée par les approches classiques, en particulier la notion et l'intégration de stratégies émergentes. Elles ne font pas de place aux processus d'apprentissage.

<sup>30</sup>Ainsi, elle est largement utilisée tant dans les travaux de prospective à l'échelle nationale – voir à ce sujet le travail de prospective « France 2025 - » conduit par l'État – que dans la conception des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) – Séquence 3 « tendance et scénarios » (Direction de l'Eau, 1992)

<sup>31</sup>Certains des postulats et préalables requis pour l'instauration de scénarios prospectifs n'ont pas du tout été respectés lors de la démarche de Bréhémont ; néanmoins la question du pragmatisme nécessaire lors de la mise en place d'outils visant une planification collective ou la relativisation d'une stricte approche séquentielle s'est clairement posée à nous lors de la mise en place de cette démarche expérimentale ou au sein du groupe de travail « JPA » du programme Freude am Fluss » (cf. partie III).

Ainsi l'analyse stratégique *a priori* est au cœur de la conception de la stratégie. Mais est-il véritablement légitime d'établir les forces et faiblesses d'une organisation avant une confrontation avec le champ d'application, le réel ? Selon les détracteurs des approches classiques, pendant la phase de mise en œuvre, les forces apparaîtraient souvent plus restreintes et les faiblesses plus importantes que prévues. Ensuite, la primauté donnée à la stratégie sur la structure (avec une organisation qui découlerait de l'établissement de la stratégie) semble de fait bien irréalisable : peut-on changer totalement d'organisation lorsque le dirigeant décide de changer de stratégie ? À l'inverse des écoles classiques, H. Mintzberg (Ibid.) pense que structure et stratégie se confortent mutuellement et soutiennent à parts égales les activités de l'organisation.

De plus, une organisation doit pouvoir fonctionner durant la phase d'élaboration de la stratégie et pas seulement après. La stricte séparation entre conception stratégique et action n'aurait donc pas de sens. Et une stratégie trop formulée peut constituer une fermeture du champ des possibles, s'avérer stérile pour l'action. Si certains états d'une organisation nécessitent une explicitation et une formalisation de la stratégie (pour faciliter l'analyse, la coordination et les moyens à mettre en place), il ne peut y avoir une permanence trop importante de cet état. Dès lors, l'action peut démarrer avant même une formalisation complète de la stratégie, selon les impératifs soumis à l'organisation.

Car la séparation entre formulation et mise en œuvre, c'est-à-dire entre la réflexion et l'action, est la clef de voûte des approches classiques de la stratégie (voir citation précédente de M. Godet). Pour Mintzberg, l'analyse stratégique ne pourra jamais aller assez loin dans la prise en compte du réel sans l'intégration de stratégies émergentes et des processus d'apprentissage. Les situations sont souvent trop complexes pour être analysées *a priori* de façon complète. Et le séquençage « détermination d'une politique, formalisation de la stratégie, puis moyens mis en œuvre pour l'application de la stratégie » montre toutes ses limites quand il est pris au pied de la lettre.

L'approche trop rigide et descendante des stratégies classiques serait à la base de multiples échecs constatés tant dans le domaine industriel que militaire notamment dans les années 1970. Là où les promoteurs des approches conceptrices et planificatrices identifient la cause de ces échecs dans une analyse préalable incomplète ou une planification erronée, leurs pourfendeurs y voient une conséquence inévitable d'une approche strictement planificatrice de la notion même de stratégie.

## **2.4 Une approche plus ascendante et intégratrice de la stratégie**

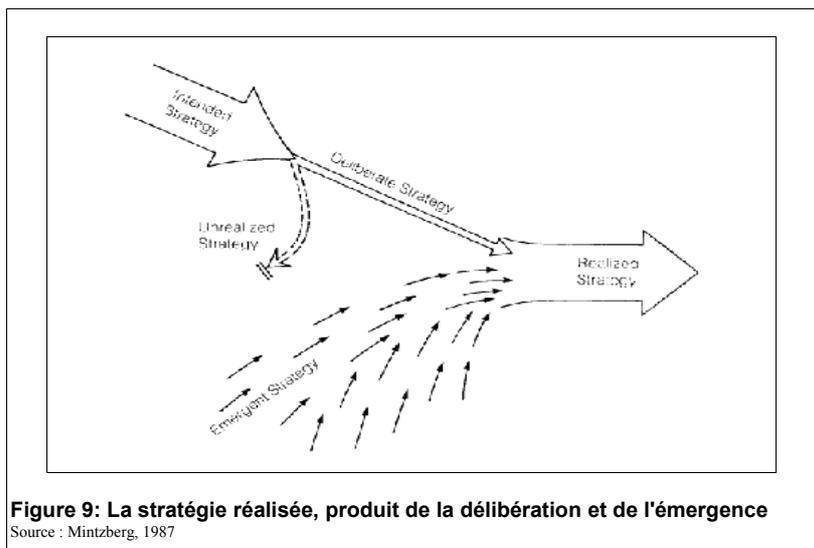
### **2.4.1 Un élargissement du concept de stratégie**

La stratégie peut-être définie de façon plus complexe que ce que nous avons relaté jusqu'à présent, selon une approche plus large, moins tranchée. Le terme de stratégie peut recouvrir plusieurs réalités (Mintzberg, 1987).

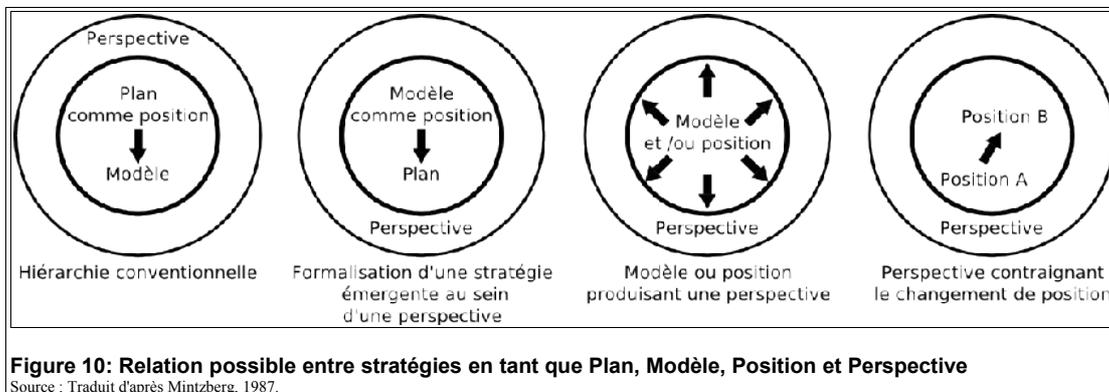
Ainsi on distingue les stratégies projetées (« Intended Strategy ») qui sont antérieures à l'action et la conditionnent et les stratégies réalisées. La stratégie réalisée est envisagée comme un modèle, un schème (en anglais « pattern ») qui se dégagerait d'un ensemble d'actions conduites par l'organisation. La stratégie naît ainsi d'une certaine permanence dans l'action, qu'elle soit intentionnelle ou non.

Cette définition est née des écarts souvent observés entre les stratégies revendiquées *a priori* et l'analyse des faits *a posteriori*. Ce faisant, Mintzberg refuse de qualifier d'erreur ou de déviance, un ensemble d'actions, de résultats, ou de comportements qui ne correspondrait pas à ce qui avait été projeté et formalisé (ibid.).

L'intentionnalité permet de distinguer les stratégies dites intentionnelles ou délibérées, lorsque les intentions préalables (contenues dans la stratégie projetée) sont mises en œuvre et concrétisées, des stratégies émergentes lorsque le modèle se façonne en dehors d'intentions claires ou en dépit de leur existence. La stratégie intentionnelle relève du domaine du contrôle et de l'organisation alors que la stratégie émergente renvoie aux notions d'apprentissage et d'appropriation (figure 9).



Pour compléter ces définitions, H. Mintzberg spécifie que la stratégie peut être vue comme une position (par exemple se donner un avantage comparatif dans un contexte compétitif ou établir un partenariat à même d'éviter la confrontation) ou comme une perspective dans ce cas, « la stratégie est à l'organisation ce que l'esprit, l'énergie sont à l'individu » (op.cit, p.16), une façon de faire propre à l'organisation. Pour conclure cet aperçu de la diversité des approches, la stratégie renvoie souvent à une fonction collective et plus ou moins partagée, la conduite d'action commune de plusieurs individus au sein d'une même organisation. Les différentes formes de stratégies peuvent se succéder ou se combiner (figure 10).



## 2.4.2 L'apprentissage ou l'intégration de stratégies émergentes

En opposition aux écoles de la conception ou de la planification, H. Mintzberg défend une approche stratégique basée sur l'apprentissage et l'intégration (Mintzberg et al., 1999; op.cit.).

Tout d'abord, la nature complexe et imprévisible de l'environnement d'une organisation, jointe à la simplification fréquente des constats préalables, exclut qu'on puisse ambitionner la conception amont d'une stratégie représentant un contrôle délibéré et total. L'élaboration de la stratégie doit donc avant tout prendre la forme d'un processus d'intégration, d'un apprentissage étalé dans le temps, et dans lequel formulation et réalisation deviennent indiscernables.

L'apprentissage est un phénomène collectif durant lequel chaque membre d'une organisation peut contribuer à la stratégie. Le rôle de stratège ne doit pas être réservé strictement à une élite.

L'apprentissage se nourrit de l'action : il progresse progressivement (d'où une dimension incrémentaliste) par des comportements qui stimulent rétrospectivement la pensée, afin que l'action prenne sens. Les initiatives stratégiques peuvent être prises par quiconque a la capacité et les ressources pour apprendre. Les managers et les cadres dirigeants peuvent devenir alors des relais de diffusion et des amplificateurs. Mais le projet stratégique peut simplement émerger de la réussite d'initiatives qui convergent pour créer des « courants » cohérents d'expérience (figure 9).

Le rôle du dirigeant, à l'inverse de l'approche classique, ne consiste plus à préconcevoir une stratégie délibérée mais à gérer un processus d'apprentissage grâce auquel une stratégie nouvelle peut émerger. Le management stratégique implique alors un agencement subtil entre pensée et action, contrôle et apprentissage, stabilité et changement.

Ainsi selon l'école de l'apprentissage, la stratégie apparaît d'abord comme un modèle de comportement ou d'action, puis peut être ensuite intégrée comme un plan tourné vers l'avenir et devenir à terme une perspective orientant l'ensemble de l'action (figure 10).

Cette approche, strictement opposée aux approches classiques, pourrait souffrir des maux inverses selon l'aveu même de ses défenseurs (ibid.) : perte de cohérence, apprentissage et incrémentalisme continu et permanents<sup>32</sup> peuvent conduire à une dispersion particulièrement préjudiciable, notamment en situation de crise. Les situations complexes nécessiteraient une cohérence qui peut passer par un apprentissage collectif, sans pour autant rendre impossible la reconnaissance des enjeux émergents.

De même, toujours selon ses partisans, l'apprentissage ne doit pas être une fin en soi, mais une discipline permettant de faire émerger et valoriser la direction à suivre. Ainsi l'expérimentation est nécessaire mais le changement ne doit pas être permanent. Le management stratégique consisterait alors à trouver un équilibre entre le maintien de l'apprentissage et la valorisation des stratégies jugées efficaces car produisant des effets escomptés. Ainsi, l'apprentissage ne doit pas conduire à poursuivre une stratégie qui ne serait pas adaptée à l'organisation.

<sup>32</sup> « L'incrémentalisme caractérise la démarche de décision de l'individu et le processus dans lequel il se déplace par piétinement » (Rojot, 2004)

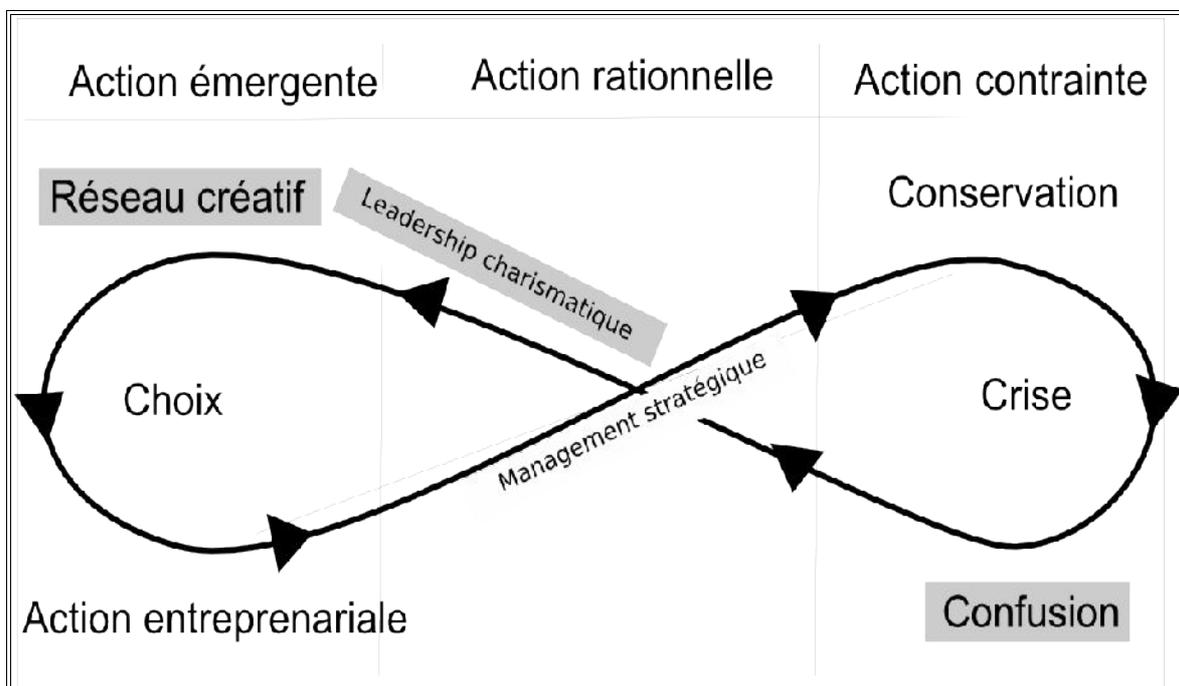
Par l'expression de ces craintes, H. Mintzberg reconnaît l'intérêt d'une certaine structuration et du pilotage stratégique encadrant les processus d'apprentissage contribuant à la production stratégique, à condition que les organisations renoncent par ailleurs à la recherche utopique d'une stratégie optimale et prédéterminée.

### 2.4.3 Entre structuration et intégration, un temps pour tout

À l'opposition des approches sus-citées, répond un courant de chercheurs qui cherchent à en faire la synthèse. Il s'agit de l'école de la configuration.

Ainsi, comparant la vie des organisations aux cycles rencontrés en écologie forestière, Hurst souligne que chaque organisation est soumise à des temps de cohérence et des temps de changements : la phase d'émergence est suivie d'une phase plus structurée et contrainte conduisant, à terme, crise et confusion appelant au changement. (Hurst, 1995) (figure 11).

L'organisation confrontée à une crise est appelée à évoluer sous l'action d'un leader charismatique ou des personnes ressources. Sous l'impulsion de ceux-ci se constituent des réseaux plus étoffés, qui conduisent à la structuration d'une stratégie s'appuyant sur la notion de choix. Les choix faits, on rentre dans une phase de cohérence marquée par la gestion et le management stratégique. Mais cette structuration conduit à une conservation et à un décalage de la stratégie formalisée par rapport à un environnement toujours mouvant ; phénomène qui conduit l'organisation à la crise.



**Figure 11: L'Écocycle des organisations**

Source : traduit à partir de Hurst, 1995; p. 103

Les principes de l'école de la conception seraient adaptés alors « que la situation [de l'organisation] a été bouleversée à tel point que la stratégie existante a été sérieusement mise à mal et ensuite que soit amorcée une nouvelle stabilité susceptible d'étayer la nouvelle conception de la stratégie » (Mintzberg; 1999; op.cit, p. 54). En d'autres termes, le modèle de l'école de la conception semblerait le mieux s'appliquer à la veille d'une mutation importante dans l'entreprise, à l'issue d'une période de changement et à l'orée d'une nouvelle stabilité. À l'inverse, l'apprentissage et l'intégration nécessiteraient un minimum de stabilité, avec un cadre ou une direction préétablis, mais seraient indispensables à toute organisation « stabilisée » sous peine de rentrer dans une phase de conservation menant à la crise. Faciliter l'apprentissage et l'intégration relève alors pleinement du management stratégique.

#### 2.4.4 Quel rôle pour la planification au regard de la stratégie ?

Pour H. Mintzberg (2004, op.cit.), la planification stratégique serait la plus « mauvaise » des différentes approches de la stratégie : elle n'a pas véritablement de sens car si la planification relève de l'analyse, la stratégie relève quant à elle de la synthèse, du monde des décideurs et des managers.

La remise en question de la pertinence de ce concept de planification stratégique amène à poser la question de l'articulation entre planification et stratégie, visant à dépasser un « dilemme fondamental : comment coupler les capacités, le temps et les inclinations du manager, pour avoir l'assurance que le processus d'élaboration de la stratégie est informé, répond aux besoins et est complet » (ibid., p.331).

Ce faisant, il ne rejette pas l'intérêt de la planification et de sa dimension analytique mais précise sa place dans la construction de la stratégie au côté de ce qu'il nomme « l'intuition » du manager. L'analyse doit alors fournir une autre vision du problème au manager; « elle ne fournit pas une solution mais une perspective, une autre façon de considérer les problèmes » (ibid., p 332). Ainsi l'analyse qualitative y aurait une place tout aussi intéressante que la seule analyse quantitative.

Considérant la formation de la stratégie comme quelque chose d'extrêmement complexe (une sorte de boîte noire) née d'une multitude d'interactions et de processus, la planification et ses protagonistes y aurait différents rôles à jouer en amont, en soutien et en aval.

En aval, tout d'abord, la planification doit être au service de la déclinaison de la stratégie et se confond alors avec le processus de programmation. Elle permet d'ordonner, de clarifier, de préciser, de rendre opérationnelle la stratégie. Le risque est alors réel de perdre la richesse initiale de la stratégie, sauf si le planificateur est conscient de ce risque. D'autre part, la planification devrait garder sa dimension d'outil au service de la stratégie et donc son caractère optionnel, et n'intervenir qu'après la construction de la stratégie, la détermination des structures adéquates et les processus d'apprentissage.

Ainsi la programmation stratégique serait à réserver à des organisations bénéficiant de différents facteurs : stabilité de l'environnement, maturité de l'organisation, intensité des apports financiers, taille importante et structuration forte de l'organisation, des opérations étroitement couplées les unes avec les autres mais en même temps simples...

Au-delà de la planification comme processus, Mintzberg (ibid.) souligne les qualités des plans (comme produits) et des planificateurs (comme acteurs).

Ainsi, les plans seraient avant tout des moyens de communication interne ou externe au service de la stratégie et de l'organisation. D'autre part, les plans permettraient de contrôler la mise en œuvre, d'analyser les résultats, mais aussi de dépister les stratégies émergentes qui ont pu enrichir la stratégie délibérée.

Ainsi le planificateur lui aussi aurait un rôle essentiel même dans une approche intégratrice de la stratégie : identificateurs de stratégies à l'œuvre autres que la stratégie délibérée, analystes de l'environnement comme des processus internes à la mise en œuvre de la stratégie au service des gestionnaires, pourvoyeurs de scénarios prospectifs offrant aux décideurs de nouvelles perspectives, catalyseurs à défaut d'être stratèges,

Pour résumer, pour les tenants d'une approche « ouverte » de la stratégie, la planification et ses protagonistes ont différents rôles à jouer, rôle qui sont essentiels dans des organisations à la fois complexes et fortement organisées. Mais la planification ne saurait se substituer à la stratégie.

Mais comme nous l'avons vu au sujet des Contrats de Plan Etat-Régions, un système public de développement des territoires tel que le système français est basé sur une planification qui réduit les capacités d'intégration, notamment du fait du rôle régulateur de l'Etat (Leroy, 2000). Et ce système de planification encadre (au moins théoriquement) celui de la programmation financière publique, qui régit la distribution des fonds notamment étatiques<sup>33</sup>. De plus les théories de l'école d'intégration peuvent apparaître inapplicables dans un système public où la stratégie apparaît comme un instrument d'organisation surtout en cas de pilotage multiple comme dans le cas du Plan Loire. Il est ainsi nécessaire de relativiser un modèle issu du monde des entreprises qui n'a pas à gérer la notion d'intérêt général, le caractère spécifique des dirigeants élus, ou qui est soumis à des variations plus importantes que les systèmes publics.

On retiendra néanmoins de ce long paragraphe tout l'intérêt d'intégrer des stratégies émergentes d'acteurs autres que les dirigeants centraux et la relativisation de l'intérêt des seules stratégies planifiées dans des systèmes multi-acteurs. Et cette remarque s'adresse également à la planification spatiale orientée projet qui ne saurait être confondue avec une planification spatiale réglementaire (cf. partie II).

<sup>33</sup>Nous reviendrons sur ce point à l'occasion du plan Loire et des difficultés à la mobilisation des crédits.