

CHAPITRE I

PROBLÉMATIQUE DE LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE POUR LES DIRIGEANTS D'ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF (OSBL)

Introduction

Notre étude consiste en une intervention dans un organisme sans but lucratif (OSBL) du domaine des loisirs. Elle vise à identifier un processus de prise de décisions stratégiques qui soit applicable pour et par les dirigeants d'une station de sport d'hiver. L'organisation choisie est la station Ski mont Kanasuta, une station de ski alpin de dimension intermédiaire, située au Québec, dans la région Abitibi-Témiscamingue. Ses dirigeants tentent au moment de notre intervention d'assurer la mise en oeuvre d'un plan de développement.

Dans ce chapitre, nous exposerons les éléments de notre problématique en définissant d'abord les concepts principaux reliés à celle-ci, la planification et la stratégie. Nous donnerons par la suite une description succincte des stades d'évolution de la pensée stratégique, en identifiant les besoins auxquels chacun de ces stades répond. Nous explorerons également la nature stratégique des problèmes de développement d'un organisme sans but lucratif en précisant les besoins d'une petite ou moyenne organisation (PME) de ce type et en tentant d'identifier un processus qui facilite la réponse à ceux-ci.

1.1 Cadre conceptuel de la planification stratégique

Les quelques définitions qui suivent doivent nous permettre une compréhension uniforme des éléments principaux de notre problématique, soit la planification et la stratégie. Dans cette recherche nous retiendrons comme définition du concept de planification,

l'identification des besoins, normes, programmes et actions nécessaires pour l'atteinte d'objectifs préalablement fixés. Pour être opérationnelle, cette définition doit trouver son application dans une organisation, c'est-à-dire à travers un processus de production en relation avec un environnement qui lui fournit ses ressources, et qui débouche sur des marchés. Pour certains auteurs, le concept de plan retient l'idée d'une situation préparatoire à un événement ou à des objectifs à atteindre. Dans ce contexte, la planification précède l'action; Martinet¹ nous informe à ce sujet qu'elle se veut cependant plus qu'une simple prévision puisqu'elle propose l'action; on parle souvent alors de planification à long terme. Nous verrons d'ailleurs plus loin comment a évolué ce concept dans sa relation avec la stratégie.

La stratégie est l'autre concept sur lequel repose l'essentiel de notre démarche de recherche. Il a été maintes fois défini par plusieurs auteurs des sciences de la gestion. Ainsi, Glueck et Jauch² ont développé l'idée que la stratégie "is a unified plan, comprehensible and integrated where all parts are compatible with each other and fit together well, to achieve the ends (objectives) of an organization". La stratégie comporte également la notion de choix et de délibération dans le but d'apparier les forces de l'organisation avec les opportunités de l'environnement. Cette vision de la stratégie qui est celle de l'école de Harvard, (Learned, Christensen, Andrews et Guth), est d'ailleurs vue comme le point de départ conceptuel de la démarche stratégique.³ Plus tard,

¹ Stratégie, Martinet, A. Ch., Vuibert, 1983, page 230.

² Business policy and strategic management, Mc Graw Hill, 1984, p.8

³ Stratégie d'entreprise, antimanuel, Joffre et Koenig, 1985, p.12

Mintzberg intégrera la notion de médiation entre l'organisation et l'environnement, dans laquelle "des décisions organisationnelles, représentées comme des modèles interactifs, sont négociées avec l'environnement".

L'association de l'attitude stratégique et de la notion de plan trouve sa réalisation dans les choix exercés par les dirigeants dans les organisations; on parle alors de processus de décisions stratégiques. Il y a d'ailleurs lieu de différencier les décisions de nature stratégique des décisions opérationnelles qui visent la maximalisation de l'efficacité de l'entreprise, et des décisions administratives qui concernent l'allocation de ressources ou les variations dans la structure, conformément à la classification qu'en a fait Ansoff¹. Pour lui, la décision stratégique en effet, s'applique aux "produits et aux marchés que l'entreprise choisit, aux objectifs de développement et aux orientations qu'elle se donne: expansion de marché, diversification..."

L'identification de la prise de décision à l'activité de gestion est commune. Cette constatation a le mérite de permettre un découpage des différents processus pouvant mener à l'action. D'autres auteurs retiennent un découpage différent de celui d'Ansoff: ils isolent les décisions stratégiques des décisions tactiques. A ce sujet, J. L. Le Moigne² fait état des caractéristiques principales de chacune et fait ressortir que les premières ont cette particularité de faire appel plus à l'intuition qu'à l'algorithme ou au rationnel, et

¹ Vers une théorie stratégique des entreprises, Ansoff, I., Economies et Sociétés, tome 2, no.3, paris, 1968, in Martinet, A. Ch., op.cit., page 19.

² Les systèmes de décision dans les organisations, P.U.F., Paris, 1974, in Martinet, op.cit., page 19.

qu'elles ont des effets "englobants" sur l'organisation. Ces précisions sur la décision stratégique viennent renforcer le concept de stratégie qui est au centre de la présente recherche: à l'instar de Mintzberg, nous croyons qu'il faille associer la stratégie à ce qui est important pour l'organisation et comme lui, nous relient la stratégie à l'ensemble des activités décisionnelles qui ont une influence sur les relations transactionnelles qu'entretient l'organisation avec son environnement.

Reliés dans une acception unique, les deux concepts que nous avons définis jusqu'ici forment celui de **planification stratégique** qui peut être définie comme "l'ensemble du processus de production des décisions et des actions importantes ou fondamentales qui guident vers ce qu'est l'organisation, ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait." (Olsen et Eadie)¹.

Bien plus qu'un simple outil de gestion, la planification stratégique constitue un processus de prise de décisions sur des questions essentielles relatives au développement de l'organisation, dont l'impact sur celle-ci est englobant et qui est nécessaire pour mieux répondre aux cycles de plus en plus courts des fluctuations environnementales.

La planification stratégique consiste en une série de concepts (reliés à la stratégie), d'outils (de planification) et de processus (décisionnels) dont peut se servir le dirigeant pour préparer et mettre en oeuvre ses décisions fondamentales et ainsi améliorer sa performance. L'utilisation de tels outils de gestion n'est que d'usage récent dans les

¹ The game plan: Governance with foresight, Olsen, J. B., and Eadie, D.C., Washington, 1982, page 4.

organismes sans but lucratif et encore très peu des organisations de ce type en font usage. En effet, quoique les modèles de planification stratégique soient d'usage courant dans la grande entreprise depuis plusieurs décennies, ils ne sont apparus nécessaires aux dirigeants d'OSBL que depuis peu. Un environnement plus turbulent associé à une conjoncture économique plus instable, rendent aléatoires la plupart des prévisions à long terme et entraînent comme dans l'entreprise privée, des ajustements plus fréquents au niveau de la structure et des processus de production des OSBL qui leur permet de mieux faire face à ces nouvelles conditions. Dans la prochaine section nous présentons l'évolution de la pensée en stratégie, à partir des principes élémentaires de budgétisation et de contrôle financier, jusqu'à la gestion stratégique. Les théories et des modèles issus de cette pensée ont inspiré quelques auteurs dans la conception de modèles pertinents de planification stratégique pour l'organisme sans but lucratif.

1.2 L'évolution de la pensée stratégique

1.21 La budgétisation et le contrôle financier

Un premier stade¹ de réflexion en planification consiste plus ou moins en une budgétisation doublée d'un contrôle financier. A ce stade, lorsque le profit constitue l'objectif de l'organisation, la budgétisation des unités et de l'ensemble de l'organisation constitue le plan, tandis que le contrôle financier rend compte de l'état de sa réalisation.

¹ La présente section et la classification des stades d'évolution de la pensée stratégique est inspirée de la première partie de "Strategic Management, an integrative perspective", de Hax et Majluf, Prentice Hall, 1984.

1.22 La planification à long terme

La planification à long terme est un stade plus évolué de la pensée en planification. Il vise à fixer pour une période de plusieurs années les objectifs que doit rencontrer l'organisation, de même que les programmes à développer pour les atteindre et les budgets qui découleront de ceux-ci. Les techniques de prévision de la demande et des tendances rencontrées dans l'environnement ont contribué au développement et à l'utilisation de ce stade plus complexe de la planification.

Des facteurs historiques associés à la relance des années 50 après la deuxième grande guerre, ont suscité le besoin de prévision à plus long terme. En effet, face à une croissance accélérée de la demande, il fallait accroître les capacités de production; les besoins de financement accrus qui s'en suivirent exigèrent en conséquence une extension de l'horizon de planification.

Cette forme de planification est avantageuse dans la mesure où la prévision des événements ne présente qu'un taux infime de risque de non réalisation. Malheureusement cette situation retrouvée lors de la relance des années cinquante ne se présente que rarement, et l'utilisation de ce processus pris de façon globale ne rencontre les exigences que d'un nombre restreint d'organisations opérant dans un environnement stable.

1.23 La planification stratégique d'entreprise

Après le ralentissement économique des années soixante, diverses corporations, aux

prises avec des capacités énormes de production et un environnement de moins en moins stable et prévisible, ont pris conscience de la nécessité d'associer des aspects de marketing, au fonctionnement de leur système. Devant faire face à des niveaux de complexité croissants de leur entreprise, au développement des technologies nouvelles et à des marchés plus diversifiés, les dirigeants ont été confrontés à des défis d'une dimension jusqu'alors inconnue. C'est alors qu'est apparue l'idée de diviser l'entreprise en unités distinctes et autonomes, qu'on a appelé les "Strategic Business Units" ou segments "produit-marché". Dans ce contexte, chaque unité de l'entreprise répond à la demande d'un marché extérieur, possède ses objectifs et ses stratégies propres, et est indépendante des autres unités de l'organisation.

Hax et Majluf¹ décrivent quatre étapes fondamentales à un exercice formalisé de planification stratégique d'entreprise:

1. La définition de la mission ou du segment "produit-marché".
2. L'identification des forces et faiblesses internes.
3. Le repérage des opportunités et des menaces de l'environnement.
4. La formulation d'une stratégie, puis des programmes et des actions nécessaires

pour assurer sa mise en oeuvre.

A la fin des années 60, on vit apparaître une méthodologie de planification qu'on appelle la "business portfolio approach" ou analyse de portefeuille. Les modèles les plus connus tirés de l'analyse de portefeuille sont "la matrice stratégique du Boston Consulting Group",

¹ Op. cit., page 38.

la matrice d'Arthur D. Little, et la matrice de Mc Kinsey, toutes développées pour la grande entreprise.

Les modèles développés en planification stratégique d'entreprise montrent des avantages évidents sur le plan pédagogique à cause de leur grande simplicité; lorsque bien utilisés, ils concentrent en outre l'attention du dirigeant vers les aspects stratégiques de l'organisation. Leur limite vient également de leur simplicité car les décisions issues de leur utilisation ne tiennent compte que de quelques critères liés à la rentabilité de l'entreprise.

1.24 La planification stratégique corporative

Au cours des années 70, les problèmes ayant trait à la limitation des ressources et à l'environnement ont surgi de façon brutale pour la grande entreprise corporative. Les développements majeurs de la technologie, particulièrement de l'électronique dans certains pays, ont entraîné une mondialisation des marchés et ont accentué les problèmes liés à la concurrence. De nouvelles préoccupations pour les aspects de qualité et de productivité ont de nouveau retenu l'attention des dirigeants des grandes corporations qui ont remis en question la décentralisation des unités stratégiques pour tenter de profiter des synergies possibles dans l'organisation. Par ailleurs, la planification stratégique corporative ne retrouve pas son application dans une entreprise dont la structure est fonctionnelle, comme c'est souvent le cas de la petite entreprise ou de l'entreprise fondée sur une production dominante.

De façon sommaire, la pensée stratégique qui a émergé de ce nouveau contexte environnemental a conduit à la différenciation entre plusieurs niveaux stratégiques, le niveau corporatif, celui de l'unité de production et enfin le niveau fonctionnel. En planification stratégique corporative, les décisions stratégiques de l'organisation prennent différents aspects selon le niveau où elles sont prises. Ainsi, au niveau corporatif, les aspects stratégiques envisagés sont relatifs à la vision de l'entreprise, à la définition des politiques générales, à l'établissement des objectifs corporatifs et à l'allocation des ressources. Au niveau de chacune des unités de production, on définit la mission d'entreprise puis on établit les programmes et actions nécessaires pour la remplir. Enfin, au niveau fonctionnel, les stratégies consistent à s'assurer d'une participation efficace des ressources humaines à la mission d'entreprise et aux programmes de celle-ci.

La planification stratégique corporative a le mérite de faire profiter des forces de l'entreprise à tous les niveaux de la firme. Lorsque bien articulée, la mise en oeuvre de ce modèle de planification met à contribution tous les éléments de l'organisation.

1.25 La gestion stratégique

Dans la gestion stratégique, la stratégie est intégrée à tous les systèmes administratifs de l'organisation, c'est-à-dire aux systèmes de contrôle de gestion, aux systèmes d'information et de communication, aux systèmes de motivation et de récompenses et à la structure organisationnelle. La gestion s'effectue, selon cette pensée, dans un mode stratégique. La gestion stratégique a comme objectif le développement de l'organisation, de ses valeurs corporatives, et de sa culture organisationnelle. L'organisation qui a atteint

ce stade de la pensée stratégique, a éliminé le conflit entre la planification à long terme et la rentabilité à court terme (Hax et Majluf¹), puisque l'opération est conduite dans un cadre stratégique. La structure organisationnelle dans le contexte de gestion stratégique, est également issue de la stratégie de l'organisation, et elle est montée de telle sorte qu'elle participe activement à la poursuite des objectifs de l'ensemble de l'organisation comme le démontrait Chandler dans son classique "Strategy and Structure".

La pensée en stratégie a évolué selon les besoins des entreprises qui devaient faire face à un environnement en perpétuel changement. Chacun des stades décrits plus haut ne constitue d'aucune façon une méthodologie ni un modèle pertinent, et son application est contingente aux circonstances environnementales de chaque organisation. On a de plus constaté² un désenchantement face à l'efficacité de la planification stratégique, à cause de l'investissement humain et en capital qu'elle exige. Toujours selon Joffre et Koenig, les modèles évolutifs que la planification stratégique propose, ont l'avantage qu'ils s'enrichissent mutuellement et "loin de s'exclure les uns les autres, ils se complètent plutôt"³. Les dirigeants préoccupés par leur mission, leurs objectifs, le développement de leur organisation, construisent leur stratégie sur un modèle qui leur semble pertinent. Au chapitre IV nous proposons un modèle de planification stratégique applicable dans les organismes sans but lucratif. Auparavant, dans la prochaine section de ce chapitre, nous

¹ Hax et Majluf, op. cit. page 108.

² Joffre et Koenig, op.cit., page 15.

³ Idem, page 16.

décrivons l'organisme sans but lucratif selon les caractéristiques qui nous sont apparues les plus appropriées dans un contexte de planification stratégique.

1.3 Les caractéristiques des organismes sans but lucratif en fonction de la planification stratégique

L'organisme sans but lucratif est une forme juridique d'organisation qui a comme but la production d'une activité ou d'un service qui puisse répondre à des besoins spécifiques de ses membres. Cette définition, pour générale qu'elle est, ne donne qu'une image simplifiée et n'est que de peu de secours pour les fins de cette recherche. Pour cette raison, nous croyons utile de fournir une description détaillée de ce type d'organisation, et de préciser par cette description, les éléments caractéristiques déterminants dans la conception des stratégies de leurs dirigeants. Dans la présente section, nous décrivons l'organisme sans but lucratif selon quatre dimensions que nous avons retenues pour leur pertinence dans le domaine de la planification stratégique. (Tableau I). Ce sont la mission et les objectifs des OSBL, leur degré d'autonomie, le pouvoir et le rôle que jouent leurs dirigeants, enfin le degré de formalisation de leur stratégie.

1.31 La mission et les objectifs

La mission de l'organisation, c'est sa raison d'être. John M. Bryson précise que dans le cas de l'organisme sans but lucratif, la mission de l'organisation est "la justification sociale

Tableau I Dimensions caractéristiques des organismes sans but lucratif

1. selon la mission et les objectifs
2. selon le degré d'autonomie
3. selon le mode d'exercice du pouvoir
4. selon le degré de formalisation de sa stratégie

de son existence"¹. La mission vient répondre à l'identification d'un besoin perçu dans une société ou une communauté. Cette observation fait apparaître l'importance de la dimension sociale de la mission des organismes sans but lucratif.

Contrairement à l'entreprise privée pour laquelle l'espérance du profit constitue l'objectif principal des actionnaires, l'élément motivant chez les membres d'organismes sans but lucratif vient spécifiquement de la mission de l'organisation; le bénéfice espéré de ce type d'organisation réside dans la mise en oeuvre même de la mission et la poursuite des objectifs. La mission est pour les membres de l'organisation, une sorte de consensus qui permet à chacun de retirer un avantage relié directement à l'activité ou au service dispensé par l'organisation.

Ainsi, l'organisme sans but lucratif se distingue des autres organismes en ce que sa

¹ Strategic planning for public and nonprofit organizations, 1988, page 49.

mission a une justification sociale, son objectif étant d'assurer un service.

1.32 Le degré d'autonomie

Le concept d'autonomie de l'organisation est tiré de la définition qu'utilisent Crozier et Friedberg¹, qui font ressortir que le degré d'autonomie équivaut au degré d'indépendance face aux contraintes de l'environnement. Nous avons adopté cette définition pour appuyer notre discours sur la négociation qui a lieu entre l'organisation et son environnement. Les relations qu'entretient toute organisation avec son environnement influencent bien évidemment son degré d'autonomie. Or, l'influence qu'exerce l'environnement sur les organisations est variable en raison de nombreux facteurs comme la nature du produit ou du service, la force de la concurrence, la facilité d'entrer dans le marché, la disponibilité des ressources de l'entreprise ou l'existence de substituts. Ainsi, le degré d'autonomie doit être perçu dans un contexte de "système ouvert" propre à la théorie systémique des organisations.

Nous croyons qu'à cause des caractéristiques qui la décrivent l'organisme sans but lucratif possède un degré d'autonomie très limité dans l'exercice de ses choix stratégiques. En effet, l'OSBL possède un grand degré de dépendance face à son environnement. Certes l'OSBL n'a pas, comme l'entreprise privée, à rendre compte de ses activités à l'Etat. Il n'en dépend pas moins directement de lui pour une bonne part de son financement qui prend souvent par exemple, la forme des subventions publiques.

¹ Crozier, M. et Friedberg, E., L'acteur et le système, pages 140 à 144.

De plus, le climat organisationnel régnant au sein d'un OSBL dépend de l'attitude de ses membres, eux-même issu de cet environnement, qui régularisent et modifient le fonctionnement de l'organisation de façon sporadique. Ainsi, l'intention de poursuivre une stratégie formelle, lorsque celle-ci existe, d'atteindre des objectifs fixés pour le long terme, ou une même ligne de pensée, doit être constamment réaffirmée. C'est ainsi que la dimension acteurs face à l'organisation prend toute sa force dans les OSBL. Cette question, comme celle du leadership qui en découle fait d'ailleurs l'objet de la section suivante.

La plupart des organismes sans but lucratif ont la dimension d'une PME. On identifie certes plusieurs OSBL qui sont d'envergure internationale, comme l'Organisation mondiale de la santé et la Croix Rouge, mais nous retenons qu'elles constituent un groupe restreint d'organisations quasi-étatiques aux vastes ressources et qui supportent difficilement pour ces deux raisons, le parallèle avec le type d'organisme que nous décrivons ici. C'est plus au niveau de communautés locales possédant un intérêt commun et pour répondre à des besoins spécifiques qu'ont été créés la plupart des OSBL. S'il est, dans la plupart des cas, exact que l'OSBL peut être identifiée à la PME, il apparaît qu'elle doit donc en posséder certaines des caractéristiques principales. A l'instar de Gilles Saint-Pierre, auquel nous empruntons certaines observations pertinentes au sujet de la PME¹, nous croyons que le développement d'une PME s'effectue selon une dynamique particulière,

¹ Evaluation de l'influence d'un programme productique sur la stratégie des PME, Saint-Pierre, G., thèse de doctorat, Montpellier, 1988, page 17.

et qui peut être associé à certaines de ses caractéristiques. Parmi elles, retenons:

Personnification de l'entreprise par son propriétaire-dirigeant
Présence de ressources limitées dans ce type d'organisation
Mode de rationalité

De la première caractéristique, nous retenons que pour comprendre le développement stratégique d'une PME, il faut que "nous nous intéressions autant à l'entreprise qu'à son dirigeant"¹. Dans un contexte d'organisme sans but lucratif toutefois, il faut voir l'ensemble de ses dirigeants comme le propriétaire-dirigeant de la PME. Nous reviendrons sur la question du rôle des dirigeants dans la prochaine section où nous décrirons la dimension des acteurs dans l'OSBL.

La seconde caractéristique est la présence de ressources limitées dans la PME. La limitation des ressources financières est particulièrement caractéristique des OSBL. Dans ce type d'organisation en effet, aucune mise de fonds ni surplus d'apport n'est injecté pour le financement des investissements nécessaires au développement de l'organisation. Habituellement, sous la gouverne de bénévoles, l'OSBL compte sur le support financier des gouvernements par l'accessibilité aux différents programmes d'aide, et sur le soutien des citoyens intéressés à la mission de l'organisation. Par ailleurs, cette rareté des ressources financières s'exprime également pour l'OSBL dans l'accessibilité difficile au mode de financement par emprunt, à cause du faible risque personnel assumé

¹ Idem, page 19.

habituellement par ses dirigeants. Enfin, sur le plan des ressources humaines, l'organisme sans but lucratif n'a pas accès à un marché aussi vaste pour le recrutement de ses employés permanents car il a peu de chance de représenter un premier choix pour les ressources de qualité: dans ce type d'organisation en effet, le personnel fait face au risque associé à la grande mobilité et souvent au grand nombre de ses dirigeants, et à l'absence quasi permanente de continuité dans la stratégie et les objectifs de l'organisation, ainsi que dans sa structure organisationnelle. Par ailleurs, les conditions de travail des permanents des OSBL ne rivalisent que rarement avec celles qui sont offertes par l'entreprise privée ou par l'organisme gouvernemental.

Cette question de la rareté des ressources autorise en conséquence le parallèle entre l'organisme sans but lucratif et la PME. Comme mentionné précédemment, cette caractéristique limite de façon importante l'autonomie de l'OSBL, particulièrement en ce qui a trait à la stabilité du service rendu.

La troisième caractéristique concerne le type de rationalité qu'emprunte l'OSBL dans l'exercice de ses choix stratégiques. Comme c'est le cas dans la PME, les dirigeants d'OSBL ne sont pas à la recherche du choix optimum. Leur choix se posera au contraire sur la solution qui se présentera et qui se conforme à quelques critères perçus comme importants. C'est le concept de "rationalité limitée" développé par H. Simon, et qui trouve son application dans la PME.

En outre, la décision dans l'OSBL est parfois le résultat de négociations entre les différents "stakeholders" impliqués. Un "stakeholder" est défini comme toute personne,

groupe, organisation susceptible d'être affecté par les intrants ou les extrants d'une organisation. C'est du moins la constatation qu'en fait Bryson¹ qui fait ressortir l'importance de la satisfaction des principaux groupes d'intérêts dans l'OSBL. Pour lui, les choix stratégiques, et principalement celui du choix de la mission de l'organisme sans but lucratif, ne peut s'effectuer sans entente négociée entre ses principaux intéressés.

L'OSBL, comme la PME, exerce ses choix en fonction d'une rationalité dite limitée; elle doit cependant, compte tenu du grand nombre d'intéressés avec lesquels elle transige, faire des choix qui sont le résultat de négociations; en ce sens elle adopte souvent le mode de rationalité dite politique.

Les deux modes de rationalité identifiés dans l'OSBL ne s'excluent pas à notre avis: c'est en effet à travers le jeu de négociations entre toutes les parties impliquées dans un OSBL que s'effectuent les choix; ceux-ci représentent une solution satisfaisante et non pas la solution ultime.

Ainsi, l'organisme sans but lucratif possède certaines des caractéristiques des PME, caractéristiques qui sont vues comme autant de critères déterminants de son degré d'autonomie dans l'exercice de ses choix stratégiques. Dans la prochaine section, nous décrivons le mode d'exercice du pouvoir dans le fonctionnement des OSBL. Dans ce type d'organisation en effet, ce phénomène constitue l'une de ses dimensions caractéristiques la plus forte; sa description enrichit également notre problématique de

¹ Bryson, John. M., op. cit., page 52.

la planification stratégique dans les OSBL, en ce qu'elle permet une différenciation entre les phénomènes qui peuvent être associés à la gestion de l'OSBL, et ceux rencontrés dans l'entreprise privée.

1.33 Les acteurs et le mode d'exercice du pouvoir dans les OSBL

Tout individu à qui un rôle, plus ou moins clairement défini, a été assigné dans une organisation, est un acteur. Cette définition de l'acteur suppose d'une part une relation entre individus et d'autre part la définition et la répartition mutuelle de rôles. C'est par cette répartition des rôles que s'établit la structure formelle de l'organisation et par l'accomplissement des tâches dévolues à chaque individu que s'exerce le pouvoir.

Celui-ci peut être défini, à l'instar de Philippe Bernoux, comme "la capacité pour certains individus ou groupes d'agir sur d'autres individus ou groupes"¹. Et de façon plus précise, "le pouvoir de A sur B est la capacité de A d'obtenir que, dans sa relation avec B, les termes de l'échange lui soient favorables"². L'exercice du pouvoir n'est pas une activité mécanique ni automatique: le pouvoir ne prend pas sa source dans la hiérarchie de l'organisation. Au contraire, son exercice dépend de la relation entre acteurs. Nous verrons dans cette section, qui sont les membres ou acteurs dans l'organisme sans but lucratif, et comment leur relation et le rôle qu'ils jouent sont des déterminants de l'exercice du pouvoir qui influence la prise de décision stratégique.

¹ Bernoux, P., La Sociologie des Organisations, Seuil, page 126.

² Idem, page 129.

La définition de l'acteur que nous avons donnée plus haut, mentionne qu'il s'agit d'un individu à qui on a assigné un rôle et qui doit par conséquent poser des gestes et réaliser des actions. Transposée à l'OSBL, cette définition de l'acteur trouve son application à deux niveaux: à l'interne, chez tous les membres de l'organisation, c'est-à-dire chez les dirigeants, le personnel permanent, ainsi que chez les usagers, et à l'externe, dans l'environnement de l'organisation, chez tous les individus intéressés de près ou de loin au fonctionnement de l'organisme. Dans chacun de ces groupes se retrouvent des acteurs qui poursuivent des objectifs personnels différents et quelques fois opposés.

Pour le membre d'un organisme sans but lucratif, celui qui vient chercher dans la mission même de l'organisation une satisfaction à un besoin qu'il ressent, le type d'organisation qu'est l'OSBL ne présente a priori ni avantage ni inconvénient. L'existence de l'OSBL est basée sur la coopération entre membres. Ceux-ci joueront cependant des rôles différents, selon qu'ils ne puiseront dans l'organisation que la satisfaction à leur besoin de loisirs ou de tout autre service que fournit celle-ci, ou qu'ils tenteront d'y jouer un rôle qui puisse influencer les destinées et le fonctionnement de l'organisation et ce jusqu'à en exercer le contrôle. Contrairement à l'entreprise à but lucratif où le dirigeant tient son autorité du pourcentage de propriété qu'il possède, tout membre d'un OSBL en mesure de démontrer une certaine capacité à diriger, voire à exercer un pouvoir¹ sur un groupe de membres, occupera s'il le désire un rôle de dirigeant dans celle-ci. Or ce dirigeant n'a pas de façon évidente toute la capacité de diriger un tel organisme. Cette observation

¹ Nous adoptons ici la définition qu'en donnent Crozier et Friedberg dans l'oeuvre précitée, L'Acteur et le Système.

nous ramène aux commentaires de Bernioux sur les sources du pouvoir dans l'organisation. En effet, et selon la typologie que celui-ci tire dans Crozier et Friedberg¹, le pouvoir puise ses fondements dans la compétence, la maîtrise des relations à l'environnement, la maîtrise des communications, et la connaissance des règles organisationnelles. Ainsi, le dirigeant d'OSBL doit tirer de l'une ou l'autre de ces sources le pouvoir qui lui permettra d'assumer ses charges. Ce qui différencie le dirigeant d'OSBL de celui qui est impliqué dans une organisation à but lucratif, c'est que pour le premier, la détention d'un certain pouvoir lui est nécessaire pour assumer son rôle, tandis que le second détient un rôle à travers lequel il peut exercer un pouvoir dans l'organisation.

Ainsi il existe des différences marquées entre le dirigeant d'OSBL et celui de l'organisation à but lucratif, et l'une d'elles réside dans le mode d'exercice du pouvoir dans chaque type d'organisation. Une autre différence se retrouve dans le mode de relation entre acteurs dans les OSBL. Contrairement aux organisations à but lucratif, la notion de responsabilité et celle d'autorité, que nous associons à l'idée de relation entre acteurs, n'y sont pas toujours clairement définies. Il existe, en effet, dans presque tous les OSBL, des hiérarchies d'acteurs qui ont des relations entre elles et qui visent toutes la dispensation des services et l'atteinte des objectifs de l'organisation, mais qui n'ont pas de relation d'autorité². Dans une organisation où oeuvrent conjointement, bénévoles et personnels

¹ Crozier M., et Friedberg E., in Bernoux P., op. cit., pages 132 à 136.

² Better performance from "nonprofits", Selby Cannan, Cecily, Harvard Business Review, Septembre-octobre, 1978. L'essentiel de la réflexion contenue dans les prochains paragraphes sur cette question est inspirée de cet article.

permanents ou professionnels, chaque groupe peut orienter et aider l'autre dans la réalisation de sa tâche, mais ne peut l'y contraindre. De même, aucun groupe de bénévoles ne peut exercer une forme quelconque de coercition sur un autre groupe de bénévoles. Cette différence entre l'organisme à but lucratif et l'OSBL est particulièrement significative en ce qu'elle est souvent dans celle-ci, source de frustrations et de sentiment d'incapacité chez les acteurs, et qu'elle entraîne une démobilisation et une diminution de l'effort¹.

Une autre différence caractéristique entre l'OSBL et l'entreprise privée réside dans le mode de recrutement des acteurs, de leur utilisation par les dirigeants de l'organisation et de leur supervision. Dans l'entreprise privée, le système recrutement vise à doter l'entreprise de la meilleure ressource possible, pour réaliser un ensemble de tâches ou pour assumer des responsabilités prédéterminées: ce système possède donc des objectifs spécifiques et ses processus sont souvent fort complexes. Dans l'OSBL, le système recrutement n'a qu'un objectif général, celui d'assurer à l'organisation la disponibilité de ressources. Dans ce type d'organisation, ce sont les membres issus de ce recrutement qui se répartissent les tâches, cette répartition s'effectuant selon des processus où apparaissent évidemment les jeux de pouvoir. Il existe deux présomptions concernant la répartition des tâches et le rôle joué par un bénévole dans une organisation²: la première veut que le bénévole réalise des activités qui sont bonnes en

¹ Selby Cannan, op.cit.

² Selby Cannan, op.cit.

soi, pour la seule raison qu'il est bénévole et qu'il entreprend gratuitement ces actions pour les autres; la deuxième présomption est que toute action entreprise par un bénévole dans une organisation sans but lucratif est nécessairement la bonne, celui-ci se sentant par son seul statut, autorisé à entreprendre toutes ces actions de la manière qu'il juge convenable. Ces deux constatations sont des indicateurs des problèmes que pose la supervision des membres dans un organisme sans but lucratif. Les dirigeants en effet, ont peu ou pas de moyen pour faire effectuer les tâches nécessaires au fonctionnement de l'organisation. A la limite, la coercition ne peut exister que sous forme de pression sociale ou morale. Pour amener les membres à effectuer leurs tâches, les dirigeants ont par conséquent principalement recours à la motivation. Et c'est dans la mesure où un leadership est fortement assumé par ses dirigeants que l'organisation atteint ses objectifs et qu'il existe une certaine efficacité dans la supervision et le contrôle. Avant de poursuivre, précisons que nous définissons le concept de leadership comme un mode d'exercice du pouvoir dans une organisation, mode qui se caractérise par l'absence de coercition et qui se présente sous la forme d'une autorité morale.

Nous avons démontré jusqu'ici que les rôles des acteurs ainsi que le mode d'exercice du pouvoir étaient différents dans les deux types d'organisation, qu'elle soit à but lucratif ou sans but lucratif. Nos observations sur ces dimensions caractéristiques de l'OSBL démontrent leur influence dans la prise de décision concernant les stratégies choisies dans l'organisme sans but lucratif par les acteurs en présence. Ces caractéristiques contiennent des différences avec leur équivalent dans l'entreprise privée, et les stratégies et la mise en oeuvre de celles-ci seront également fort différentes d'un type d'organisation

à l'autre. Et comme le jeu des acteurs, les objectifs de ceux-ci, le pouvoir, et la force du leadership exercé dans les organismes sans but lucratif sont des caractéristiques prédominantes de ce type d'organisation, la conception et la mise en oeuvre des stratégies des OSBL doit ainsi en être imprégnée. Nous verrons plus loin l'articulation que devrait prendre tout modèle de planification stratégique applicable dans une OSBL et qui tiendrait compte de telles caractéristiques. Auparavant, nous décrirons l'organisme sans but lucratif selon la quatrième dimension que nous avons retenue, soit le degré de formalisation de sa stratégie.

1.34 Le degré de formalisation de la stratégie

Nous définissons la formalisation de la stratégie par l'ensemble des processus qui visent à identifier une stratégie et à en assurer la mise en oeuvre. La stratégie dans ce contexte, aura un degré de formalisation plus grand lorsque ses processus font appel à un grand nombre d'activités ou d'acteurs dans une structure souvent complexe, et visent le long terme. En contrepartie, un degré moins grand de formalisation fait appel à des processus simples, visant le court terme, et sont le plus souvent intégrés à la structure fonctionnelle¹. La prise de décision est un processus important de la planification stratégique; elle présente, comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, des caractéristiques uniques et prédominantes dans l'organisme sans but lucratif. Ainsi, et

¹ How to Design a Strategic Planning System, Vancil R.F., Lorange, P., Harvard Business Review, Septembre-octobre, 1976.

reprenant les termes de Martinet¹, "les processus de prise de décisions au sein d'une entreprise sont extrêmement complexes car ils dépendent d'une multitude de facteurs: histoire et âge de l'entreprise, structure de pouvoir, valeurs et attitudes des dirigeants, taille de l'organisation." Nous avons démontré que plusieurs des facteurs mentionnés par Martinet constituent des caractéristiques des OSBL, et que leur influence dans ce type d'organisation est prédominante. Nous devons conclure que ces facteurs, qui jouent également un rôle important dans l'OSBL, y influencent aussi les processus de prise de décisions, de la manière que nous avons démontrée plus haut.

Par ailleurs, comme l'OSBL fait souvent appel à une rationalité dite limitée, elle cherchera à résoudre ses dysfonctionnements dans leur voisinage immédiat². Ainsi, les décisions courantes sont appliquées pour la solution des problèmes courants, les décisions administratives, dans la solution de ce type de problèmes, et les décisions stratégiques dans les problèmes stratégiques. Précisons que nous avons emprunté ici la classification des types de décisions proposée par Ansoff³. Dans l'OSBL, les processus décisionnels font cependant rarement appel aux décisions dites stratégiques puisque la solution à un problème est, dans la rationalité limitée, la première qui peut soustraire l'entreprise au dysfonctionnement identifié. Dans un type d'organisation où l'exercice du pouvoir et le rôle des acteurs sont des éléments déterminants des processus de prise de décisions,

¹ Martinet, op. cit., page 18.

² Martinet, op.cit., page 19.

³ Ansoff, H.I., Stratégie du développement de l'entreprise, Hommes et Techniques,, 1968, in Martinet, op. cit. page 12.

l'analyse et le diagnostic qui doivent précéder toute décision à caractère stratégique sont mis de côté. Ainsi, il apparaît dans l'OSBL, que les processus de prise de décisions sont plus de nature à contribuer à la solution de problèmes tactiques, administratifs et courants.

F. F. Gilmore¹ nous fait remarquer la simplicité des approches et des processus de prise de décisions dans la stratégie des PME. Pour cet auteur, les approches et les processus de prise de décisions stratégiques des PME sont simples, modestes et à court terme. Comme l'OSBL adopte des caractéristiques des PME, ses processus de prise de décisions stratégiques doivent posséder les mêmes caractéristiques de simplicité, d'être à court terme et d'être intégrée à la structure fonctionnelle de l'organisation.

Il apparaît que les processus très formalisés et structurés, qui sont d'ailleurs d'utilisation courante dans la grande entreprise, trouvent moins souvent leur application dans la PME et dans l'OSBL. Ainsi, nous pouvons affirmer que le degré de formalisation des stratégies des organismes sans but lucratif est moins grand que dans la grande entreprise. C'est là un autre caractère de l'OSBL, qui différencie cette forme d'organisations des entreprises plus grandes, et qui est déterminant du type de stratégies conçues, et de leur mode de mise en oeuvre.

Nous avons décrit jusqu'ici des caractéristiques dominantes de l'organisme sans but lucratif. Nous avons traité ces caractéristiques en les regroupant selon des dimensions

¹ Formulating Strategy in a Small Organization, Gilmore F. F., Harvard Business Review, Juin 1971.

se rapportant à la prise de décisions stratégiques dans l'organisme sans but lucratif. Ces caractéristiques différencient la mission de l'OSBL de celle des entreprises à but lucratif, permettent d'évaluer son degré d'autonomie par rapport à son environnement, montrent l'importance des acteurs et la forme particulière que prend l'exercice du pouvoir dans ce type d'organisation, enfin, démontrent que ceux-ci mettent en oeuvre des stratégies dont le degré de formalisation est moins grand que dans la grande entreprise. L'ensemble de ces caractéristiques est de nature stratégique puisqu'elles exercent toutes à divers degrés, une influence sur la prise des décisions stratégiques, c'est-à-dire sur celles qui traitent des éléments importants de l'organisation, soit sur sa mission, son développement et ses orientations, ainsi que ses rapports avec son environnement. Comme notre propos n'est pas de mesurer la force de l'influence de ces caractéristiques sur la stratégie, nous nous en sommes tenu à leur description. Dans la prochaine section, nous tracerons les éléments essentiels d'un modèle de planification stratégique applicable à la forme d'organisation qu'est l'OSBL.

1.4 La planification stratégique et l'organisme sans but lucratif

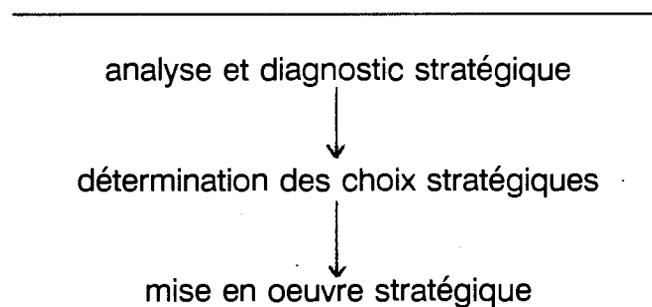
Reprenant les termes de Olsen et Eadie, nous avons défini la planification stratégique comme "l'ensemble du processus de production des décisions et des actions importantes ou fondamentales qui guident vers ce qu'est l'organisation, ce qu'elle fait et pourquoi elle le fait". Par ailleurs la littérature présente la planification stratégique selon le processus général décrit au tableau II.

Nous avons choisi ce processus parce qu'il présente de façon simple l'ordre des activités

entreprises lorsqu'un malaise est ressenti dans l'organisation et qu'existe une volonté d'intervenir. Tout modèle de planification stratégique applicable à l'OSBL devra suivre ce modèle général.

Tableau II Modèle général d'un processus de planification stratégique

PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATÉGIQUE



Bryson¹ propose quant à lui un modèle de planification stratégique applicable aux organismes publics et aux organismes sans but lucratif. Le modèle de Bryson présenté au tableau III, est un processus en huit étapes qui suit le modèle général décrit plus haut. Nous retenons ce modèle parce que son application a déjà été tentée dans différents organismes publics et sans but lucratif aux Etats-Unis. En outre, et même si la mise en oeuvre de ce modèle ne revêt pas le caractère de simplicité, caractéristique

¹ Bryson, John, M., op.cit., page 48.

dominante des processus de planification stratégique des OSBL, il retient tous les éléments importants d'une démarche stratégique efficace. Nous retenons principalement ce modèle pour ces deux raisons. Nous reviendrons d'ailleurs au chapitre IV sur ces éléments importants. Voyons d'abord quelles sont les étapes proposées par Bryson et tentons d'en expliciter quelques-unes des caractéristiques principales.

Tableau III Processus de planification stratégique pour OSBL de Bryson

Etapes d'un processus de planification stratégique pour OSBL

1. Initiation et entente sur un processus de planification stratégique
2. Identification des mandats de l'organisation
3. Clarification sur la mission et les valeurs de l'organisation
4. Evaluation de l'environnement externe (opportunités et menaces)
5. Evaluation des forces et faiblesses internes de l'organisation
6. Identification des enjeux stratégiques intéressant l'organisation
7. Formulation des stratégies pour faire face à ces enjeux
8. Identification d'une vision de l'organisation

Dans ce modèle la mise en oeuvre du processus doit s'opérer à chacune des huit étapes. Pour Bryson, le processus s'effectue en plusieurs itérations et les résultats issus de chacune des étapes doivent entraîner des actions et des résultats évaluables. La mise

en oeuvre ne doit donc pas attendre la fin du processus.

Particulièrement importante lorsqu'appliquée aux organismes sans but lucratif, l'étape 1 du processus, vise l'obtention d'une entente, suite à une négociation entre les groupes d'intérêt, sur l'effort de planification global qui doit être initié et sur les étapes à retenir pour y arriver. Ces groupes d'intérêt que nous avons désigné comme les "stakeholders" de l'organisation, ce sont les preneurs de décision et quelquefois des leaders d'opinion. Dans l'OSBL, les intervenants impliqués dans la prise de décision stratégique sont internes à l'organisation, mais aussi externes, surtout si la mise en oeuvre des stratégies implique des organisations satellites, telles des organisations qui offrent des services complémentaires.

Les organismes sans but lucratif évoluent souvent dans le sens que leur ont donné leurs dirigeants à la suite d'un exercice de réflexion qui aboutit sur l'établissement d'une vision organisationnelle pour le futur. Bryson fait ressortir l'importance de l'établissement de cette vision à plusieurs des étapes du processus de planification stratégique qu'il propose. Cette vision, en effet, est à l'origine de l'identification des enjeux stratégiques de l'organisme (étape 6) et de la formulation des stratégies (étape 7). En outre l'établissement de cette vision du futur de l'OSBL constitue dans ce modèle, une étape en elle-même.

La vision de l'organisation peut être utilisée par les dirigeants pour assurer à l'organisation un développement conforme à ses stratégies et uniformément compris par tous les "stakeholders". L'établissement de cette vision comprend dans la mesure où leur

formulation a déjà été faite, la mission de l'organisation, ses stratégies, ses critères de performance, et l'éthique exigé des employés permanents comme des bénévoles. Dans la mesure où une telle vision de l'organisation a fait l'objet d'une large diffusion parmi les intervenants, elle permet à ceux-ci de connaître ce qui est attendu d'eux. "Le résultat devrait donner une mobilisation et une direction de l'énergie des membres, dans la poursuite des objectifs de l'organisation, et une diminution du besoin de supervision directe de ceux-ci"¹. Et, comme nous l'avons démontré plus haut, cette question de la supervision de bénévoles, constitue l'une des difficultés rencontrées par les dirigeants d'OSBL. L'établissement de la vision du futur de l'organisation peut être considéré comme une méthode dont les dirigeants se serviront pour assurer leur leadership, et qui contribue à la mise en oeuvre des stratégies et à leur formulation.

Le processus de planification stratégique que décrit Bryson et qui trouve son application dans les OSBL, a besoin pour être réalisé de façon efficace, de l'implication des principaux intervenants dans l'organisation; il lui faut des appuis aux plus hauts niveaux hiérarchiques; ces intervenants doivent former l'équipe de planification stratégique et sont identifiés comme tel.

Par ailleurs, ce processus repose sur la nature de la rationalité politique que nous avons décrite également plus haut. Or nous avons démontré que cette forme de rationalité est aussi à la base des décisions prises dans les organismes sans but lucratif, et qu'il

¹ Bryson, op.cit., page 61.

s'agissait d'un de ses caractères propres. Wildavsky¹ précise quant à lui que les organisations qui ont un caractère politique, qu'elles soient publiques ou qu'elles prennent la forme d'OSBL, sont politiquement rationnelles, et que toute technique susceptible de bien fonctionner dans ce type d'organisation, est bâtie sur la nature de la rationalité politique. Dans un autre ordre d'idée, comme ce type d'organisation est en outre caractérisé par un pouvoir souvent partagé, et un leadership en perpétuel changement, il y a peu de chance de voir naître des consensus suite aux délibérations qui concernent l'établissement de la vision du futur de l'organisation, et sur les stratégies adoptées. Il faut certainement cependant, qu'existe un bon accord sur les choix qui sont effectués.

Au chapitre IV nous proposons un modèle de planification stratégique applicable dans le cas de la station Ski Mont Kanasuta. Ce modèle doit tenir compte des principaux caractères des organismes sans but lucratif que nous avons décrits jusqu'ici, de l'évolution de la pensée stratégique et des modèles, le modèle général de résolution de problème et le modèle de Bryson, inspirés par certaines recherches dans ce domaine.

Conclusion

Les modèles de prise de décisions stratégiques que nous avons présentés à la fin de ce chapitre tiennent leurs bases sur les concepts de planification et de stratégie. Ils constituent des processus de résolution de problèmes stratégiques applicables aux

¹ Speaking Truth To Power, Wildavsky A., Boston: Little Brown, 1979, in Bryson J., M., op.cit., page 67.

organisations qui ont adopté la forme juridique d'organisme sans but lucratif. Nous avons décrit dans ce chapitre, l'OSBL selon quatre dimensions, sa mission et ses objectifs, son degré d'autonomie, son mode d'exercice du pouvoir et enfin, le degré de formalisation de sa stratégie. Nous avons démontré que ces dimensions caractérisaient les organismes sans but lucratif sous l'angle des stratégies qu'elles adoptaient. Au chapitre IV de cette recherche, nous proposerons un modèle de planification stratégique inspiré par les modèles que nous avons décrits dans le présent chapitre. Nous confronterons par la suite notre modèle à l'organisation que nous avons choisi d'étudier, la station Ski Mont Kanasuta. Auparavant, dans le prochain chapitre, nous décrirons la méthodologie que nous avons adoptée pour les fins de notre recherche, tandis qu'au chapitre III, nous décrirons l'organisation qui fait l'objet de la recherche et en proposerons un diagnostic organisationnel.