

Priorités

David CARASSUS, Professeur des universités en sciences de gestion (CREG/OPTIMA, UPPA/E2S)

Dans un contexte de plus en plus contraint, notamment sur le plan financier, la question de la priorisation devient ainsi majeure, d'un point de vue stratégique (que privilégions-nous comme services publics ?) ou d'un point de vue opérationnel (quels arbitrages financiers devons-nous réaliser, que cela soit en terme d'investissement, de fonctionnement ou de masse salariale, pour les structures de la collectivité ?). Or, le choix est souvent difficile, car comme l'indique Gide (1897) « *choisir, c'était renoncer pour toujours, pour jamais, à tout le reste* ». De plus, cette difficulté semble particulièrement importante dans le secteur public de par ses spécificités, comme la multiplicité des parties prenantes, la rationalité limitée de ces acteurs, entre logiques politique et managériale, ou encore la nature publique des financements concernés. En outre, cette nécessité de priorisation est relativement récente dans le secteur public au regard des évolutions contextuelles. Elle appelle alors des qualités, des processus ou des outils que les acteurs publics n'ont pas encore souvent intégrés.

Sur le plan conceptuel, la priorisation peut être définie comme le degré d'importance accordé à un objet. Appliquée au secteur public, elle concerne alors le choix réalisé entre différentes politiques publiques, au niveau stratégique, en terme de réalisations, et au niveau opérationnel, en terme de ressources affectées. Elle implique ainsi une hiérarchisation ou un classement entre différentes politiques publiques, sur la base de critères, plus ou moins qualitatifs et/ou quantitatifs.

Cette priorisation semble être plus ou moins rationnelle, formalisée et partagée en fonction de l'approche mobilisée d'un point de vue de la stratégie publique. Ainsi, Favoreu et al. (2015) évoquent différentes logiques applicables au management stratégique en contexte public, qui induisent des conceptions et des représentations différentes sur un certain nombre d'éléments tels que le sens et l'unicité du processus de décision, le rôle des acteurs publics, l'organisation, le degré de contrôle, la nature du changement ou encore la priorisation.

- La première approche relève d'une logique rationnelle et managériale. Elle s'appuie sur les principes de rationalité absolue des décisions et d'optimisation économique des choix. Elle conçoit alors le management stratégique d'un point de vue principalement méthodologique et procédural. Dans ce cadre, la priorisation relève ainsi d'une formalisation élevée, d'une définition précise suivant des outils spécifiques sur la base de critères objectifs. L'approche y est pragmatique, avec des managers publics assurant une gestion technique et méthodologique.
- La seconde approche relève d'une logique politique. Cette approche peut se définir en réaction ou opposition par rapport aux principes et présupposés du modèle de la planification rationnelle. A la rationalité absolue et économique des décideurs publics, cette approche oppose une rationalité contrainte ou limitée par les capacités intellectuelles et les biais cognitifs propres à chaque individu. Dans ce contexte, la priorisation des politiques publiques peut relever plus du discours que de la réalité. Les choix et arbitrages peuvent alors constituer le résultat de conflits et de pressions, sans rationalité managériale avérée. Les outils de priorisation sont alors faiblement formalisés, voire absents, en s'appuyant sur des seuls éléments variables et peu quantifiés.
- La troisième approche relève d'une logique collaborative. La collaboration intra et interorganisationnelle traduit alors le partage et la diffusion de ressources, d'information, de compétences par des organisations et des individus appartenant à des secteurs et des domaines différents afin de mettre en œuvre de manière partenariale des actions et d'atteindre collectivement des résultats qu'aucune organisation prise séparément ne peut réaliser (Agranoff, 2006¹). Dans ce cadre, la priorisation des politiques publiques relève de logiques d'apprentissages, d'innovation et de production de savoirs. Elle emprunte des chemins descendants, ascendants, voire mêmes horizontaux. Les priorités sont alors choisies avec les acteurs concernés en perspective de la réalisation des stratégies collectives. Co-construites, elles

mettent aussi en relation orientations stratégiques et plan d'action partagés, pas forcément prédéfinis mais plutôt émergents.

Si la priorisation apparaît importante dans des formes innovantes de management stratégiques à l'échelle publique, elle reste cependant floue d'un point de vue instrumental. Pourtant, les outils de priorisation sont déjà mobilisés dans le cadre de la gestion de portefeuille de projets, développées dans le secteur privé, notamment industriel, au début des années 1990. Il s'agit alors de choisir un projet parmi plusieurs, en fonction de différents critères, comme la rentabilité, les orientations stratégiques ou encore la différenciation avec la concurrence (Arto et Dietrich, 2007)². Dans ce sens, Roy (1985)³ précise que ces critères doivent respecter plusieurs qualités, notamment l'exhaustivité, la cohérence et l'absence de redondance, tout en étant qualitatif ou quantitatif (notamment financiers).

Le concept de priorisation stratégique des politiques publiques apparaît donc important d'un point de vue conceptuel. Pourtant, il reste peu mobilisé en pratique, face à des résistances culturelles et politiques importantes. Plusieurs outils et techniques restent ainsi à définir dans un contexte public les rendant plus nécessaires.

Bibliographie :

Agranoff R. (2006), Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers, *Public Administration Review*, Vol. 66, s1, p. 56-64.

Arto K. A., Dietrich P. H. (2007), Strategic Business Management through multiple projects, in *The Wiley Guide to Project, Program and Portfolio Management*, Morris P. W. G. et Pinto J. K. (eds), John Wiley and sons.

Favoreu C., Carassus D., Maurel C. (2015), Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach ?, *International Review of Administrative Sciences*.

Gide A. (1897), *Les nourritures terrestres*, p.66, Folio n° 117.

Roy, B. (1985), *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Economica, Paris.

Mots-clés : priorisation

2

3