

Chapitre 3 Les critères et les spécificités des organisations publiques

Une organisation publique est une entité dont l'État possède le contrôle. Elle produit des services publics pour satisfaire l'intérêt général, dans divers domaines comme la santé (ex. : les hôpitaux), la sécurité (ex. : la police), l'éducation (ex. : les lycées), la justice (ex. : les tribunaux), l'administration (ex. : les préfetures), la culture (ex. : les musées), les transports (ex. : la RATP). Un service public est une activité d'intérêt général prise en charge par l'État ou par une entité privée sous le contrôle de l'État.

1. Repérer les finalités des organisations et entreprises publiques

A. Les finalités des organisations et entreprises publiques

Les organisations et entreprises publiques appartiennent au secteur public : ce secteur regroupe toutes les activités prises en charge par les organisations publiques :

- **Les entreprises publiques** (ex. : SNCF) ont une mission d'intérêt général : ce sont des services publics nationaux. Elles œuvrent sur l'ensemble du territoire et parfois même en dehors des frontières françaises. Elles ont donc un champ d'action géographique national, voire international.
- **Les administrations centrales, l'État et la plupart de ses ministères** (ex. : le ministère de la Justice) assurent principalement les fonctions régaliennes comme la police, l'armée, la justice. Ces organisations publiques œuvrent pour l'ensemble du territoire français, elles produisent donc des services publics nationaux. À ce titre, elles ont un champ d'action géographique national.
- **Les collectivités territoriales** (commune, département, région), ou les organisations privées dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (exemple : transport scolaire, gestion de l'eau), produisent des services publics locaux. À ce titre, leur champ d'action géographique est local.

Les collectivités territoriales ont la particularité d'être le résultat de la décentralisation mise en place par l'État français dans les années 1982-1983 au travers des lois Defferre.

- **La décentralisation consiste en la délégation de l'État de certaines compétences à des collectivités** qui sont dotées de leurs propres organes de décision, sont élues par les administrés et possèdent leurs propres ressources afin de gérer les affaires locales.
La décentralisation permet **un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire** et améliore la pertinence des décisions prises à l'échelon local car les collectivités territoriales sont directement présentes sur le terrain et en maîtrisent ses réalités.

Il existe deux formes de décentralisation :

- ✓ **La décentralisation fonctionnelle**, où l'organisation se voit attribuer uniquement certains domaines (par exemple, le transport scolaire),
- ✓ **Et la décentralisation territoriale** où la collectivité gère un territoire donné (par exemple, une région).

1. Les missions de service public

Les organisations et entreprises publiques ont pour finalité de satisfaire l'intérêt collectif de l'ensemble de la population (intérêt général) et non à un seul individu en particulier, en assurant des missions de service public et en gérant les biens publics. Le service public remplit quatre missions principales :

- **On distingue les services publics à finalité d'ordre et de régulation** (la défense nationale, la justice, la protection civile...),
- **Ceux ayant pour but la protection sociale et sanitaire** (sécurité sociale, service public hospitalier...),
- **Ceux à vocation éducative et culturelle** (enseignement, recherche, service public audiovisuel...)
- **Et ceux à caractère économique** (transport...).

Le service public est organisé autour de **trois grands principes** :

- **La continuité du service public** : il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption
- **L'égalité devant le service public** : il signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service, participe de manière égale aux charges financières résultant du service (égalité tarifaire sauf pour les services facultatifs, tels que les écoles de musique, par exemple), et enfin doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service
- **L'adaptabilité ou mutabilité du service public** : le service public doit suivre les besoins des usagers (souplesse d'organisation des services) ainsi que les évolutions techniques (passage du gaz à l'électricité).

2. Les biens publics

Un bien public est un bien dont l'utilisation par un individu n'empêche pas son utilisation par d'autres. Il répond à deux conditions ou critères :

- **La non-rivalité** : la consommation du bien par un individu ne prive pas un autre individu de le consommer de la même manière
- **La non-exclusion** : une personne ne peut en aucun cas être privée de consommer ce bien.

B. Le partenariat public/privé (PPP)

Le PPP est un mode de gestion par lequel l'État fait appel à des organisations privées pour financer, construire ou rénover puis gérer des biens publics et assurer un service public à sa place. Le PPP est particulièrement utile lorsque l'organisation publique ne dispose pas des ressources (financières, humains, matérielles) lui permettant d'assurer elle-même ce service.

Il existe deux formes de PPP :

- **Le marché de partenariat** (ou marché public) : l'organisation privée reçoit un paiement de l'État ou des collectivités territoriales en contrepartie de sa prestation, le reste du financement étant à sa charge (ex : construction et gestion des prisons)
- **La délégation de service public (DSP)** : l'organisation privée qui gère le bien public se rémunère en fonction du résultat d'exploitation du service (gestion des piscines municipales appartenant à la ville par exemple).

2. Caractériser les administrations et collectivités territoriales

A. Les administrations et collectivités territoriales

Les administrations publiques regroupent :

- ✓ **Les administrations publiques centrales** : l'État et les ministères ainsi que les établissements publics administratifs dépendants des administrations publiques centrales mais ayant un fonctionnement plus autonome, souple (ex. : Météo France). Ces organisations ont un champ d'action national
- ✓ **Les administrations publiques locales** : ensemble des collectivités territoriales (régions, départements, communes et groupements de communes) ainsi que les établissements publics administratifs dépendant des collectivités territoriales (ex. : lycées). Ces organisations ont un champ d'action territorial.

Les administrations publiques centrales et collectivités territoriales (ou administrations publiques locales) ont un but non lucratif : elles exercent leurs missions de manière désintéressée, sans chercher à s'enrichir et sans chercher à faire des bénéfices. Les services qu'elles proposent sont non marchands car fournis gratuitement ou à un prix pas économiquement significatif (prix de vente inférieur au coût de revient).

Les ressources humaines des administrations centrales et des collectivités territoriales sont principalement constituées d'agents de la fonction publique, qui sont nommés ou élus.

B. Les modes de financement des administrations et collectivités territoriales

Les organisations publiques (hors entreprises publiques) financent principalement leur activité avec les prélèvements (impôts).

- **Un impôt est une somme prélevée par l'État à un contribuable sans contrepartie directe** afin de financer les dépenses publiques.

L'impôt ne doit pas être confondu avec la taxe, qui est une somme prélevée par l'État en contrepartie d'un service rendu (comme la redevance télévisuelle où le service rendu est le fait de pouvoir regarder la télévision et notamment les chaînes publiques – France Télévision - ou la taxe sur les ordures ménagères où une somme est prélevée pour le ramassage des ordures). À noter que, malgré son nom, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est un impôt.

Les administrations et collectivités territoriales se financent grâce aux :

- ✓ **Recettes fiscales** : impôts et taxes
- ✓ **Recettes non fiscales** : revenus du patrimoine de l'État et des collectivités territoriales, rémunérations des services rendus (ex. : redevance audiovisuelle), emprunts, recettes de fonctionnement (et dotations de l'État pour les collectivités territoriales).

L'État finance principalement les dépenses publiques des **administrations centrales** par les prélèvements nationaux (impôts).

- **Ces impôts sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et d'autres impôts mineurs.** La principale voie de financement des dépenses publiques est la TVA, qui **représente plus de la moitié des recettes fiscales françaises.**

Les recettes permettent de financer les dépenses : dépenses de fonctionnement (services municipaux), dépenses liées aux ressources humaines, investissements, subventions versées...

Les dépenses et recettes sont ainsi prévues dans un budget voté tous les ans. L'organisation est donc soumise à des contraintes budgétaires.

Les services publics représentent un coût important pour l'État et ce dernier cherche à se désendetter. On assiste donc à un recul du service public qui se matérialise par des fermetures d'organismes publics au profit d'une certaine centralisation. Le problème qui en découle est la dégradation de la qualité du service public.

3. Caractériser les entreprises publiques

A. Les entreprises publiques

Une entreprise est dite « publique » lorsqu'elle appartient en majorité à l'État ou à des collectivités territoriales (plus de 50 % du capital détenu par l'État). On distingue :

- **Les sociétés nationales** ayant un capital détenu entièrement ou en grande partie par l'État (ex. : La Poste, EDF...)
- **Les sociétés d'économie mixte** dont le capital est détenu en majorité par une ou plusieurs personnes publiques (État, collectivité territoriale, autre établissement public ; ex. : La Française des Jeux)
- **Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)**, qui n'ont pas de capital et sont rattachés à l'État ou à une collectivité territoriale (ex. : RATP, France Télévisions, Arte France...).

De nos jours, la plupart des entreprises publiques cherchent à faire des bénéfices, leur but est donc devenu lucratif et elles proposent des services publics assimilés à des services marchands. C'est aussi le cas d'une grande partie des EPIC.

Le champ d'action des entreprises publiques peut être national ou territorial.

Les ressources humaines des entreprises publiques sont des salariés (qui ne bénéficient pas du statut de fonctionnaire, dont le mode de recrutement et les fonctions sont spécifiques à chaque entreprise).

B. Les modes de financement des entreprises publiques

Les modes de financement des entreprises publiques proviennent, comme pour les entreprises privées :

- ✓ **Des apports en capital** (réalisés par l'État ou des personnes privées)
- ✓ **Des emprunts**
- ✓ **Des ressources générées** par leur activité (prix payé par le client/usager).

Remarque : à l'origine, un usager est une personne qui bénéficie d'un service public non marchand alors qu'un client paye le prix d'un bien ou d'un service privé marchand. La notion de client est de nos jours de plus en plus étendue aux bénéficiaires de services marchands proposés par des entreprises publiques (ex. : « clients » d'EDF).

Les entreprises publiques doivent, comme toute entreprise, maîtriser leurs coûts et sont de plus en plus soumises à des contraintes budgétaires et de rentabilité. Leur but devient ainsi de plus en plus lucratif, alors même qu'elles ont, à la base, pour finalité d'assurer une mission de service public (but non lucratif). Cela est en partie dû au fait que ces entreprises évoluent sur des marchés plus concurrentiels.