

Chapitre 13 L'action stratégique des organisations publiques

L'action publique est menée par une diversité d'organisations qui agissent dans des domaines stratégiques variés. Les organisations publiques ont cependant en commun une finalité de service public guidée par l'intérêt général.

Les organisations publiques interviennent selon différentes modalités, en choisissant soit de gérer elles-mêmes leurs activités, soit de recourir à des partenaires extérieurs.

Quel que soit leur niveau d'intervention territorial, leurs stratégies s'inscrivent dans le cadre de politiques publiques européennes. Des sources de pression tentent souvent d'influencer les priorités. Ces sources peuvent provenir de considérations politiques, des besoins et des réclamations des usagers, des préoccupations du public...

Aussi, la transparence de l'action publique est surveillée et la bonne utilisation des fonds publics contrôlée.

1. Respecter les principes du service public

A. Les principes

Les organisations publiques exercent leurs activités dans un contexte différent de celui des entreprises. Leur finalité principale est la satisfaction des besoins collectifs des citoyens (économiques, sociaux et de sécurité) ; pour ce faire, elles rendent des services collectifs non marchands. Le profit n'est pas la finalité recherchée. La référence au service public constitue le cœur de mission des organisations publiques.

Le service public désigne l'activité d'administrations ou d'entreprises qui fournissent des prestations utiles aux administrés. Ces activités sont exercées par l'autorité publique directement, ou sous son contrôle. Leurs missions sont définies dans le respect de l'intérêt général.

- ❖ **L'intérêt général** regroupe les actions et les institutions au service de la population considérée dans son ensemble. Il est l'émanation de la volonté de la collectivité des citoyens, et exprime la volonté de la collectivité tout entière et ne sert pas quelques intérêts particuliers.

Le service public est soumis au respect de trois principes :

- **Un fonctionnement régulier et continu** (par exemple le fonctionnement de l'hôpital) : c'est le Principe de continuité
- **Un égal accès de tous aux services publics** (on ne peut exclure certaines catégories sociales de l'accès aux soins à l'hôpital, par exemple) : c'est le Principe d'égalité
- **Une adaptation du service public** aux besoins des usagers et des évolutions technologiques (nécessité d'évolution des services) : c'est le Principe d'adaptabilité ou de mutabilité.

B. Les domaines stratégiques de l'action publique

Les domaines stratégiques de l'action publique sont divers. Qu'il s'agisse d'entreprises publiques d'administrations, de collectivités ou d'établissements publics, les domaines d'intervention concernent :

- Les services d'ordre et de régulation (justice, défense nationale, finances publiques),
- Les services sociaux et culturels (éducation, culture, santé, protection sociale...),
- Les services à caractère économique qui permettent de satisfaire des besoins considérés comme stratégiques (énergie, transport...).

2. Repérer et analyser les modalités d'intervention des organisations publiques

A. Concession de gestion

- ❖ Les organisations publiques ont le choix d'exécuter elles-mêmes certaines de leurs activités ou de les faire réaliser par d'autres.
 - **Lorsqu'elles gèrent elles-mêmes le service, on parle de « régie ».** Dans le cas contraire, elles délèguent un service en concédant la gestion de ce service à partenaire extérieur, entreprise de droit privé ou de droit public.
 - **Dans le cas de la concession d'un service,** celle-ci finance, réalise et exploite le service à ses risques et périls et pour son propre compte. Lorsque la concession porte sur la gestion d'un service public, on parle de « concession avec délégation de service public ».

B. Le partenariat public-privé

Les partenariats public-privé, créés en 2004, sont une forme de contrats administratifs qui permettent l'association d'un ou plusieurs entrepreneurs privés à la construction, à l'entretien et à la gestion d'un ouvrage public. Ces contrats sont devenus un mode de réalisation des projets d'investissement.

3. Repérer et analyser les différents niveaux auxquels s'opèrent les choix stratégiques

A. Le cadre européen

Que ce soit au niveau national, territorial ou encore intercommunal, l'action publique s'inscrit dans le cadre des politiques européennes. En effet, l'influence de l'intégration européenne sur les politiques et les acteurs nationaux est déterminante.

Le cadre européen impose également d'autres règles qui doivent être prises en compte par les organisations publiques françaises en tant que membre de l'Union européenne.

- Notamment, suivant le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) adopté en 1997 par les chefs d'État et de gouvernement européens, **le déficit public du pays ne doit pas dépasser 3 % du PIB** pour l'ensemble des administrations publiques.
- Rappelons que ce PSC, fait suite au traité de Maastricht (1992) ayant fixé des critères stricts de discipline budgétaire aux États signataires, comme condition de leur entrée dans la zone euro.

B. Les politiques nationales et le niveau territorial

Les orientations de l'action publique résultent en grande partie de considérations politiques, économiques et sociales. Par exemple, les nécessités économiques, l'emploi ou l'aménagement du territoire d'une région ou du pays guident souvent les choix opérés. Ces orientations sont fixées dans le cadre de politiques publiques.

- **Les lois du 15 septembre 2017** pour la confiance dans la vie politique inscrivent dans le marbre que le mandat confié par les citoyens aux élus exige en contrepartie de **la transparence**.

Elles peuvent être soumises à une pression des citoyens qui cherchent à faire entendre et prendre en compte leurs intérêts dans la détermination des choix stratégiques. Ces demandes des citoyens sont souvent prises en compte dans les stratégies publiques car elles s'expriment par la sanction du vote.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent se trouver en situation de concurrence pour attirer des populations, des entreprises ou des touristes sur leur territoire. La qualité des services publics est une composante essentielle de cette compétition et les organisations publiques sont amenées à développer des stratégies mercatiques.

4. Quels sont les facteurs d'influence de la stratégie des organisations publiques ?

La stratégie des organisations publiques est influencée par divers facteurs.

Tout d'abord, les organisations publiques doivent s'adapter aux nouveaux besoins des usagers qui évoluent notamment par l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

- **Pour répondre aux attentes des usagers et grâce à l'évolution des technologies**, de nombreux services dématérialisés ont été créés (téléservices, simulateurs, etc.) par les organisations publiques notamment dans le cadre du programme « Action publique 2022 » lancé par le gouvernement à l'automne 2017.
- **L'objectif est de donner un nouvel élan à la transformation numérique** de l'administration avec pour cible la dématérialisation de 100 % des démarches d'ici 2022.

Par ailleurs, les parties prenantes aux missions assurées par les organisations publiques (citoyens, habitants, fonctionnaires, syndicats, associations, etc.) constituent une source d'impulsion de la stratégie des organisations publiques. Elles se manifestent soit comme des contraintes soit comme des appuis supplémentaires aux choix stratégiques.

Dans certains cas, elles se constituent en groupes de pression pour faire valoir des intérêts collectifs ou défendre l'intérêt général.

De plus, le cadre réglementaire européen donne l'impulsion à de nouvelles formes d'organisations publiques.

- **Car, pour le droit européen**, les services publics qualifiés de « services d'intérêt économique général » sont soumis par principe à la concurrence.
- **Par conséquent, les anciens monopoles d'État** (télécommunications, postes, électricité, gaz, transports ferroviaires) connaissent la libéralisation. Par exemple, les opérateurs historiques sont transformés en sociétés anonymes et sont désormais en concurrence avec d'autres pour l'exploitation des réseaux.

Enfin, la prévention des conflits d'intérêts est un objectif stratégique d'actualité dans les organisations publiques. En effet, il s'agit de renforcer le contrôle de personnes exerçant une activité professionnelle ou disposant d'un mandat électif, pour apprécier le bien-fondé de s'être placée dans une situation pouvant susciter un doute sur les motivations de ses décisions.

5. Évaluer le degré de transparence

A. Le contrôle des fonds publics

De nombreux contrôles sont effectués afin d'assurer la régularité et le bon emploi des fonds publics.

- ❖ **La Cour des comptes** vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Pour cela, elle analyse les comptes et les pièces justificatives présentées et examine l'équilibre des comptes.
- ❖ **La Cour des comptes** est également compétente pour vérifier l'emploi des aides publiques, compétence étendue aux organismes faisant appel à la générosité publique.
- ❖ **La Cour des comptes** informe les citoyens sur ses conclusions, participant ainsi à la transparence de l'action publique.

Le devoir de transparence de l'action publique nécessite la mise en place de mécanismes de prévention des conflits d'intérêt qui pourraient naître pour les personnes ayant la charge d'accomplir une mission de service public. Le conflit d'intérêt se caractérise par un conflit entre l'intérêt général et des intérêts personnels.

B. L'évaluation de la performance

L'évaluation de la performance de l'action publique n'est pas une chose aisée. Le point de vue des citoyens est un objectif important pour apprécier l'efficacité de l'action publique. Il s'agit ici **d'évaluer le bénéfice attendu pour les citoyens**.

- **Le deuxième objectif** à apprécier est celui de **la qualité de service rendu aux usagers**.
- **Enfin, l'objectif d'efficience** de la gestion est également apprécié pour rapporter l'activité des services aux ressources qui ont été affectées.

Ensuite, cette évaluation de la performance se fait suivant des critères d'évaluation propres à chaque type d'organisation publique. Les indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

- ❖ **Par exemple, pour l'aspect quantitatif**, il s'agit de suivre l'évolution d'indicateurs financiers (taux d'atteinte/de dépassement du budget), des indicateurs de relation aux usagers (nombre et durée de traitement des dossiers : patients, impôts, etc.) et des indicateurs sociaux tels que le nombre de candidatures spontanées, le nombre de démissions...
- ❖ **Pour l'aspect qualitatif**, il est surtout question de mesurer l'évolution de la relation aux usagers (taux de satisfaction des usagers, attractivité d'une ville, etc.) et des indicateurs sociaux (taux de satisfaction des fonctionnaires/contractuels).

Les outils utilisés pour évaluer la performance de la stratégie des organisations publiques sont la publication périodique, le plus souvent annuelle de rapports d'activité (ex. : sur le coût et la qualité du service d'élimination des déchets). Des logiciels dédiés permettent aussi d'assurer le suivi de la démarche stratégique des organisations publiques (ex. : Chorus, Pronote...)

6. Quelles sont les spécificités des entreprises publiques ?

A. Des entreprises contrôlées par les pouvoirs publics

Une entreprise publique est une entreprise sur laquelle l'État ou d'autres collectivités territoriales peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. Il n'y a pas de statut unique de l'entreprise publique en France.

- ❖ **Au niveau national**, on peut cependant identifier 3 principaux statuts :
 - L'Établissement Public Industriel et Commercial ou EPIC (ex. : la RATP)
 - La société nationale à capitaux 100 % publics (ex. : la SNCF)
 - La société anonyme avec une participation majoritaire de l'État (ex. : l'Aéroport De Paris).
- ❖ **Au niveau local**, il existe également des Entreprises Publiques Locales. Elles peuvent prendre 3 formes :
 - Les Sem (Société d'économie mixte) : elles associent capitaux publics et privés
 - Les SPL (Société publique locale) : sociétés à capital 100 % public
 - Les Sem Op (Société d'économie mixte à opération unique) : elles sont constituées pour une seule mission, puis dissoutes une fois cette mission effectuée.

B. Des entreprises poursuivant une mission de service public

Les entreprises publiques interviennent dans des activités d'intérêt général essentielles à la population (énergie, transports, courrier, défense). Ces activités relèvent donc d'une mission de service public.

L'État cherche ainsi à contrôler certains secteurs jugés stratégiques (industrie de l'armement, nucléaire...). Cela lui permet également de garantir des services publics de qualité à des prix identiques pour tous les usagers (électricité, gaz, courrier...).

C. Des entreprises en situation de concurrence

Les entreprises publiques opèrent de plus en plus sur des marchés ouverts à la concurrence. Elles ont perdu (ou sont en passe de perdre) une grande partie de leur monopole.

- *Par exemple, la RATP a perdu progressivement son monopole sur le réseau de transports francilien. L'exploitation de toute nouvelle ligne (métro, tramway ou bus) est désormais soumise à la concurrence. Fin 2024, la RATP opérera sur un marché concurrentiel, celui des bus en Île-de-France.*

Cette ouverture à la concurrence, appelée libéralisation, pousse les entreprises publiques à évoluer dans des secteurs marchands et concurrentiels, et donc à adopter des pratiques commerciales similaires à celles des entreprises privées.

- *Par exemple, La Banque Postale a lancé sa néobanque 100 % digitale, Ma French Bank, pour contrer les offres concurrentes.*

D. Des entreprises obéissant à une logique privée

Les entreprises publiques poursuivent de plus en plus une logique de recherche du profit et de rentabilité. *C'est le cas de la SNCF qui, en 2022, a réalisé un bénéfice de 2,4 milliards d'euros.*

Elles obéissent donc désormais davantage à une logique privée, y compris dans la gestion de leurs ressources humaines, comme en témoigne l'évolution du statut de leurs salariés. La plupart des entreprises publiques n'embauchent plus de fonctionnaires, et le nombre de salariés de droit privé dans ces entreprises ne cesse d'augmenter.