07 Les stratégies des organisations publiques : quelles spécificités ?

L’État français, premier employeur de France, intervient largement dans le développement économique de notre pays ; il prend en charge des services sociaux de plus en plus nombreux. Nos organisations publiques, dont la finalité est la satisfaction des besoins collectifs des individus, ont un rôle déterminant dans notre société moderne.

L’ensemble des missions des organisations publiques est réparti de la façon suivante :

* l’État s’occupe des missions régaliennes au travers des ministères de la défense nationale, de la police, de la justice et de la diplomatie car le coût et la complexité de ces fonctions sont telles que seule la puissance publique peut les assumer ;
* les organismes de Sécurité sociale sont chargés des missions de cohésion sociale (retraites, assurance santé, allocations chômage) ;
* les communes assurent les missions de proximité (élaboration du plan d’occupation des sols, enseignement primaire, routes communales, transports urbains, patrimoine, action culturelle, etc.) ;
* les départements sont chargés des missions de solidarité (action sanitaire et sociale, voirie départementale, enseignement en collège, transports scolaires, etc.) ;
* les régions assurent des missions de développement (formation professionnelle et continue, recherche universitaire, aménagement du territoire, protection de l’environnement, etc.).

I. Des dÉcisions stratÉgiques contraintes

Les décideurs publics exercent leurs activités dans un contexte différent de celui des entreprises. En effet, leur stratégie est induite par la détermination d’objectifs d’intérêt général et par leurs missions (développées en introduction).

A. Des ressources spécifiques

Les impôts et taxes dont la catégorie de ressources la plus importante des collectivités.

Il faut cependant distinguer les ressources provenant de la fiscalité directe de celles provenant de la fiscalité indirecte.

La fiscalité directe est principalement constituée de quatre taxes, qui constituent environ les trois quarts des recettes fiscales des collectivités, groupements de communes compris :

* la taxe d’habitation, payée par les particuliers et les entreprises ;
* la taxe sur le foncier bâti, acquittée par les propriétaires d’un terrain ;
* la taxe sur le foncier non bâti ;
* la taxe professionnelle, payée par les entreprises, supprimée à partir de 2010, à laquelle se substitue la contribution économique territoriale.

La fiscalité indirecte ne représente donc qu’une part limitée des ressources fiscales des collectivités. Une organisation publique dispose de ressources spécifiques qu’elle peut valoriser. On peut évoquer la valorisation des ressources locales par les collectivités territoriales ; avec des projets culturels et économiques. Les collectivités territoriales (tout comme les associations d’ailleurs) se donnent pour mission d’exploiter leur patrimoine.

B. Un cadre réglementé et des marges de manœuvre limitées

1) Un cadre réglementé

Les décideurs publics pour mettre en place un programme, définissent au même titre que les décideurs privés des objectifs, des moyens humains, matériels, financiers et un délai. Cependant ces objectifs sont fixés et hiérarchisés par les décideurs publics en fonction de considérations et de contraintes politiques, économiques et sociales.

2) Des marges de manœuvre limitées

Les décideurs publics ont une certaine liberté de manœuvre dans la fixation des objectifs, mais la contrainte budgétaire est telle que leurs marges de manœuvre sont plutôt limitées.

La démarche budgétaire s’organise en trois étapes :

* présentation et discussion des actions budgétisées avec les acteurs ;
* vote du budget ;
* exécution et suivi du budget.

La notion de budget a une importance toute particulière dans la mise en œuvre des missions des organisations publiques.

II. Des dÉcisions stratÉgiques proches de celles des entreprises

Comme les entreprises, les organisations publiques peuvent être confrontées à des choix décisifs pour leur avenir en termes de services rendus et de ressources à mobiliser.

A. Faire face à la concurrence

Tout comme les entreprises, les collectivités locales étudient la demande de leurs usagers, afin de répondre à leurs besoins, ainsi que les offres des organisations concurrentes pour répondre à ces mêmes besoins. Ces organisations concurrentes peuvent être publiques ou privées. Dans la sphère publique, les collectivités locales se font concurrence entre elles, pour des raisons économiques le plus souvent, car chacune souhaite attirer plus de touristes, plus d’entreprises et bénéficier pour cela de la meilleure image, de la meilleure notoriété.

B. Prendre en compte les parties prenantes

Les parties prenantes sont des individus ou des groupes d’individus qui sont concernés par une décision publique. Il peut s’agir de professionnels (le monde scientifique et technique, le monde judiciaire, les compagnies d’assurances, les entreprises) des médias (télévision, radio, presse, Internet) des représentants de la société civile (élus et représentants de la population), du grand public et des associations de personnes concernées par le domaine de l’expertise.

L’objectif de ces parties prenantes est d’influencer les décideurs publics pour qu’ils prennent des décisions allant dans le sens des intérêts qu’elles représentent. Ces décideurs publics peuvent être des hauts fonctionnaires, des parlementaires, des représentants du gouvernement. Pour influencer ces décideurs publics, les parties prenantes ont recours à différents moyens d’action que l’on peut regrouper en deux grandes méthodes : le lobbying interne et le lobbying externe.

Le lobbying interne consiste à prendre des contacts directs avec un décideur public sur un sujet dont il a la charge… L’objectif est d’influencer ses décisions en lui fournissant des analyses, en lui proposant des auditions d’experts sur les sujets concernés.

Le lobbying externe correspond à la recherche par les parties prenantes de contacts indirects avec des décideurs publics, à travers les médias, le recours à des manifestations, les associations professionnelles, les sondages, le soutien à des candidats aux élections.

C. Utiliser les marges de manœuvre stratégique

Les décideurs publics disposent de marges de manœuvre dans la définition et la mise en œuvre de leurs actions.

Les transferts de compétences et la plus grande autonomie accordée à certaines organisations publiques ont notamment permis l’élargissement de ces marges de manœuvre.

Ainsi, bien que l’action publique soit encadrée par des lois, les décideurs ont des marges de manœuvre de différentes natures :

1- Ils peuvent recruter le personnel de leur choix, à condition de rester dans le cadre prévu par la loi.

2- Ils peuvent décider d’externaliser certaines activités. Il s’agit de confier à une entreprise privée, ou à une association, une de leurs missions. Ainsi, une commune peut assurer le service des eaux par elle-même, avec des investissements propres et des salariés de la.

3- Ils peuvent réaliser des arbitrages en matière d’infrastructures : routes ou collèges, culture ou sport…