11 Les stratégies des organisations publiques : quelles spécificités ?

1. Une démarche stratégique contrainte

A. Une réglementation des finalités et des missions

La mise en œuvre des missions est soumise à de strictes contraintes légales et budgétaires. Cela entraîne des conséquences sur la gestion des moyens et des ressources : les dépenses et les recettes doivent ainsi être prévues au budget pour être autorisées. Les décideurs publics exercent leurs activités dans un contexte différent de celui des entreprises. Les objectifs sont fixés et hiérarchisés par les élus en fonction de considérations et de contraintes politiques, économiques et sociales. Les marges de manœuvre des organisations publiques, en application du principe de spécialisation, sont largement contraintes par des dispositions statutaires, législatives et réglementaires (les dépenses doivent être prévues au budget pour être autorisées).

La finalité des organisations publiques est de satisfaire l'intérêt général et les besoins collectifs des individus. Les stratégies mises en place par celles-ci doivent donc nécessairement répondre à cette finalité, laquelle est une contrainte pour l'organisation publique.

B. Des ressources spécifiques contraintes

Les organisations publiques ont besoin de ressources financières pour pouvoir mettre en place leurs stratégies. Ces dernières sont fortement contraintes, à la fois dans le processus de mise en place et dans leurs dotations. En effet, les ressources sont en grande partie allouées par l'État, la transmission s'effectuant dans le cadre de la loi. D'autre part, le processus de dépenses est très encadré. Les organisations publiques sont soumises aux règles de la comptabilité publique : toutes les actions engagées doivent être prévues à l'avance.

C. Des stratégies induites par la détermination d'objectifs d'intérêt général

Le respect des principes de service public (égalité, continuité et adaptabilité) est également source de contraintes réglementaires pour les organisations publiques. Ils doivent être pris en compte pour définir la stratégie de l'organisation et anticiper les évolutions qui impactent son offre. Par exemple, l'augmentation ou la baisse de la population dans une ville doit conduire celle-ci à adapter son offre de services publics (écoles, crèches, urbanisme…) tout en intégrant l'évolution des recettes que cela implique (en termes d'impôts locaux notamment).

Les organisations publiques ont pour finalité de gérer au mieux l'intérêt général dans le domaine qui est le leur (ex. : la finalité d'une commune est de satisfaire aux besoins de la population locale, la finalité de l'armée est de défendre la France, etc.).

2. Des marges de manœuvre stratégiques mais limitées

A. Diversifier les activités et externaliser en déléguant le service public

Les organisations publiques peuvent diversifier leurs activités en proposant des services accessoires à la réalisation de leurs missions centrales. Elles peuvent aussi externaliser en déléguant le service public. En effet, pour les activités qui ne font pas partie de leur cœur de mission, les organisations publiques ont le choix de les exécuter elles-mêmes ou de les faire réaliser par d'autres.

Elles peuvent aussi (pour les communes), dans le cadre d'un transfert de compétence, transférer une partie de leurs missions et compétences vers des groupements de communes, essentiellement dans le cadre de l'intercommunalité.

Ces transferts de compétences ont élargi l'autonomie accordée à certaines organisations publiques et augmenté leurs marges de manœuvre stratégique. Ainsi, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont pour vocation de se substituer aux collectivités préexistantes sur son territoire (communes, communautés et conseil général) pour mettre en œuvre les politiques locales qui ont notamment pour objectif la valorisation des ressources locales (festivals, ville d'eau et ville d'art, parc naturel…).

© Éditions Foucher

B. Prendre en compte parties prenantes et groupes de pression

Les organisations publiques doivent aussi prendre en compte les différentes parties prenantes dans leur démarche stratégique et notamment les usagers et contribuables, car ce sont ces acteurs que doit satisfaire l'organisation publique. Ces acteurs peuvent se réunir en groupes de pression (groupe dont l'objectif consiste à influencer les pouvoirs publics dans un sens favorable aux intérêts de ses membres ou à l'intérêt général). Les motivations et avis de ces parties prenantes doivent donc être pris en compte par les organisations publiques dans leur démarche stratégique et peuvent devenir une contrainte pour elles.

L'intégration des parties prenantes et leur participation dans la définition des orientations stratégiques peuvent permettre à une organisation publique de répondre à sa finalité d'intérêt général et à la satisfaction des besoins collectifs, tout en évitant les blocages.

3. Une démarche stratégique indispensable

A. Faire face à la concurrence

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. Elles peuvent être confrontées à la concurrence d'autres collectivités (ex. : pour attirer de nouvelles entreprises) ou d'autres organisations privées (ex. : la concurrence entre les hôpitaux publics et les cliniques privées). Ainsi donc, les organisations publiques doivent mettre en place des démarches stratégiques qui s'apparentent à celles des entreprises, afin de prendre en compte cette concurrence dans la définition de leurs orientations stratégiques.

B. Satisfaire les citoyens et les usagers

Les organisations publiques sont tenues aujourd'hui de mettre en œuvre une démarche stratégique afin de satisfaire les attentes des citoyens ou des usagers dans un souci d'efficacité, voire d'efficience, dans le cadre de budgets contraints. Néanmoins, les décideurs publics disposent d'une marge de manœuvre dans la définition et la mise en œuvre d'actions dès lors que les missions sont définies dans le cadre de l'intérêt général à partir de la demande des citoyens.

C. Se différencier en valorisant les ressources locales

Une ressource n'existe que par la valeur que les gens lui reconnaissent. Elle résulte d'une construction collective, et n'existe donc pas *a priori* : elle reste potentielle tant qu'elle n'est pas activée par un projet de valorisation (ex. : du vent avant l'invention des moulins… ou des lacets de l'Alpe d'Huez avant l'invention du Tour de France !). Cette valorisation peut être marchande, ou non marchande (patrimoniale, culturelle…). Dans le contexte d'un territoire, une ressource ne se limite pas à « un produit et un usage ». La ressource est de nature systémique, composée d'un ensemble d'objets matériels et immatériels associés : ainsi, à un produit « fromage » peuvent être associés des savoir-faire particuliers, des traditions culturelles, un patrimoine culinaire, etc., pouvant chacun faire l'objet de valorisations différentes et complémentaires par différents usagers. Activer une ressource territoriale, c'est donc créer des liens de complémentarités, de synergies, entre une diversité de valorisations.

Comme pour les entreprises, la démarche stratégique consiste, pour une organisation publique à définir ce qu'elle sait faire, ce qu'elle veut faire et comment elle veut le faire. Une ressource est ce qui permet d'obtenir, de conserver ou de développer un avantage concurrentiel.

© Éditions Foucher