QUEL AVENIR DES SERVICES PUBLICS LOCAUX ?

Par

Fabien BOTTINI

Docteur en droit

Professeur des Universités

Membre honoraire de l'Institut Universitaire de France

Membre du LexFEIM

Madame la Présidente, Monsieur le Préfet,

Vous toutes et tous en vos qualités respectives,

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie pour votre invitation. Ayant eu le plaisir d'être régulièrement convié à vos échanges, je mesure l'honneur qui m'est fait de prendre aujourd'hui la parole à l'occasion de cette audience solennelle.

S'interroger sur l'avenir des services publics locaux n'est pas une mince affaire, tant l'exercice est prospectif. Il suppose de réfléchir à des besoins qui évoluent, à des risques dont les manifestations demeurent incertaines et à des institutions dont les transformations sont déjà engagées.

Mais avant de parler du futur, parlons du présent. Car une première question s'impose : les services publics locaux ont-ils encore un avenir ?

I. Les services publics locaux ont-ils encore un avenir ?

A. La crise de moyens affectant les services publics locaux

La question se pose lorsque l'on écoute celles et ceux qui les font vivre. Comme le soulignait une cadre territoriale, leurs serviteurs ont parfois l'impression qu'on leur demande d'éteindre des incendies toujours plus grands avec des tuyaux d'arrosage toujours plus courts. Et dont le débit d'eau commence à manquer, pourrait-on ajouter.

Pendant ce temps, les défis se multiplient : climatiques, écologiques, démographiques et numériques. À ces transformations s'ajoutent la fragmentation du marché mondial, le retour de la guerre aux frontières de l'Europe et l'affirmation de nouvelles ambitions impériales. Même

lorsqu'ils semblent éloignés des préoccupations quotidiennes d'une commune, ces bouleversements finissent par atteindre ses services, ses budgets et ses habitants.

Les services publics locaux sont ainsi confrontés à une double crise, à la fois de moyens et institutionnelle.

1. Le manque de moyens humains

S'agissant des ressources humaines, les tensions sur le pouvoir d'achat, le tassement des perspectives de carrière et la dégradation ressentie des conditions de travail nourrissent un malaise dont les mobilisations sociales sont l'expression.

Les responsables disposent de leviers : réorganisation des services, formation, reconnaissance professionnelle, télétravail lorsque les missions le permettent. Certains agents peuvent également exercer une activité accessoire, sous les conditions prévues par les textes. Mais ces possibilités ne résolvent pas, à elles seules, les difficultés d'attractivité.

Les conséquences sont connues : recrutement difficile, fidélisation incertaine, perte de compétences et usure professionnelle. L'engagement des agents permet souvent de maintenir le service ; il ne peut compenser indéfiniment l'écart entre les missions confiées et les moyens disponibles.

L'intelligence artificielle ne constitue pas davantage une solution miracle. Elle peut faciliter certaines tâches et améliorer le traitement de l'information. Elle crée aussi des besoins de contrôle, de nouvelles vulnérabilités et des dépendances techniques. Son intérêt doit donc être apprécié à partir de la qualité du service effectivement rendu.

Or, ce manque de moyens est peut-être à mettre en rapport avec le degré de confiance des administrés envers leurs administrations, puisque, en 2026, un sondage *Acteurs publics* révélait que 48 % des Français ne faisaient pas confiance à l'administration locale.

2. Le manque de moyens financiers

Sur le plan financier, les budgets locaux subissent un effet de ciseau, puisque les dépenses nécessaires progressent plus rapidement que les ressources disponibles.

Les réformes fiscales ont d'ailleurs transformé ces ressources d'une façon qui les rend plus dépendantes de la conjoncture. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée, mais elle a modifié le lien entre fiscalité, territoire et responsabilité politique. La place des fractions de TVA pose, pour leurs bénéficiaires, la question de la maîtrise du financement et de sa sensibilité aux crises économiques.

Les dotations connaissent, quant à elles, des évolutions différenciées. Une progression de l'enveloppe globale peut coexister avec une diminution des attributions de nombreuses communes. Pour celles-ci, la difficulté est bien réelle : comment programmer leurs interventions et leurs investissements avec une visibilité suffisante ?

Dans le même temps, les coûts de l'énergie, les besoins sociaux, l'entretien des équipements et les conséquences des événements climatiques pèsent sur les dépenses. La compensation initiale

des compétences transférées ne règle pas nécessairement la question de l'évolution de leur coût dans la durée.

Les marges de manœuvre se resserrent donc précisément au moment où il faudrait investir pour préparer l'avenir.

B. Des freins institutionnels persistants

Les services publics locaux doivent également composer avec une injonction difficile à mettre en œuvre : innover, mais innover dans le respect d'un ensemble de règles nationales, européennes et internationales.

Ces règles poursuivent des objectifs légitimes. Elles protègent les droits, encadrent l'usage des ressources publiques et assurent une cohérence d'ensemble. Leur accumulation peut néanmoins compliquer l'action et rendre ses responsabilités moins lisibles.

La question ressemble alors à une quadrature du cercle : comment desserrer l'étau normatif sans compromettre la cohésion nationale ni la satisfaction des besoins fondamentaux ?

Quarante années de réformes territoriales offrent un bilan contrasté.

D'un côté, le « millefeuille » a gagné en agilité grâce aux mutualisations de biens, de services, d'agents et de moyens, ainsi qu'aux délégations conventionnelles de compétences. Mais, d'un autre côté, il s'est dans le même temps complexifié avec la diversification des statuts et des organisations.

Le seul mot de « métropole » l'illustre. Il peut désigner un établissement public de coopération intercommunale, une collectivité à statut particulier — la métropole de Lyon — ou une appellation qui ne correspond pas à ce statut juridique. À cela s'ajoutent les pôles métropolitains.

Les chevauchements et les délégations font varier la répartition concrète des responsabilités d'un territoire à l'autre. Un citoyen qui déménage peut ainsi découvrir qu'un service semblable relève désormais d'une autre autorité.

L'objectif d'efficacité se heurte alors au coût de la coordination et à la difficulté de comprendre qui fait quoi. L'État conserve, par ailleurs, un rôle déterminant dans l'orientation des choix locaux, à travers les normes, les financements et les dispositifs contractuels.

L'avenir des services publics locaux exige en outre davantage que la gestion quotidienne de leurs contraintes. Il appelle une anticipation collective.

II. Un avenir à construire dans l'anticipation des crises !

Les travaux du GIEC ont présenté, en 2021, cinq grandes trajectoires de référence, des émissions les plus faibles aux plus élevées. La France a retenu une trajectoire d'adaptation à un réchauffement de quatre degrés en métropole à l'horizon 2100, selon un arrêté du 23 janvier 2026.

Cet horizon appelle des décisions présentes : les bâtiments construits aujourd'hui, les réseaux renouvelés et les investissements engagés devront fonctionner dans des conditions différentes de celles que nous connaissons.

« La France crame, vos pompiers avec » : la formule de manifestants lors de la mobilisation du 29 septembre 2026 est brutale, mais elle exprime une inquiétude quant à la capacité de nos services à répondre à des événements d'une ampleur croissante.

La crise sanitaire, les chocs énergétiques et les événements climatiques ont montré le rôle des services présents sur le territoire, qu'ils relèvent de collectivités décentralisées ou de l'État déconcentré. Ils constituent une première ligne de défense ; ce sont les premiers répondants en cas de crise.

Or l'effet cumulé de ces crises est à l'origine d'un changement de paradigme dont il ne faut pas sous-estimer l'importance. Les transformations antérieures avaient déplacé le fondement de la souveraineté, renforcé les contre-pouvoirs et progressivement développé le contrôle juridictionnel de l'administration.

De la justice déléguée aux pouvoirs d'injonction et aux référés, le juge administratif a acquis des instruments permettant de rendre son intervention plus effective. Son contrôle s'est aussi affiné : la jurisprudence *Danthony* du 23 décembre 2011 lui permet ainsi d'apprécier certains vices de procédure à partir de leur influence sur la décision ou de la privation d'une garantie.

La période qui s'ouvre pourrait entraîner une transformation comparable des finalités et des instruments de l'action publique. Elle invite à envisager un double mouvement de déconstruction et de reconstruction du service public local.

A. La déconstruction de la notion de service public local

1. Les restructurations de son organisation et de son fonctionnement

Quant à son organisation, la proximité des services publics locaux doit d'abord être réinventée car à l'heure de la révolution numérique elle ne peut s'entendre de la même façon que sous la Révolution de 1789. Ce qui pose deux questions complémentaires.

Celle d'abord de la taille critique nécessaire à un exercice optimum de leurs compétences par les circonscriptions locales. Dans les années 1960, la Grande-Bretagne et l'Allemagne l'avaient estimé à au moins 5 000 habitants. Les regroupements territoriaux des années 2010 ont recherché une taille souvent supérieure : communes nouvelles, fusions d'intercommunalités, regroupements régionaux ou organisations particulières comme Paris et Lyon.

De sorte que l'on peut se demander si le balancier n'a pas été trop loin. Car l'agrandissement ne garantit pas l'adaptation. L'éloignement entre l'élu et l'électeur peut en outre compliquer l'identification des besoins et la responsabilité démocratique. Surtout, les découpages administratifs ne correspondent pas nécessairement aux réalités écologiques. Le bassin versant et la circulation des polluants ignorent les frontières de nos circonscriptions.

La bonne échelle dépend donc de la mission exercée. L'enjeu consiste de ce fait à réunir les moyens sans perdre la connaissance du terrain.

Comment, ensuite, remettre de l'ordre dans le maquis des compétences ?

Notre organisation ressemble parfois à un jardin à l'anglaise : statuts particuliers, compétences à la carte, délégations, différenciations et expérimentations. Ce sur-mesure permet de répondre à la diversité des territoires ; il rend aussi l'ensemble plus difficile à comprendre.

Faut-il retrouver certains traits d'un jardin à la française ? Un socle commun, lisible, auquel s'ajouteraient des compétences adaptées aux particularités géographiques, sociales, économiques ou écologiques ? La question d'une réintroduction de la clause générale de compétence peut participer de ce débat, à condition d'en préciser les bénéficiaires et l'articulation avec les responsabilités existantes.

Le fonctionnement des services doit également évoluer.

Les paradigmes antérieurs nous ont légué une culture de la légalité tempérée par une culture de l'objectif. Leur articulation demeure essentielle. Mais les objectifs doivent être réexaminés : la création de richesses, même décarbonées, ne suffit pas à définir un développement durable. Il faut intégrer les contraintes économiques et écologiques dans une perspective de justice sociale.

Or, une telle transformation ne peut que rétroagir sur l'écosystème juridique. Les autorités locales, notamment dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, rencontrent des tensions entre libertés économiques, protection de la santé et de l'environnement. À cela s'ajoutent les intérêts des générations futures et les débats sur une reconnaissance juridique des entités naturelles.

Sous le contrôle du juge, de nouveaux équilibres sont à construire qui posent la question des garanties nouvelles qui doivent les accompagner. Le contrôle de trajectoire confirmé par le Conseil d'État (CE, 19 novembre 2020, Grande-Synthe, n° 427301 ; 1er juillet 2021, Grande-Synthe, n° 427301) ouvre déjà une réflexion sur l'évaluation d'une action publique dans la durée. Mais il faut probablement aller plus loin. Par exemple en adaptant les procédures d'urgence à des risques dont la réalisation progressive peut produire des dommages irréversibles.

2. Une nouvelle répartition des fonctions collectives entre le public et le privé

La déconstruction de la notion de service public local concerne aussi la répartition des rôles entre acteurs publics, entreprises et société civile.

S'agissant de la relation État-marché, le premier a il est vrai revendiqué au lendemain de la Révolution française le monopole de l'intérêt général. C'est ce monopole que l'initiative privée lui a contesté à partir des années 1970. Il est depuis admis que le monde de l'entreprise a un rôle à jouer dans la satisfaction des besoins collectifs.

Le Pacte vert pour l'Europe de 2019 en a tiré les conséquences en portant l'ambition de mobiliser l'initiative privée dans la transition. La responsabilité sociale des entreprises, l'information de durabilité fondée sur la double matérialité et le devoir de vigilance participent, selon leurs cadres respectifs, de cette recherche d'intégration des enjeux économiques, écologiques et sociaux.

L'avenir reste au dépassement d'une opposition abstraite public / privé pour examiner les missions concrètes pouvant être confiées aux uns et autres : lesquelles conserver en gestion

directe ? Lesquelles reprendre en main ? Lesquelles confier à d'autres acteurs, avec quelles obligations et quel contrôle ? Ces interrogations augurent de l'apparition de nouvelles formes de collaboration public-privé dont les contours sont sans doute à inventer.

La société civile demande parallèlement à prendre davantage part aux décisions et aux actions qui la concernent. Les travaux d'Elinor Ostrom sur les communs invitent à réfléchir aux conditions dans lesquelles des communautés peuvent organiser la gestion de ressources partagées : eau, pâturages ou semences.

Mais cette participation soulève une autre question : jusqu'où peut-elle conduire à faire exécuter aux habitants des tâches que la puissance publique n'aurait plus les moyens d'assurer ? Les bénévoles venus prêter main-forte aux forces de sécurité civile à l'été 2026 face aux mégafeux illustrent l'intérêt d'une réflexion en la matière. Il ne s'agit pas d'organiser le « retour de la corvée d'intérêt général » mais de rappeler à tout un chacun son intérêt à respecter ses obligations civiques dans l'intérêt de tous.

Le tri des déchets par les ménages ou l'accomplissement numérique de démarches administratives montrent déjà que l'usager contribue au fonctionnement du service. Ces dispositifs ont toutefois des fondements différents et ne doivent pas être confondus.

Face à des catastrophes de grande ampleur, cette contribution changera vraisemblablement d'échelle. Ce qui appelle une réflexion sur la formation, l'encadrement, la responsabilité et la protection des participants, notamment à travers le statut de collaborateur occasionnel du service public. L'école pourrait contribuer à préparer cette capacité d'action collective au niveau local par la formation des habitants dès leur plus jeune âge.

B. La reconstruction de la notion de service public local

Cette reconstruction peut poursuivre deux objectifs en apparence concurrents, mais probablement complémentaires : soutenir un développement durable et maintenir les fonctions essentielles dans un contexte de crises récurrentes.

1. Un réseau de services publics au service du développement durable

Ce premier objectif invite d'abord à renouer avec la dimension solidariste du service public.

Les habitants ne disposent pas des mêmes ressources pour faire face aux transformations de leur environnement. Les territoires ne disposent pas davantage des mêmes capacités d'adaptation.

Or, les services publics locaux peuvent accompagner les reconversions professionnelles, prévenir la précarité énergétique, alimentaire ou hydrique et contribuer à répondre aux difficultés d'accès aux soins. Leur rôle dans la cohésion sociale devient ainsi une condition de réussite de la transition.

Cette ambition suppose de rejoindre ceux qui restent éloignés des dispositifs. Les politiques d'« aller-vers » et, lorsque les conditions le permettent, l'attribution automatique de certains droits peuvent réduire le non-recours.

Le développement durable suppose ensuite de réussir l'intégration des contraintes économiques et écologiques — ce que je propose d'appeler leur « écolomisation »[1]. Ce qui passe tant par une réinterprétation qu'un enrichissement des principes directeurs du service public.

Une réinterprétation car la continuité doit être pensée à partir de ressources et de conditions climatiques qui évoluent. L'égalité appelle une attention aux vulnérabilités différenciées. L'adaptation impose une anticipation accrue. La participation peut mobiliser la connaissance et l'intelligence des habitants.

Un enrichissement car de nouveaux principes pourraient venir se greffer sur les principes existants. La sobriété invite déjà à rendre le service en limitant ses consommations de ressources. L'autonomie d'approvisionnement peut réduire certaines dépendances, sans supprimer les solidarités entre territoires. La résilience approfondit la capacité de maintenir les fonctions essentielles malgré les chocs.

L'accumulation de ces chocs pose d'ailleurs une autre question : le service public local n'est-il également pas destiné à évoluer en un service public de gestion de crises quasi-permanentes ?

2. Un service public de gestion de crises quasi-permanentes ?

Un second objectif devant guider l'évolution du réseau de services publics locaux consiste à le préparer à la gestion des crises susceptibles de se succéder à un rythme plus ou moins rapide.

Sa réalisation suppose d'un côté l'avènement d'une culture administrative qui permette d'identifier les risques, de préparer les équipes, d'organiser les relais et de tirer les enseignements des événements précédents.

L'expérience sanitaire a montré combien l'urgence pouvait conduire à une production normative rapide et abondante. Il faut en retenir la nécessité de préparer les cadres d'action avant la crise, tout en conservant la possibilité de les adapter.

Cela suppose de définir les missions essentielles et les garanties qui doivent demeurer effectives. Un service peut fonctionner temporairement en mode dégradé ; il faut alors savoir quelles prestations maintenir en priorité et quelles protections assurer.

La difficulté est de concevoir un cadre suffisamment souple pour permettre l'action et suffisamment protecteur pour préserver les droits. Le choix fait au cœur de la crise sanitaire de recourir à 62 ordonnances pour sécuriser juridiquement les réponses publiques apportées à la crise a posé plus de difficultés que de solutions. La question se pose ainsi de savoir si une application pragmatique de la jurisprudence sur les circonstances exceptionnelles n'est pas préférable face à de telles circonstances. Dans la négative, il convient d'inventer un noyau dur de règles indérogeables, suffisamment souples et protectrices pour guider, sans l'entraver, son action, dans le respect des droits de chacun, et lui permettre de fonctionner en mode dégradé.

[1] Bottini F., L'action éco(lo)nomique des collectivités publiques: ses enjeux, son droit, ses acteurs, Legitech 2024. Cf. Bottini F., « Pour financer la transition énergétique, la France a un droit économique parmi les plus sophistiqués du monde qu'elle n'exploite pas assez », *Le Monde* 31 août 2026.

D’un autre côté, l’avènement d’un service public de gestion de crises suppose de trouver le moyen de coordonner et synchroniser l’action des différentes échelles de l’État, de façon à leur permettre de véritablement travailler en réseau, de façon systémique.

Certes, les services publics locaux disposent d’outils de planification, de programmation, d’évaluation et d’intervention qu’ils maîtrisent. Ce savoir-faire avéré est un atout précieux pour gérer les crises au niveau local, avec l’appui des services de l’État lorsque cela est nécessaire.

Mais la crise sanitaire a montré les limites des dispositifs actuels de concertation, comme les conférences territoriales de l’action publique ou les conventions d’exercice concerté des compétences. Ces mécanismes doivent être enrichis à partir de leur capacité à produire cette coordination concrète.

Car une inondation appelle simultanément l’alerte, les secours, la sécurisation des réseaux, l’hébergement et l’accompagnement social. La performance de chaque service dépend de l’action des autres.

Cela invite à repenser la gouvernance entre niveaux d’intervention et à développer une évaluation pluraliste, attentive à l’écosystème local : ses risques, ses ressources, ses acteurs et ses interdépendances.

Conclusion

Le changement de monde en cours équivaut à un changement de paradigme, y compris en droit.

Comprendre les adaptations de l’écosystème juridique impose un travail sur notre héritage normatif : identifier les règles et les garanties qu’il faut préserver, celles qu’il faut adapter et les instruments qu’il faut construire.

Derrière la déconstruction et la reconstruction des services publics locaux se pose une question plus large : quelle solidarité collective, bref quel État de droit voulons-nous pour les années à venir ?

Je vous remercie.