

n°16 - novembre 2006

## Services publics et développement durable

Mots clés associés : biens communs, biens publics | aménagement du territoire | droits humains | services publics

### Résumé

La notion de services publics, très présente en Europe mais diverse dans ses appellations, est aujourd'hui l'objet d'un vif débat. Est-elle encore viable et peut-elle faire face à la vague libérale ? Si oui, à quelles conditions ? Elle peut se renouveler, s'approfondir et conduire à un consensus en s'appuyant sur les principes du développement durable.

---

Télécharger l'article en format pdf :



**EDD16Piechaud**

*Mise en garde : Cette version imprimable fait référence à l'ancien plan de classement de l'encyclopédie.*

La nouvelle classification de cet article est :

- [4.2- Economie plurielle](#)
- [6.1- Droits humains](#)

### Auteurs

**Piéchaud Jean-Pierre**

Jean-Pierre Piéchaud est urbaniste. Il a successivement travaillé dans l'aménagement et la planification urbaine, le logement, l'environnement urbain, la politique de la ville et du développement social urbain, avant de se consacrer à la dimension territoriale du développement durable.

Il est membre fondateur de 4D ainsi que de l'Encyclopédie du développement durable.

## **Texte**

Un très vif débat se poursuit en France et en Europe sur les services publics, sur leur rôle, sur la place qu'ils doivent occuper dans notre société, sur leurs modes de gestion et sur les structures qui en ont la charge.

Faut-il parler, le contenu sémantique n'en étant peut-être pas le même, de « services publics » ou de « services d'intérêt général » ou encore de « services d'intérêt économique général » selon la terminologie de l'Union Européenne ?

Faut-il sauvegarder ces structures telles que nous les avons connues au cours des décennies précédentes et les développer à nouveau selon le schéma et les principes des « services publics à la française » qui ont fait leurs preuves ?

Ou faut-il en faire notre deuil, la période actuelle ne permettant plus à l'État de jouer son rôle de garant de la cohésion sociale dans un monde définitivement libéral où nous devons faire confiance au « marché » qui saura, lui, grâce à ses mécanismes régulateurs, répondre aux différents besoins individuels ?

Mais aussi, ne peut-on pas en refonder l'idée, en redéfinir les principes à l'aune du développement durable et en faire un levier essentiel pour notre société du XXI<sup>e</sup> siècle ?

## **Le développement durable**

Il repose sur l'idée d'une convergence des trois pôles économique, social et environnemental. Ainsi, une action économique n'a de sens que si elle contribue au développement social, à la lutte contre les inégalités et si elle est économe en ressources naturelles et en énergie.

Le développement durable n'est donc pas une sorte de « ré-habillage » de l'environnement en n'en conservant que la dimension écologique. Il est encore moins une façon de requalifier l'idée de croissance, la faisant en quelque sorte avancer "masquée" et redonnant à celle-ci une légitimité plus ou moins humaniste comme certains cherchent à le faire.

Il revient aux sources de l'idée de « développement », qui était apparue en complète opposition avec celle de « croissance », considérée comme une fin en soi.

En prenant en compte la préoccupation sociale, la santé, l'éducation, la culture, l'accès aux biens essentiels et finalement, en ayant pour objectif la recherche de l'équité dans le cadre des droits humains fondamentaux, le développement portait en germe une vision profondément novatrice de l'organisation de la société.

Cette dynamique du développement, issue de l'après-seconde-guerre-mondiale, a rencontré quelques années plus tard la prise de conscience écologique pour aboutir, dans les années soixante-dix, à l'idée « d'écodéveloppement », et finalement de « développement durable » consacrée en 1987 par le rapport Brundtland, puis, en 1992, par le sommet de la terre de Rio.

Il faut souligner par ailleurs qu'en raison des bouleversements qu'il implique sur un grand nombre de plans (économique, social, culturel, sur les modes de production et de consommation..), le

développement durable ne peut se concevoir qu'à partir d'un très large consensus social et de multiples débats publics. Sa dimension démocratique est essentielle.

On est donc très loin des dérives, approximations, amalgames que l'on peut constater depuis quelques années et qui risquent de dénaturer ce concept ou qui cherchent à le vider de son sens.

## **Équité et droits humains : les services essentiels**

L'accès aux biens essentiels que sont l'eau, l'énergie, l'espace mais aussi la culture, l'éducation, la santé, le logement..., sont donc au cœur de l'idée de développement durable.

Or pour permettre à la population d'accéder à ces différents biens communs de l'humanité, indispensables à une vie digne et décente, il n'est pas possible de s'en remettre globalement aux lois du marché, comme le plaide l'ultra-libéralisme, ni d'accepter que quiconque se les approprie.

C'est dans cette direction que différentes réflexions sont conduites depuis plusieurs années, dans le but de fixer des règles précises et une éthique pour la gestion des « services essentiels », qui sont les services publics vitaux.

Une Charte des services essentiels a été proposée par l'Institut de la Gestion Déléguée [1] dans le cadre d'une initiative française de type II au sommet des Nations Unies, à Johannesburg, en août 2002.

Cette charte comprend un ensemble de propositions allant dans le sens d'une gestion citoyenne de ces services. Après avoir défini les services essentiels « en réseau » qui concernent l'eau, l'assainissement, l'élimination des déchets, la production et la distribution d'énergie, les transports publics quotidiens, l'information et la communication, ainsi que les autres services essentiels qui ont trait à l'habitation dans un logement décent, la santé, l'alimentation, l'éducation, la culture, la charte énonce un ensemble de principes :

- accès pour tous à ces services, garanti par les autorités publiques (États ou collectivités territoriales), moyennant des mécanismes de solidarité et des tarifications adaptées ;
- gestion qui reste toujours sous le contrôle des autorités publiques ;
- mode de gestion, toujours réversible, décidé par l'autorité publique compétente qui peut choisir entre régie directe, gestion déléguée à un organisme public ou semi-public, gestion déléguée à un opérateur privé ou à un organisme du secteur associatif ou de l'économie sociale ;
- infrastructures des services publics en réseau (exemples : les réseaux de distribution d'eau ou d'électricité) qui ne peuvent être privatisées et doivent revenir à l'autorité publique en fin de période de gestion déléguée ;
- gestion des services essentiels qui préserve les ressources naturelles (eau, air), les ressources non renouvelables, le patrimoine naturel, la biodiversité, etc. ;
- contribution des consommateurs-usagers-citoyens et de l'ensemble des acteurs concernés à la définition, l'organisation, l'évaluation pluraliste et le contrôle des services essentiels.

Ainsi, face au courant du tout-libéral, tout-privé où la référence unique serait le marché, seul capable de répondre à l'addition des attentes et des besoins individuels, l'idée de développement durable oppose une tout autre logique, celle de la prééminence du social sur l'économique dans le contexte d'une utilisation économe des ressources naturelles, accompagnée d'une démarche

démocratique.

Il ne s'agit plus d'attendre que le marché déclenche de possibles mécanismes d'autorégulation permettant de satisfaire ces attentes, mais au contraire de permettre, grâce à des services conçus sous l'autorité des pouvoirs publics et principalement des collectivités territoriales et de leurs élus, dans le cadre d'une gouvernance associant tous les acteurs impliqués et les habitants, de gérer des mécanismes collectifs d'accès à des biens et des fonctions essentielles à la vie en société.

Mais cette approche ne nie pas pour autant la place de l'économique dans les services publics. Qu'ils soient directement gérés en régie par les collectivités territoriales, concédés à des entreprises de statut parapublic ou privé, ou encore confiés au tiers secteur de l'économie sociale et des associations, l'économie y est présente bien que dans des proportions variables selon la nature des besoins à satisfaire.

- Il y a le champ, très large, des besoins individuels qui concerne les biens de consommation courante, les éléments de confort, etc. En règle générale, il relève plutôt du secteur marchand ;
- celui des biens collectifs, de l'utilité sociale, qui a trait, le plus souvent, à la sphère publique ou au tiers secteur même si, d'une manière ou d'une autre, les activités qui s'y rattachent comportent un volet économique qu'on ne peut ignorer : l'action sociale, la lutte contre l'exclusion, les activités culturelles, de loisirs, la pratique des sports... ;
- enfin, un domaine mixte qui, bien que concernant l'utilité sociale et des biens essentiels, peut faire l'objet d'activités rentables. C'est par exemple le cas de la distribution d'eau, de la distribution d'énergie, des transports collectifs, de la santé...

Ce rapide panorama des différents services permet de comprendre que, même s'ils sont tous impliqués économiquement, les solutions de gestion les concernant peuvent être plurielles et faire appel, selon les cas, au secteur marchand classique, à l'économie mixte, à l'économie sociale ou au secteur associatif.

---



---

Certains se situent hors du domaine de compétences des collectivités territoriales : il s'agit essentiellement de ceux qui couvrent le domaine de la consommation courante. « Dans ce cas, le marché est le moins mauvais de tous les régulateurs » [2], même s'il ne satisfait que des besoins solvables.

La plupart des autres services, et tout particulièrement les services essentiels, relèvent de la responsabilité du secteur public - le plus souvent des collectivités territoriales - et c'est au secteur public de décider de leur mode de gestion avec comme principe de respecter ou de faire respecter, dans le cadre des conventions qu'il signe avec les partenaires concessionnaires qu'il choisit - publics, semi-publics, privés ou du secteur de l'économie sociale - des règles de gestion du type de celles figurant dans la charte des services essentiels présentée plus haut.

## **Une approche « transversale » fondée sur la demande et non plus sur l'offre**

Mais au-delà de la référence centrale à l'équité et aux droits humains, les réflexions sur les services offerts à la population dans l'esprit du développement durable posent également, en amont, un

ensemble de questions relatives aux formes que doivent prendre les réponses apportées par rapport aux besoins. Ces réflexions conduisent à formuler les problèmes à résoudre en termes de demande, et plus précisément de formation de la demande, et non en termes d'offre comme c'est en général le cas.

À partir de là, l'étude porte sur les différentes formes que peuvent prendre les réponses à cette demande.

Le problème des déplacements en zones urbaines permet d'illustrer la nécessité d'une approche "transversale" puis "intermodale" des besoins à satisfaire. L'exemple, déjà ancien, des Alpes-Maritimes peut être cité ici.

Dans le cadre de la préparation de la **Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)** [3] de ce département (1996 -1998), la question des transports le long de la façade méditerranéenne avait été considérée comme particulièrement stratégique.

Fallait-il, pour répondre à un accroissement constant des déplacements Est-Ouest, créer de nouvelles infrastructures routières - une nouvelle offre - notamment par le doublement de l'autoroute A8 avec le projet A58 ? Ou existait-il d'autres solutions ?

Dans un premier temps, la balance avait semblé pencher pour la solution du doublement de l'autoroute, « l'urbanisme récent allant dans le sens de développements diffus très difficiles à desservir en transports en commun ».

Mais un nouveau mandat donné au Préfet en novembre 1997 avait prescrit une étude générale intermodale, s'appuyant sur les principes du développement durable. Cette étude, prenant en compte les contraintes de l'environnement, devait aborder les relations causales entre formes d'urbanisation, demandes de déplacements et systèmes de transports possibles.

Après différentes réflexions conduites dans cet esprit, le projet d'autoroute A58 n'a pas été poursuivi et des améliorations des liaisons ferroviaires ont été décidées. Par contre, peu de choses semblent avoir été entreprises pour lutter contre l'étalement urbain, la dispersion de l'habitat et des activités, cause principale, sur le long terme, de la multiplication des déplacements.

Cet exemple montre l'importance d'une approche transversale et multimodale des services, dans l'esprit du développement durable, mais aussi ses difficultés.

En matière de déplacements, l'idée d'une limitation de la place de la voiture individuelle en milieu urbain rencontre aujourd'hui une très large adhésion de la population. Mais pour aller vers cet objectif, on ne peut se contenter de mesures de restriction, aussi nécessaires soient elles. Il faut à la fois :

• **Agir en amont sur les causes des déplacements :**

- Ainsi, on se déplace pour aller à son travail : il faut donc faciliter des rapprochements géographiques entre lieu de travail et domicile, lutter contre la dispersion de l'habitat et des activités.
- On se déplace aussi pour faire ses courses, pour se rendre dans les services publics : il faut développer le commerce de proximité et repenser l'urbanisme commercial des trente dernières années, décentraliser le plus possible les services et en favoriser l'accès au plus près des zones d'habitat.

Il convient donc, dans une perspective de long terme, de repenser les formes urbaines, la

localisation des activités, de lutter contre l'étalement urbain, mettre en œuvre progressivement, avec les documents d'urbanisme (SCOT et PLU), de nouvelles organisations de l'espace urbanisé, moins génératrice de déplacements, en s'appuyant par exemple sur les travaux menés autour de l'idée de la « ville des courtes distances » et de la « ville compacte ».

### • **Avoir une démarche intermodale**

Par ailleurs, pour répondre au mieux aux problèmes posés, il est nécessaire de mettre à plat les avantages et les inconvénients des différents modes de déplacements avant de programmer des actions concrètes et de les confronter sur plusieurs plans :

- émanations de gaz à effet de serre,
- pollutions,
- facilités offertes pour les relations domicile/travail,
- temps de déplacements,
- coûts globaux pour la collectivité,
- tarifications pour les usagers y compris pour les personnes à faibles ou très faibles revenus,
- confort,
- conditions d'accès des personnes à mobilité réduite...

Les exemples présentés ici autour du problème des transports peuvent être transposés aux autres activités de service public (cf encadré ci-dessous).

#### **L'exemple du service de l'eau à Lille**

Sur le thème de l'eau, la Ville de Lille développe dans son agenda 21, une politique globale qui a trait à la fois :

- à l'adduction et à la distribution (protection des champs captants, limitation des fuites) ;
- aux économies (dans les bâtiments publics, récupération des eaux pluviales...) ;
- à la santé (maintenance de la qualité, remplacement des canalisations en plomb...) ;
- à l'amélioration des systèmes d'assainissement (publics et des entreprises) ;
- à l'accès pour tous à l'eau (pas de coupures, tarification progressive...) ;
- à l'espace public (installations de nouvelles fontaines), ...

mais aussi :

- à un fonctionnement démocratique du service par des actions de d'information, de formation et de sensibilisation en direction des familles, des scolaires, des fonctionnaires municipaux, par un partenariat renforcé avec les associations et par la tenue d'un forum annuel consacré au service de l'eau ;
- à un meilleur contrôle de la gestion grâce à la signature d'une charte d'engagement avec la Société des Eaux du Nord.



Ce n'est qu'à travers des approches de ce type, à partir d'une grille d'analyse faisant appel à l'idée de développement durable et soumise au débat public que des choix démocratiques sont possibles. C'est dans cet esprit que la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite loi Voynet du 25 juin 1999), avait fixé le cadre de 6 schémas de services collectifs sur les thèmes suivants :

- enseignement supérieur et recherche,
- culture,
- santé,
- information et communication,
- transports de personnes,
- transports de marchandises,
- énergie,
- espaces naturels et ruraux,
- sports.

La démarche retenue pour établir les schémas de services collectifs – dont la liste, il faut le remarquer, n'est pas très éloignée de celle proposée pour les services essentiels – est en rupture avec celles pratiquées auparavant où chaque type de service, considéré d'une manière sectorielle, faisait l'objet d'un programme indépendant, bâti sur des prévisions tendanciennes ou des propositions axées sur l'offre.

Pour reprendre à nouveau un exemple dans le domaine des transports, plusieurs schémas d'infrastructures "unimodaux", indépendants les uns par rapport aux autres, avaient été étudiés dans les années 90 : schéma directeur routier national, schéma directeur des TGV, programme national autoroutier, ...

Les nouvelles règles arrêtées par la LOADDT avaient conduit à retenir le principe d'un schéma multimodal unique pour les transports de marchandises avec, en amont, quelques objectifs principaux : limitation des émissions de gaz à effet de serre en vue de respecter le protocole de Kyoto, baisses de consommation d'énergie en direction des énergies fossiles, diminution des

pollutions liées à la route, etc.

En conséquence, le schéma de service avait retenu plusieurs orientations qui ne se sont malheureusement que très partiellement traduites dans les faits, malgré certaines initiatives intéressantes. Parmi ces orientations, il faut citer :

- le développement du fret ferroviaire et du ferroutage,
- le développement du fret par voie d'eau,
- le développement de plates-formes intermodales.

Donc une approche fondée sur la prise en compte de contraintes amont, sur une analyse transversale des besoins et de la demande et des réponses multimodales.

Malheureusement on a tendance à parler aujourd'hui à l'imparfait des schémas de services collectifs. Ce pan important de la LOADDT n'a pas connu les développements que l'on était en droit d'attendre d'une initiative législative rompant avec une tradition de programmation sectorielle des équipements dont on avait pu constater les limites, pour les transports comme pour les autres grands services.

On peut cependant espérer qu'une démarche analogue sera reprise dans les années qui viennent, notamment à l'occasion des futurs contrats État/Régions, pour éviter qu'ils ne soient le résultat d'une liste « à la Prévert » de projets sectoriels.

## EN CONCLUSION

Comme on peut le constater, les deux concepts de services publics et de développement durable se complètent et s'épaulent. D'une part, le développement durable ne peut se mettre en œuvre et s'approfondir dans le domaine social qu'en s'appuyant sur des services efficaces, permettant à la population d'accéder à un ensemble de biens et de fonctions sans lesquelles il ne peut y avoir de vie digne et décente.

D'autre part, les services publics, pour se renouveler et faire évoluer leur conception et leurs mécanismes vers plus d'efficacité sociale et de démocratie, ont besoin de se nourrir de l'idée de développement durable, de ses principes et de ses méthodes.

□

## Notes

[1] Institut de la Gestion Déléguée 84 rue de Grenelle - 75007 Paris - Tél. : 01 44 39 27 00

[2] René Passet, Services publics et développement durable Mardi de 4D du 19 décembre 2000.

[3] Les Directives Territoriales d'Aménagement, prévues par la loi 95.101 du 2 février 1995, avaient vocation de « fixer les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires » avaient été considérées comme un instrument important pour intégrer les objectifs de développement durable dans les décisions d'aménagement.

# Bibliographie

## Pour en savoir plus

- Lucie Cluzel-Métayer, Les services publics et l'exigence de qualité, Ed. Dalloz-Sirey, 2006, 634 p., ISBN :2-247-06624-0.
- Philippe Brachet, Les services publics, les défendre ? les démocratiser ? Editions Publisud, 2005, 320 p., ISBN : 2-86600-996-7
- Jacques Chevallier, Les services publics, 6e édition, Ed. PUF, 2005, 127 p., ISBN : 21-13-055245-5
- Philippe Brachet, Services publics et démocraties modernes aux niveaux local, national, européen, mondial, Ed. Publisud, 2001, 96 p., ISBN : 2-86600-963-0

## Lire également dans l'encyclopédie

- Claude Martinand, [L'accès pour tous aux services essentiels](#) (N°5).

## Sur Internet

- [Le portail de l'administration française](#)
- [Institut de la gestion déléguée](#)
- [Association France Qualité Publique](#)