



# 12 propositions

Pour **réussir le dernier km**  
de l'action publique

*Étude annuelle 2023*

## Liste des 12 propositions



1. Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics p. 04
2. Accompagner les publics qui en ont le plus besoin p. 06
3. Délivrer des messages compréhensibles par tous p. 08
4. Développer le « aller vers », voire le « aller-chez » p. 10
5. Écouter p. 13
6. Construire l'action publique avec les usagers et les acteurs de terrain, dont les collectivités territoriales p. 16
7. Simplifier la vie des usagers p. 18
8. Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'intendance p. 23
9. Réussir le dernier kilomètre avec les agents publics et tous les acteurs de l'action publique p. 25
10. Pratiquer la subsidiarité p. 28
11. Passer d'une « logique du mistigri » à une logique de coopération p. 31
12. Mettre le service au cœur du pilotage de l'action publique p. 33

Pour permettre de combler le fossé qui se creuse entre l'action publique et les usagers, le Conseil d'État formule douze propositions pour une action publique renouvelée et un dernier kilomètre réussi. Toutes sont réalistes, puisque tirées de bonnes pratiques recueillies lors des auditions ou observées sur le terrain. Certaines relèvent du bon sens, d'autres impliquent le renouvellement des modes de conception, de mise en œuvre et de fonctionnement de l'État, des administrations.

Cette série de propositions conditionne le succès de deux chantiers déterminants pour les années à venir :

- **Renouer pleinement avec la culture du service, qui repose sur l'utilité, la continuité, l'accessibilité, l'adaptabilité,**
- **Donner aux acteurs de terrain (élus, agents publics, associations...), mais aussi aux usagers eux-mêmes la capacité de devenir effectivement acteurs du dernier kilomètre.**

Le point commun de ces chantiers est que **leur réalisation exige du temps.**

**Trois objectifs essentiels gouvernent ces propositions :**

Un impératif

*proximité*

L'action publique en général et les services publics en particulier doivent renouer pleinement avec un impératif premier : celui de la proximité, y compris physique, avec les usagers. Tous les usagers, quels que soient leurs lieux de résidence et leurs conditions, doivent pouvoir effectivement accéder au service public ou à la politique publique qui leur est destinée.

Un besoin

*pragmatisme*

Pour réussir le dernier kilomètre, il faut l'envisager dès le premier. Cela implique, un changement de posture et que les concepteurs de l'action publique chaussent les lunettes de l'utilisateur. Il s'agit de prendre en compte, dès la conception d'une action publique, les conditions concrètes de sa mise en œuvre effective jusqu'à son dernier kilomètre, jusqu'à l'utilisateur auquel elle est destinée, en passant par les agents qui vont la mettre en œuvre.

Un maître-mot

*confiance*

Les difficultés rencontrées dans la réalisation du dernier kilomètre de l'action publique trouvent une bonne partie de leur cause profonde dans un manque de confiance récurrent entre les acteurs. Il importe, d'une part, de considérer le dernier kilomètre comme un travail d'équipe en redonnant sa pleine valeur à l'action des agents publics, de tous les acteurs de la chaîne de « production » et d'autre part, de rendre chacun acteur de ce changement de méthode.



## Proposition n°1

**Assurer l'accès de tous les usagers aux politiques et aux services publics****Diversifier les canaux d'accès au service public**

Sans remettre en cause les atouts indéniables de la dématérialisation des démarches administratives, il apparaît indispensable de sortir du 100 % numérique et de remettre de l'humain au contact des usagers. La diversité des besoins et réalités auxquels sont exposés les usagers et l'hétérogénéité de leurs savoir-faire numériques impliquent de conserver de manière systématique des possibilités de contacts avec l'administration, avec les services publics, par d'autres canaux que le numérique. Le Conseil d'État l'a rappelé au contentieux en juin 2022.

L'expérience montre également que l'adhésion à un dispositif de dématérialisation est souvent irréversible et qu'elle peut exposer l'utilisateur à des difficultés lorsque des évolutions de la situation de vie engendrent une incapacité temporaire ou définitive à réaliser ses démarches sur internet. Il serait dès lors bienvenu que l'utilisateur ait la possibilité de revenir, à tout moment, sur son consentement aux échanges dématérialisés, de façon ponctuelle ou définitive.

**Garantir aux usagers un accès au service public dans des délais raisonnables**

Après des années de contraction des guichets d'accueil du public dans les territoires, le temps d'accès aux services publics doit devenir une condition déterminante de leur implantation ou de

leur adaptation. Cela permettra de tenir compte de la réalité quotidienne des habitants tout en dépassant les « effets de silos » et les contraintes imposées par les frontières administratives.

L'ensemble des acteurs publics, c'est-à-dire l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs de services publics pourraient également déterminer ensemble et chacun à leur niveau, en fonction des configurations locales, les temps d'accès aux services publics qu'ils se donnent comme objectif à atteindre à court ou moyen terme. Ces normes d'accessibilité mesurées en temps et diffusées largement, offrirait une perception renouvelée de la carte effective des services publics pour les usagers de ces territoires et participerait à lutter contre le sentiment d'abandon éprouvé dans certains territoires. L'affichage de l'ancienneté des demandes en cours de traitement et des délais prévisionnels de traitement des différents types de demandes devrait être également systématisé.

Le téléphone est un mode d'accès auquel de nombreux usagers demeurent très attachés et qui reste le moyen le plus utilisé pour contacter l'administration. Avec ou sans rendez-vous, la voie téléphonique doit être non seulement toujours une possibilité mais également une voie d'accès effective et performante. Si la majorité des sites publics affichent désormais un numéro de téléphone, les efforts doivent également porter sur le taux de décroché (proportion d'appels traités par rapport aux appels entrants). En 2021, seuls 43% des services publics mesuraient leur taux et parmi eux seuls 16% atteignant l'objectif fixé par le gou-

## exemples

**La nouvelle piscine de Béthune Bruay Artois Lys Romane**

La communauté d'agglomération de Béthune Bruay Artois Lys Romane a construit son projet de territoire en 2020 autour d'un objectif d'accès aux services publics en moins de 15 minutes (30 min pour l'hôpital).

Pour l'implantation de sa nouvelle piscine, la communauté d'agglomération s'est appuyée non seulement sur une carte des équipements disponibles à l'échelle du territoire mais également au-delà de ses frontières administratives qu'elle a croisée avec l'étude des mouvements pendulaires et des temps de déplacements des habitants à l'échelle non pas de son territoire, mais de celle plus large des bassins de vie.

**La réforme de l'accueil des réseaux de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF)**

Dans les années 2010, les réseaux de l'Union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), ont mis en place une organisation séparant les services au contact du public (front office) des services d'instruction (back office), distinguant les tâches d'accueil généraliste des tâches d'instruction. En 2022, afin de mieux répondre aux attentes des usagers, ils ont reformé leur organisation pour proposer un accueil de premier niveau plus approfondi (middle office).

Une telle réforme, qui doit s'accompagner d'un plan de formation, permet de construire, à termes, des parcours professionnels valorisants pour les agents d'accueil qui peuvent être exposés à l'agacement ou l'agressivité de certains usagers.

vement de 85% de taux de décroché. De même, la pratique consistant à proposer des rendez-vous téléphoniques ou à rappeler systématiquement les interlocuteurs restés sans réponse pourra être encouragée.

Au-delà du taux de décroché, il importe également de veiller à la qualité des réponses apportées aux usagers, ce qui implique non seulement de mettre les agents en mesure d'accéder au dossier de l'utilisateur pour leur permettre d'apporter une réponse personnalisée, mais aussi de professionnaliser les modalités d'accueil téléphonique.

### **Conforter la qualité de l'accueil et du service**

L'action publique, notamment celle des services publics, doit rester in fine guidée par la satisfaction de l'intérêt général. Mais il est néanmoins indispensable que chaque usager voie sa demande pleinement traitée et qu'il puisse être satisfait de la manière selon laquelle il a été traité, y compris lorsqu'il n'a pas obtenu gain de cause. Une telle démarche nécessite de mesurer cette satisfaction, non pas pour la mesure elle-même mais pour

tenir compte des retours et adapter le service rendu aux usagers, y compris au fil de l'eau.

Une culture de la recherche de solutions doit par ailleurs être encouragée afin de répondre aux difficultés rencontrées par les usagers devant une procédure dématérialisée ou parce que leur situation « ne rentre pas complètement dans les cases ». Plusieurs « règles de bonne conduite » pourraient être adossées à la charte Marianne notamment la possibilité pour l'utilisateur d'entrer en contact avec l'agent chargé de son dossier pour lui signaler une difficulté technique ou liée à une situation non prévue. Signalement qui lui éviterait d'être tenu responsable en cas d'échec de la démarche.

La qualité de l'accueil et du service rendu aux usagers doit être un enjeu prioritaire pour la conduite de l'action publique.

Il paraît donc essentiel, dans les secteurs ou les services publics pour lesquels la dégradation du service est perçue comme problématique, de se doter de plans d'actions réalistes mais exigeants.

## exemples

### **Le programme Action Publique 2022**

Ce programme consiste à publier à échéances régulières les résultats des indicateurs de satisfaction et de qualité de service d'une cinquantaine de services de l'Etat et de ses opérateurs. Les résultats accessibles sur la plateforme Service Public +, sont disponibles au niveau national, régionale, départementale voire infra-départementale pour certains.

Il serait utile de les cartographier pour en renforcer la lisibilité d'ensemble et l'origine des indicateurs utilisés gagnerait à être plus systématiquement renseignée et à reposer davantage, s'agissant des résultats de satisfaction, sur des tiers extérieurs pour en renforcer la légitimité.

## Proposition n°2

**Accompagner les publics qui en ont le plus besoin****Accompagner les plus fragiles et les plus éloignés du numérique**

Face aux taux de non-recours parfois très élevés observés dans certains secteurs de l'action publique, l'accompagnement des personnes les plus vulnérables ou les plus éloignées des politiques publiques ou du numérique, les deux pouvant aller de pair, s'impose comme une priorité à part entière de l'action publique.

La première étape du processus est le repérage des personnes à accompagner. Dans le champ sanitaire et social, les initiatives prises à cette fin sont nombreuses et variées dans leurs approches. Si les acteurs associatifs et les travailleurs sociaux jouent un rôle déterminant, les organismes de sécurité sociale ont également fait de réels progrès. On peut notamment citer l'observatoire des situations de fragilités parmi les personnes retraitées, le ciblage des interventions sociales sur des événements de vies par les CAF et les CMSA (séparation, décès du conjoint ou d'un enfant, perte du logement...). Dans le champ de l'insertion, les analyses des besoins sociaux des centres communaux d'action sociale (CCAS) renforcent l'efficacité des démarches d'identification des besoins et publics prioritaires. La mobilisation des outils numériques et de l'intelligence artificielle sont également une piste complémentaire de repérage des situations de non-recours. L'expérience montre qu'il n'y a pas une bonne méthode pour identifier les publics à accompagner. Et c'est bien la multiplication des approches, qu'elles soient partenariales, statistiques, algorithmiques ou tirées du contact direct

avec les usagers qui en garantit l'efficacité.

Ce constat vaut également pour les publics éloignés du numérique, et ce d'autant plus qu'au vu du caractère hétérogène de ces publics, les stratégies de repérage sont encore éparses. La mise en place d'un test d'illectronisme, lors de la journée Défense et Citoyenneté permettait un repérage exhaustif et précoce du phénomène. Ce type d'outils pourrait également être mis à disposition, en accès libre ou accompagné, dans tous les espaces d'accueil du public (La Poste, CAF, CCAS, Préfectures, maisons France Services, médiathèques, etc.)

Compte-tenu des moyens contraints dont disposent les acteurs des politiques publiques, une part des gains de productivité tirés de la numérisation devrait être systématiquement réallouée à l'accompagnement de ceux qui en ont le plus besoin. C'est la stratégie adoptée par Pôle emploi en 2013 avec le parcours du demandeur d'emploi : dématérialisation intégrale de l'inscription et de la demande d'allocation et mise en place d'une politique d'accompagnement différenciée selon les besoins. Le résultat a été significatif avec une augmentation de 50 % du temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emplois entre 2014 et 2017.

Au-delà du facteur temps consacré à l'accompagnement, deux autres facteurs conditionnent le succès de ces démarches : leur précocité et leur caractère « sur-mesure ». On peut citer les rendez-vous des droits de la CAF mis en place en 2014 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte

**exemples****Violences faites aux femmes : l'importance d'un repérage précoce**

Avec en 2021, 208 000 personnes (87% de femmes) victimes de violences de la part de leur partenaire (ou ex) et 122 femmes tuées par leur conjoint, la situation demeure préoccupante avec des dispositifs de prévention, de signalement et d'aide peu ou mal connus et des réseaux associatifs d'accompagnement des femmes développés inégalement selon les territoires.

Pour renforcer le repérage et l'accompagnement des victimes, des actions pourraient être développées :

- Renforcer les campagnes de communication sur les dispositifs d'aide aux victimes en utilisant notamment les « vecteurs du quotidien » (sachets de pharmacie, emballages de pain, ...)
- Développer des permanences des associations d'accompagnement dans les CCAS et les maisons France Services ; renforcer les réseaux « sentinelles » en s'appuyant sur les professionnels (pharmaciens, ...) et les élus locaux
- Conforter la présence des psychologues et intervenants sociaux dans les commissariats et les brigades de gendarmerie et développer des structures spécialisées telles que les maisons de confiance et de protection des familles de la gendarmerie nationale.
- Mobiliser, faute de disposer à ce stade d'outils informatiques permettant un suivi des dossiers judiciaires par personnes et non par procédures, les assistants de justice dans les tribunaux (cf. tribunal judiciaire de Bobigny) pour fluidifier le suivi des situations et réduire les délais d'intervention.

contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale ou encore les « entretiens giratoires » mis en place en 2020 à la CAF de l'Hérault. Alors qu'il faut en moyenne 95 jours au niveau national pour qu'un allocataire du RSA rencontre son référent de parcours, ce délai est réduit à 19 jours dans l'Hérault.

Un autre moyen d'accompagner les personnes vulnérables est de leur donner les moyens de gagner en autonomie. C'est tout l'enjeu des actions menées pour lutter contre l'illettrisme, qui touche près de 2,5 millions de personnes dans notre pays et notamment : la stratégie nationale d'inclusion numérique, la plateforme Solidarité numérique ou encore le dispositif Aidants Connect pour que les aidants numériques

### Accompagner les petites entreprises

Les petites entreprises n'ont pas toujours la capacité administrative suffisante pour se repérer dans le dédale administratif. Il importe dès lors de les accompagner avec un accès à une information claire sur les outils existants, des relais de proximité capables de décoder les règles, et en repérant le plus en amont possible les difficultés

auxquelles elles peuvent être exposées. On peut citer la plateforme Place des entreprises ou le dispositif Signaux faibles.

### Accompagner les territoires les plus fragiles

Au 1er janvier 2023, 85 % des communes du pays comptaient moins de 2 000 habitants, avec dans la majorité des cas, des moyens administratifs très contraints. De nombreux maires souhaiteraient être accompagnés dans la mise en œuvre de leurs projets mais ne savent pas, bien souvent, à qui s'adresser. De nombreux acteurs locaux et nationaux proposent des solutions d'accompagnement aux collectivités territoriales, avec une multiplication des circuits et des offres difficilement lisibles pour les principaux concernés : les élus et leurs administrations. Il apparaît pertinent de rationaliser les pratiques d'appels à projet nationaux, qui font la part belle aux collectivités les mieux armées pour y répondre, et d'orienter à davantage les autres plus petites vers l'offre d'ingénierie existant au niveau local.

## exemples

### Mots et Merveilles, l'association qui accompagne des personnes en situation d'illettrisme

Dans les Hauts-de-France, l'association Mots et Merveilles, basée à Aulnoye-Aymeries dans l'Avesnois (où l'on estime qu'une personne sur six est en situation d'illettrisme) mène depuis 2008 des actions éducatives auprès de publics de tous âges (de 4 à 88 ans).

Parce qu'il est souvent difficile pour une personne adulte d'assumer de participer à un cours d'apprentissage de la lecture, l'association favorise l'apprentissage du numérique et de l'informatique. Auprès des publics plus jeunes, elle conduit des actions ludiques (« la baraque à mots »). Les résultats sont là, avec 60% des adultes pris en charge (3 000 adultes depuis 15 ans) qui ont quitté le dispositif en « sortie positive »

### « Signaux faibles », un dispositif pour détecter en amont les risques de défaillance d'entreprises

Le dispositif « Signaux faibles », élaboré en 2016 par le commissariat au redressement productif de Bourgogne-Franche-Comté en partenariat avec un écosystème d'acteurs locaux (URSSAF, DRFIP, Banque de France), vise à détecter le risque de défaillance à 18 mois des entreprises de plus de 10 personnes.

L'outil repose en pratique sur la mise en commun de données d'origines diverses (financières, d'emploi, cotisations sociales) relatives aux entreprises du territoire auxquelles on applique un algorithme permettant de dessiner le profil statistique des entreprises fragiles et de détecter le risque de défaillance.

En 2018, cette expérimentation a permis de réaliser **63 détections** en Bourgogne-Franche-Comté et de mettre en place une cinquantaine d'accompagnements auprès des entreprises concernées. Au vu de ces résultats, le dispositif a été généralisé à l'échelle nationale en 2019.

## Proposition n°3

**Délivrer des messages compréhensibles par tous****Poursuivre l'effort de simplification du langage administratif pour être compréhensible de tous**

L'accessibilité et l'intelligibilité des normes ont une valeur constitutionnelle depuis la fin des années 1990, le Conseil constitutionnel ayant affirmé que « l'égalité devant la loi » et « la garantie des droits » pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables. La nécessité d'adapter le langage administratif revêt ce faisant un enjeu démocratique.

Initiée au début des années 2000 avec la création du Comité d'orientation pour la Simplification du Langage Administratif (COSLA), cette démarche de simplification du langage administratif a produit des effets tangibles. Deux exemples : le guide Communiquer pour tous. Guide pour information accessible, initié par Santé publique France en lien avec la caisse nationale de solidarité et d'autonomie (CNSA) et des chercheurs québécois et la rédaction simplifiée des décisions de la justice administrative.

L'expérience montre par ailleurs que la compréhension des politiques publiques par les usagers contribue à leur efficacité d'ensemble, notamment dans le secteur de la santé. L'Assistance publique des hôpitaux de Paris et le Samu Social de Paris ont par exemple mis en place un programme d'éducation thérapeutique à destination des migrants sur les symptômes de la tuberculose. Plus largement, le vieillissement de la population pour-

rait, dans le futur, accentuer la nécessité d'une meilleure prise en compte de cette dimension.

Il paraît également utile de développer le recours au français « facile à lire et à comprendre » (FALC), mis au point en 2009 par l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis). De même, sans porter atteinte au principe selon lequel le français est la langue de la République ce qui suppose un effort d'apprentissage renforcé de notre langue, il apparaît souhaitable, lorsque la situation le nécessite, de communiquer dans d'autres langues pour toucher des publics non-francophones. La Mairie de Chanteloup-les-Vignes (Yvelines) a traduit en quinze langues les outils mis en place dans le cadre de sa cité éducative pour dialoguer avec les familles des quartiers politique de la ville.

Le travail de clarification des formulaires, et à travers eux des processus d'instruction qui les accompagnent doit se poursuivre. Cette refonte doit être l'occasion de sécuriser le parcours de l'utilisateur, en associant notamment des magistrats administratifs ou judiciaires ou des agents relevant des services contentieux des administrations concernées.

Si la qualité et l'ergonomie des supports de contact sont importantes, l'administration devrait également guider l'utilisateur vers la bonne procédure. Tout est souvent question de carte ou de chemin d'accès vers le bon dispositif.

**exemple****L'exemple du formulaire de cession de véhicule entre particuliers**

Le contentieux est un révélateur des échecs d'une procédure administrative...

Une cession de véhicule entre particuliers, doit faire l'objet d'une déclaration dans les 15 jours, faute de quoi tous les forfaits de post-stationnement relevés après la cession restent à la charge du vendeur.

La commission spéciale du stationnement payant relève qu'en dépit de ses démarches, restées vaines à ce jour, pour faire compléter le formulaire CERFA correspondant, cette obligation de déclaration n'est pas connue des usagers et génère un flux de contentieux conséquent.



## Communiquer pour être compris des usagers

Mettre en place un simulateur de droits est utile mais est inutile si les usagers ne connaissent pas son existence. L'un des écueils du dernier kilomètre est le défaut ou la faiblesse de la communication des institutions autour des dispositifs et politiques publiques qu'elles mettent en œuvre. Cette communication doit être concrète et faite au plus près des usagers, y compris dans la logique du « aller vers » avec des rencontres et pas uniquement des courriers ou des plaquettes.

La dernière dimension importante est celle du calendrier pour ne pas décevoir les usagers. Annonce ne veut pas dire réalisation. Il n'y a rien de pire qu'annoncer quelque chose qui ne fonctionne pas, n'a pas été testé ou est encore à l'état de projet et nécessite plusieurs semaines ou mois de travail avant de se concrétiser. Il y a donc une exigence de cohérence entre la communication et l'action, au risque que la première prenne l'ascendant sur la seconde. La mise en place en 2016 de l'aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises est un exemple de communication réussie ; l'agence des services et des paiements ayant été associée très tôt à la conception de cette aide, elle a pu être mise en œuvre de façon concomitante aux annonces présidentielles. La réforme du prélèvement à la source en constitue une autre illustration.

## exemple

### Des outils pour identifier les prestations auxquelles on a droit

En France, [Mesdroitssociaux.gouv.fr](https://mesdroitssociaux.gouv.fr), un simulateur tout public, englobe une soixantaine de dispositifs et offre une approche par les événements de la vie.

[1jeune1solution.gouv.fr/mes-aides](https://1jeune1solution.gouv.fr/mes-aides) est destiné aux moins de 30 ans et permet d'évaluer les droits à plus de 500 aides.

## Proposition n°4

**Développer le 'aller vers', voire le 'aller-chez'**

L'ampleur du non-recours et l'éloignement ressentis par les usagers à l'égard des services publics ont poussé les acteurs publics ces dernières années à considérer qu'il appartenait aussi aux services publics d'aller vers les usagers. Ce mouvement, qui a connu une accélération après la crise des « gilets jaunes » et l'épidémie de la COVID 19, traduit le souci d'une administration qui cherche à réduire le dernier kilomètre qui la sépare des usagers. Par analogie avec les modalités de livraison du secteur de la logistique, le dernier kilomètre de l'action publique se décline concrètement autour de deux voies d'action : l'approche à travers des « points relais » et la « livraison à domicile ».

**Développer des points relais performants et veiller à leur accessibilité**

Après des années de rétraction des services publics de proximité, la logique des points relais participe d'un effort bienvenu de mutualisation des ressources à une maille de proximité. Deux conditions doivent toutefois être réunies pour donner pleinement satisfaction aux usagers : la qualité des réponses apportées et l'accessibilité des points relais.

La relation-usager dans le cadre d'un point relais implique un savoir-faire particulier qu'il est nécessaire de conforter, voire de développer avec des formations ad hoc.

La zone de rayonnement de ces points relais est souvent conditionnée par des enjeux de mobilité. Il y a donc matière à développer des modes

de fonctionnement hybrides. On peut notamment citer : le bus du droit déployé dans la métropole lyonnaise, les audiences foraines en Polynésie française, les pirogues du droit ou des sous-préfectures en Guyane ou les bus de prévention sanitaire des CPAM et plus largement les interventions des associations.

**Se rapprocher des usagers là où ils vivent**

Le service public a longtemps construit sa légitimité en acheminant les réseaux (eau, électricité, routier, ferroviaire, téléphone, chaleur, etc.) et les services associés au domicile des usagers. C'est le dernier kilomètre au sens matériel du terme, dont l'usager attend qu'il fonctionne en toutes circonstances et dont il ne mesure en réalité l'importance que lorsqu'il fait défaut. Ce maillage s'est enrichi, ces dernières années, d'un effort tout-à-fait remarquable de couverture numérique du pays, qu'il importe maintenant d'achever.

La livraison à domicile de l'action publique ne se limite désormais plus à cela. De nombreuses initiatives ont été prises pour aller au contact des personnes isolées ou démunies qui ne poussent pas ou plus la porte des services publics ou qui ne recourent pas ou plus aux politiques qui leur sont pourtant destinées. Les maraudes à visée alimentaire, sociale ou médicale organisées par le secteur associatif auprès des personnes sans abri (environ 40 000 personnes, dont 80 % d'hommes) en sont une illustration relativement ancienne. La crise sanitaire a également contribué à changer

## exemples

**Les Maisons France Services : un vrai succès à consolider**

Inspiré notamment du dispositif « Service Canada », le programme France Services vise à faciliter l'accès des usagers aux services publics, en regroupant dans un même lieu une offre de services et une aide aux démarches administratives.

**Un déploiement réussi :** 2 543 espaces France Services labellisés fin 2022, dont les deux-tiers dans des communes rurales et 112 dans les départements et régions d'outre-mer. 140 espaces sont des bus itinérants. 99 % des Français sont ainsi à moins de 30 minutes d'une France Services, et 90 % à moins de 20 minutes.

93 % des usagers se disent satisfaits et 95 % les recommanderaient à leurs proches. L'outil est vécu comme sécurisant par des usagers qui se disent dans leur très grande majorité en difficulté avec le numérique. Les plus de 500 000 accompagnements réalisés chaque mois reflètent les difficultés administratives auxquelles sont confrontés les usagers.

**Les services les plus sollicités :** l'immatriculation des véhicules (ANTS), les retraites, la CAF, les impôts (selon la saison) et des pics ponctuels, comme le chèque énergie, début 2023. Les agents vont par ailleurs bien souvent au-delà du panier de services pré-établi, notamment dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) avec un accompagnement de personnes étrangères souhaitant faire avancer leur dossier sur l'application numérique des étrangers en France (ANEF).

**Des marges de progrès :** l'implication homogène des partenaires, la formation et la reconnaissance de nouveau métier d'agent d'accueil polyvalent, l'animation du réseau, l'exploitation des remontées des agents de terrain, qui sont autant de signaux de difficultés rencontrées par les usagers.

Il faudra également veiller à ce que la création du programme France Services ne s'accompagne pas d'une réduction du service rendu par ailleurs par les opérateurs.

**L'exemple de Voisins Malins**

L'association Voisins Malins s'appuie sur des habitants des quartiers d'une vingtaine de villes, tous recrutés en CDI, pour mener des actions d'information auprès de leurs voisins, à la demande de commanditaires publics ou privés.

le regard sur les modalités de mise en œuvre de l'action publique et l'utilité d'étendre la logique de « aller vers » dans d'autres politiques publiques.

Le travail de porte à porte constitue une autre illustration de ces démarches de « aller vers ». C'est notamment le cas des services d'aides à la personne et de soins infirmiers à domicile.

Certaines administrations ont également mis en œuvre des démarches particulières pour lutter contre le non-recours. A titre d'illustration, la CARSAT (caisse d'assurance retraite et de santé au travail) de Lyon a mis en place une démarche consistant à appeler le conjoint d'une personne décédée afin de l'accompagner dans sa demande de pension de réversion. Le recours au numérique présente également un immense potentiel de développement pour réduire le non-recours, tout en veillant à ce que le consentement de l'usager soit

pris en compte et les données échangées se limitent au strict nécessaire.

Enfin, les démarches consistant à réinvestir l'espace public, c'est-à-dire l'espace commun des habitants de la cité, doivent être amplifiées. Les démarches engagées ces dernières années pour renforcer la visibilité et la présence des policiers nationaux sur la voie publique s'inscrivent dans ce cadre, comme la création des quartiers de reconquête républicaine (QRR) ou le déploiement de patrouilles pédestres ou cyclistes. Cette présence policière, plus accessible, permet d'engager le contact, d'améliorer la connaissance réciproque des policiers et des habitants, de recueillir éventuellement des renseignements, et incidemment de préparer le terrain au travail d'intervention et d'investigation de la police nationale.

## exemples

Ces « Voisins Malins » (dont 75 % de femmes, parlant un total de trente langues) conduisent par exemple des campagnes de sensibilisation à la lutte contre le cancer du sein à la demande des ARS ou sensibilisent les locataires à la demande des bailleurs sociaux sur les questions d'impayés, de fuites d'eau ou des bruits de voisinage. Ils peuvent aussi s'autosaisir de situations préoccupantes (exemple les personnes âgées isolées) et les signaler aux services sociaux.

### Le « aller vers » de la gendarmerie nationale

Pour augmenter son temps de présence dans l'espace public et dans une logique d'aller vers, la gendarmerie nationale a adapté ses pratiques et ses outils de travail aux besoins de proximité et à la taille de ses zones d'intervention :

- 200 nouvelles brigades de gendarmerie, dont certaines mobiles, créées à partir de 2023 dans le monde rural.
- Les outils Ubiquity permettent de prendre une plainte n'importe où et pas uniquement en brigade.
- La cartographie des zones du territoire les plus exposées aux cambriolages dont dispose chaque gendarme sur son smartphone professionnel pour orienter les patrouilles dans une logique de prévention.
- Les rendez-vous avec les maires dans les zones où les passages sont moins fréquents pour prendre le pouls du terrain ou régler un problème ponctuel (opération « contact petites communes » de la compagnie de Béziers dans certains villages escarpés du Grand Orb dans l'Hérault).

## exemples

### Le domicile ou « l'aller chez », ultime étape du « aller vers » pour s'adapter au vieillissement de la population

Actuellement 600 000 personnes âgées vivent actuellement en maison de retraite, avec un âge moyen d'entrée de 85 ans. Mais 88 % des Français âgés vivent chez eux, ou chez leurs enfants. A 90 ans, 75 % vivent encore à la maison.

Entre 2020 et 2030, la population des « 75-84 ans » devrait passer de 4,1 millions à 6,1 millions (+ 49 % en 10 ans). Une croissance qui devrait logiquement se répercuter sur les « plus de 85 ans » à partir de 2030. Pour cette génération, le maintien à domicile est une priorité. Et **ce virage domiciliaire constitue un défi majeur pour les politiques publiques**, tant en termes d'adaptation des logements que d'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie.

#### • Un logement adapté

Bien vieillir chez soi nécessite d'avoir un logement adapté. Or il y a un véritable déni sur la nécessité d'anticiper et de préparer une possible perte d'autonomie. Pourtant près de 10 000 personnes âgées de 65 ans et plus décèdent chaque année à domicile à la suite d'une chute, soit trois fois plus que le nombre de morts sur les routes en 2019.

#### Un logement accessible

Le premier aménagement auquel procède les personnes âgées est l'adaptation de leur salle de bain.

Encore faut-il pouvoir accéder à son logement... Actuellement 50 % des Français vivant en logement collectif n'ont pas accès à un ascenseur. Et pour la grande majorité des seniors qui sont, eux, propriétaires de leur logement, l'installation d'un dispositif mécanique (monte-escalier, ascenseur...) ne se fait pas de manière préventive mais après un premier incident.

#### Un logement connecté

L'enjeu consiste à envisager des équipements qui permettent d'accompagner la perte d'autonomie des personnes âgées qu'il s'agisse de domotique, d'objets connectés, d'aides techniques, de robotique.

#### Un logement adapté pour les aidants et professionnels

Il existe de multiples soutiens possibles pour procéder à ces travaux. Le système est toutefois peu lisible et relativement hétérogène selon les territoires. Il mériterait d'être clarifié et simplifié.

#### D'autres "chez soi" peuvent être envisagés

Selon une étude récente de l'IFOP pour Arpavie, 38 % des plus de 75 ans estiment probable de devoir quitter leur domicile pour une résidence pour personnes âgées. Dans ce cas, les principaux critères sont la proximité des services de la vie courante comme les commerces, l'accès à un médecin ou à l'hôpital (51 %). Arrivent ensuite la proximité géographique avec ses proches (37 %) et un logement plus adapté au vieillissement (28 %).

- Plusieurs solutions alternatives peuvent être envisagées :
- Les Résidences Services Séniors (RSS)
- L'habitat API ou inclusif et la cohabitation intergénérationnelle
- Les Ehpad. Indispensables pour une partie de la population âgée très dépendante, ces structures doivent néanmoins évoluer pour être plus attractives et permettre notamment que l'on s'y sente vraiment chez soi.

#### • Le défi de l'accompagnement des personnes dépendantes à domicile

L'accompagnement à domicile repose aujourd'hui sur deux types d'acteurs: 30 000 professionnels et près de 4 millions d'aidants familiaux.

Le nombre total d'aidants va sans doute augmenter en parallèle de la hausse du nombre de personnes en perte d'autonomie. Mais le nombre d'aidants potentiels par personne en perte d'autonomie va lui baisser et laisse présager une carence en aidants à horizon 2030-2050. Le secteur de l'aide à domicile reste, par ailleurs, exposé à un problème d'attractivité majeur. Le risque de voir le nombre de personnes âgées en situation d'isolement (500 000 pers actuellement) augmenter significativement constitue un autre défi des 20-30 prochaines années à venir.

## Proposition n°5

**Écouter**

La première condition de toute action publique qui ambitionne aujourd'hui de réussir son dernier kilomètre, c'est de s'assurer que l'objectif poursuivi est le bon, c'est-à-dire qu'il répond aux problèmes qui se posent effectivement au public concerné.

**Partir des besoins des usagers, c'est d'abord les écouter**

Les décisions, les choix de politiques publiques appartiennent aux responsables politiques démocratiquement élus. Mais ces choix qui visent la satisfaction de l'intérêt général, doivent être éclairés par les réalités du terrain.

Le système de santé offre un exemple déjà ancien d'association des usagers et de leurs représentants aux modalités de prise en charge des patients, à l'hôpital notamment. On peut citer l'équipe de direction du groupement hospitalier universitaire de Paris en psychiatrie et neurosciences dont les réunions hebdomadaires commencent par la lecture d'un témoignage ou d'une réclamation d'un patient pour replacer les priorités dans le bon ordre et s'assurer que toute l'organisation déploie son énergie à résoudre les bons problèmes.

Écouter c'est également s'attacher à identifier les problèmes effectifs pour y apporter une réponse adaptée. C'est l'objectif du dispositif « Notre école, faisons-la ensemble » lancé en 2022, dans le cadre du conseil national de la refondation (CNR). 16 000 établissements ont manifesté un intérêt pour cette démarche, plus de 2 700 projets ont été déposés et près de 480 bénéficient d'ores

et déjà d'un appui financier.

Écouter, c'est enfin aller au contact des usagers pour « prendre le pouls du terrain ». C'est ce que font spontanément la plupart des élus locaux, et notamment les maires mais aussi les préfets et sous-préfets. Le préfet de l'Yonne visite régulièrement une petite commune où le taux d'abstention a été particulièrement élevé aux élections nationales afin de manifester à ses élus l'intérêt que porte l'Etat à leurs préoccupations et à leurs projets. En complément il apparaît également indispensable de prendre le temps de nouer des relations régulières avec des agents de terrain, ceux qui sont derrière le guichet ou l'accueil téléphonique, prennent en charge les enfants, travaillent sur l'espace public.

L'administration doit redonner plus de pouvoir aux usagers : c'est l'objectif poursuivi notamment par le pass culture. C'est aussi l'esprit dans lequel certains opérateurs de transport initient des arrêts à la demande (entre Carhaix et Guingamp et entre Saint-Gervais / Chamonix Mont-Blanc et Martigny en Suisse par exemple)

**Recueillir la parole des usagers et faire émerger des questions communes**

Dans nos sociétés contemporaines, la légalité des décisions prises ne suffit plus à établir leur légitimité, notamment en l'absence d'une forme de constat partagé. Partir des besoins des usagers, c'est donc réfléchir à la façon de recueillir leur parole, au-delà de celle des seuls habitués, et de

**exemple****Bienvenue dans la chambre des 10 erreurs**

L'hôpital Saint-Antoine à Paris a mis en place une « chambre des 10 erreurs », née de la réflexion d'un groupe de travail avec des usagers.

Conçue comme une mise en situation à partir de réclamations réelles de patients, elle permet aux soignants comme aux personnels techniques de mieux appréhender les difficultés très pratiques auxquelles peuvent parfois être exposés les usagers.

Comprendre ce que l'utilisateur a vécu, aide à réfléchir à ses propres pratiques

**Bienvenue dans la chambre des 10 erreurs**

Vous entrez dans la chambre de Mr Delarue Camille, 83 ans, qui reste alité et qui présente des troubles du comportement.  
 Vous disposez d'une version imprimée de son ordonnance informatisée et de certains documents du dossier de soins concernant sa prise en charge.  
 Votre mission est de retrouver en 5 minutes les 10 erreurs qui se sont cachées dans cette pièce et de les noter sur ce feuillet.  
 Rendez-vous à la sortie de sa chambre pour effectuer la déclaration et prendre les mesures qui s'imposent pour que les erreurs ne se reproduisent pas !  
 A vous de jouer !!!

**Liste des erreurs trouvées**

.....

.....

.....

.....

.....

faire émerger des questions communes.

L'organisation de conférences inversées, directement inspirées de la pédagogie inversée (les élèves découvrent eux-mêmes la matière par des lectures, des expériences, des vidéos en amont du cours qui est quant à lui consacré à la discussion et à des travaux pratiques) peut s'avérer être un outil d'écoute efficace. Des initiatives ont été prises en ce sens en matière de violences faites aux femmes, policiers et gendarmes étant alors en situation d'écoute de victimes.

Le conseil économique, social et environnemental (CESE), qui se définit souvent comme « l'assemblée du premier mot » est une institution utile pour organiser des conventions citoyennes, à l'instar de la dernière sur la fin de vie,

Au-delà du CESE, de nombreux sujets, avec des enjeux plus locaux pourraient faire l'objet de débats dans les territoires.

### Prendre le temps d'analyser les besoins

Il paraît indispensable par ailleurs d'éclairer les réflexions et, in fine, les décisions, en s'appuyant davantage sur des travaux de recherche, basés, dans toute la mesure du possible, sur des retours d'expérience ou des enquêtes menées auprès des usagers.

Le secteur de la santé s'y prête déjà, en développant des outils pour appréhender l'effet de la qualité des soins sur l'état de santé des patients. Le ministère de la culture mène également, des

enquêtes régulières sur les pratiques culturelles

Pour aller plus loin, les travaux de recherche et de prospectives, tels que ceux que du Haut-Commissariat au plan et de France stratégie, sur les besoins des usagers doivent être davantage utilisés au service d'un effort d'anticipation et de planification afin d'adapter le service public, les politiques publiques aux enjeux du XXIème siècle. Que nous disent par exemple les travaux de recherche et de prospective sur les conséquences à court et moyen terme du vieillissement et du déclin démographique dans certaines régions ? Combien d'emplois doit-on créer pour accompagner le virage domiciliaire ? Quels gains peut-on attendre d'une politique de prévention massive sur le système de santé

## exemples

### De l'étude Elfe à l'allongement du congé paternité

Une étude de grande ampleur consacrée au suivi d'une cohorte d'enfants – **l'étude longitudinale française depuis l'enfance (Elfe)** - a été initiée en 2007 auprès de 500 familles, puis étendue en 2011 à 18 000 enfants. Son originalité tient au fait qu'elle mobilise un grand nombre de départements de recherche du secteur public et aborde de multiples aspects de la vie de l'enfant, notamment sous l'angle des sciences sociales, de la santé et de l'environnement.

Plusieurs de ses travaux ont contribué à éclairer le débat public et même certains choix de politiques publiques. Deux exemples :

- Santé publique France a publié en 2016 les résultats d'une étude menée sur la cohorte Elfe qui décrivait, pour la première fois en France, **l'exposition des femmes enceintes à certains polluants environnementaux**. Ces résultats ont conforté les actions et recommandations visant à protéger la population des pesticides et notamment les femmes enceintes.
- En 2021, le choix de **doubler le congé de paternité** s'est notamment appuyé sur les résultats de travaux menés sur cette même cohorte, ayant montré que prendre son congé paternité, quand on devient jeune père, a un effet à long terme sur l'implication paternelle dans la vie de l'enfant et dans la prise en charge des tâches parentales.

### L'impact d'une politique de prévention sur le système de santé : l'exemple de Wigan (Angleterre)

Quels gains peut-on attendre d'une politique de prévention massive sur le système de santé ?

La ville de Wigan dans la périphérie de Manchester a tranché la question. Ses élus ont passé un contrat social (« The Deal ») avec les habitants. Placardé sur tous les murs de la ville, ce « deal », demande aux particuliers de se maintenir en bonne santé et aux entreprises d'intégrer des publics en difficulté en contrepartie d'un engagement de sa part à améliorer le système de soins. Une démarche qui, d'après les observateurs, semble faire ses preuves !

## exemples

### Avec le pass culture : l'administration donne du pouvoir aux usagers

Le pass culture est un objet atypique dans le paysage des politiques culturelles, généralement axées sur le soutien aux établissements dans une logique de politique de l'offre. Il s'agit en l'espèce d'une cagnotte libre d'emploi à la disposition des jeunes (300 euro entre 18 et 20 ans), exclusivement utilisable sur une application numérique géo-référencée afin de rapprocher l'offre de la demande.

Les enseignants ont également la possibilité de financer des activités d'éducation artistique et culturelle. Le pass se matérialise alors par l'attribution annuelle d'un crédit à chaque établissement public d'enseignement, selon ses effectifs (entre 20 et 30 euros par élève, selon les niveaux). Des partenariats ont été noués avec les grands réseaux socio-éducatifs pour assurer l'accès de tous les jeunes accompagnés par ces structures à ce dispositif.

L'élaboration et le pilotage du pass culture ont été confié à la première « start-up » d'État créée dans le champ du ministère de la Culture. Le programme dispose d'un budget de 250 millions d'euros et s'appuie sur une équipe de 140 personnes.

#### La méthode retenue : impliquer les jeunes

Le dispositif a été initié en lien avec ses utilisateurs que sont les pourvoyeurs d'offres, mais aussi et surtout les jeunes. Une enquête sur leur perception du spectacle vivant a notamment mis en lumière leur manque d'information sur les programmes et la nécessité de lever certaines barrières culturelles, les jeunes estimant ne pas avoir les codes pour aller au théâtre. Les codes de communication de la jeunesse ont été utilisés (influenceurs, clips dans les cinémas, calendrier de l'avant sur Instagram, ...). Et un programme de jeunes ambassadeurs bénévoles a été mis en place.

#### Un dispositif qui a trouvé son public

90 % des 15 - 19 ans connaissent le pass culture et 72 % des jeunes de 18 ans ont activé leur pass. Avec plus de 1,5 millions d'inscrits, 14 000 structures partenaires et 7,8 millions de réservations de biens ou de sorties culturels, le pass culture est un succès. Selon les ambassadeurs rencontrés à Montpellier, les jeunes apprécient ce dispositif qui marque une reconnaissance symbolique de l'État à leur égard. Ils se sentent entendus et acteurs.

#### Des usages qui tendent à se diversifier

Les jeunes qui ont deux ans pour dépenser leur crédit n'en dépense que la moitié en moyenne (158 euros) au bout de 12 mois. Globalement et contrairement aux idées reçues, les biens et ac-

tivités culturels consommés par les jeunes sont relativement divers. La société a malgré tout mis récemment en place un plafonnement à 100 euros des consommations numériques (jeux vidéos, téléchargement de musique, ebook, ...).

71% des achats sont des livres. Les mangas représentent 60% des livres achetés, mais la société fait état de 230 000 références achetées. Le code civil annoté figure par exemple « dans le top 10 » des achats enregistrés. Plusieurs des jeunes rencontrés à Montpellier confirment d'ailleurs avoir utilisé leur crédit pour subvenir à des besoins universitaires (achat de matériel pour les étudiants en école d'architecture, de livres pour les juristes, etc.).

Les achats liés à la musique représentent 25% des dépenses (concerts, instruments, vinyles, abonnements sur les plateformes, etc.). Quant au cinéma, dont les jeunes se plaignaient du coût trop élevé dans les enquêtes, il connaît une consommation croissante, avec 4 millions de places achetées en 2022.

#### Des marges de progrès néanmoins possibles

Les expositions et le spectacle vivant ne représentent respectivement que 1 % des achats. Les enquêtes auprès des jeunes expliquent ce résultat par le fait qu'ils ne comprennent pas les plaquettes du spectacle vivant. Les modalités de réservation des certaines salles sont par ailleurs manifestement difficiles à articuler avec le pass culture.

Si la rubrique « aller plus au musée » figurait en 2022 parmi les trois premières envies formulées par les jeunes pour l'avenir, les acteurs du patrimoine sont assez peu connectés au pass culture.

Les jeunes des villes activent davantage leur pass culture que les jeunes du monde rural, en raison notamment d'un accès plus difficile aux offres culturelles. Il est regrettable à ce titre que les ambassadeurs ne soient recrutés que dans les villes.

Les jeunes rencontrés ont également suggéré d'assouplir le dispositif. L'obligation d'activer le pass dans l'année de ses 18 ans pourrait être levée pour éviter que jeunes de moins de 21 ans ayant découvert trop tard son existence ne « passent à côté », faute de l'avoir activé à temps. Le délai de deux ans maximum pour dépenser leur enveloppe pourrait être étendu jusqu'à leurs 26 ans par exemple pour éviter les achats parfois impulsifs en fin de période.

Proposition n°6

## Construire l'action publique avec les usagers et les acteurs de terrain

pragmatisme

### S'appuyer sur les usagers et les faire participer à l'élaboration des politiques publiques

Au-delà de la simple concertation, l'enjeu est de trouver les modalités adaptées pour associer plus systématiquement les usagers à l'élaboration de l'action publique. La première modalité, la plus évidente et la plus élémentaire mais qui n'est pourtant que trop peu utilisée est de s'appuyer sur les représentants des usagers. Il serait utile de créer un comité d'usagers dans toutes les structures accueillant du public

Il importe également de donner voix au chapitre aux « invisibles ». Cela nécessite d'admettre que les politiques publiques ne sont plus seulement « faites pour » certains publics mais « faites avec » eux. Les publics précaires sont interrogés sur des sujets très pratiques comme par exemple au logement ou l'aide alimentaire. Mais ils ne sont que trop rarement consultés sur des sujets de société tels que l'éducation de leurs enfants ou la culture par exemple, alors même que ces sujets les préoccupent tout autant.

Le conseil national de lutte contre l'exclusion ou le conseil consultatif des personnes handicapées gagneraient à être davantage sollicités par les pouvoirs publics pour envisager de nouveaux dispositifs. De même, les conseils des enfants ou des jeunes au niveau local apparaissent comme de bons moyens de faire émerger des vocations de futurs conseillers municipaux.

Un autre outil pourrait consister à mobiliser les

instances de dialogue existantes, voire à en créer pour renouveler les approches et les méthodes. C'est le cas par exemple des conférences régionales de la santé et de l'autonomie, qui réunissent les principaux acteurs du système régional de santé. Des initiatives consistant à rendre les usagers acteurs de leur sécurité se sont également développées depuis une vingtaine d'années. : « opérations tranquillité vacances » ou « opérations tranquillité sénior », du numéro d'alerte 3117 à la disposition des usagers des transports publics en Ile-de-France.

Enfin, la « démocratie implicative » permet d'impliquer les usagers pour co-construire des « diagnostics en marchant » et les ateliers législatifs sont des outils pertinents pour recueillir des observations et des propositions sur des projets et propositions de loi.

### Construire les politiques publiques avec les acteurs chargés de leur mise en œuvre et les agents au contact direct des usagers

Un autre gage de succès du dernier kilomètre est d'associer d'emblée les acteurs publics ou privés chargés de la mise en œuvre des politiques publiques à leur élaboration. Cette association s'impose même comme une nécessité lorsque l'Etat définit des orientations dans les champs de compétences des collectivités territoriales. Il importe également de mobiliser très tôt dans le processus de co-construction les agents qui sont au contact direct des usagers. Ces agents de terrain

## exemples

### Un usager acteur de l'amélioration du service public de la justice à Lyon

Un comité d'usagers a été récemment créé au tribunal judiciaire de Lyon. Expérience inédite au niveau nationale, ce comité est composé d'habitants intéressés par les questions de justice, d'élus, d'associations d'aide aux victimes et d'insertion, de chercheurs et d'un représentant du défenseur des droits.

Le comité devrait se prononcer tout d'abord sur le projet immobilier de restructuration et d'amélioration de l'accueil du tribunal puis sur la pertinence des actions conduites en matière d'accès au droit et les évolutions souhaitables.

#### Une illustration très concrète de l'utilité d'écouter avec les usagers

Dans le cadre de cette démarche, une rencontre entre le président et le procureur de la République du tribunal judiciaire de Lyon et des lecteurs du Progrès. Ces derniers ont notamment regretté l'absence de soutien aux victimes. Ce service existe pourtant à Lyon, c'est le bureau d'aide aux victimes. Mais il est indiqué dans le hall du tribunal uniquement sous forme d'initiales BAV. Aucune personnes présente à cette rencontre, ne savaient ce que voulait dire BAV...

### L'intérêt des Comités Locaux de sécurité et de prévention de la délinquance

L'esprit d'équipe est ce qui fait généralement le succès des comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Deux exemples de réussites :

- **Le CLSPD de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée**

Les polices nationale et municipale partagent un même poste de police avancé à Agde

La police nationale reçoit le renfort de l'ensemble des polices municipales de l'agglomération lors des fêtes votives

Les communes de Portiragne et Sérignan contribuent au financement de la brigade équestre de la gendarmerie nationale qui patrouille sur le littoral.



sont souvent plus au fait des attentes et difficultés concrètes rencontrées par les usagers que les administrations centrales chargées de l'élaboration des normes.

Au niveau national, l'Etat doit également s'efforcer de réfléchir réellement en équipe et de construire des agendas de travail partagés. S'il doit fixer le cadre d'ensemble, y compris dans les champs de compétences décentralisées, il ne peut plus se contenter de soumettre à une concertation de façade des choix de solutions déjà arbitrées, comme cela se pratique encore trop souvent. Il doit changer ses réflexes. C'était l'ambition initiale de la conférence nationale des territoires en 2017, abandonnée depuis... L'enjeu du vieillissement qui concerne un vaste panel d'acteurs publics et privés est une occasion à ne pas manquer pour s'accorder sur une méthode et s'y tenir.

De la même manière, les administrations centrales doivent prendre davantage l'habitude de s'appuyer sur des groupes de travail, associant des agents de terrain pour réfléchir de manière concrète et opérationnelle à la mise en place de nouveaux dispositifs ou réformes, en lien avec les préfets et les chefs de service déconcentrés.

Au niveau local, les mêmes efforts de travail en équipe et de souci du pragmatisme doivent prévaloir également. Leurs effets ne se révéleront toutefois que si le cadre donné aux acteurs de terrain leur offre un réel pouvoir d'action. La logique de la « carte blanche » donnée aux acteurs locaux constitue une autre illustration de ce pouvoir d'agir, donné aux acteurs de terrain.

## exemples

### • Le CLSPD de Vaux-en-Velin, dans le Rhône

Un protocole d'action signé en décembre 2020 entre la maire de Vaux-en-Velin, le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Lyon, le directeur départemental de la sécurité publique du Rhône et le directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a permis d'enrayer une pratique très répandue localement et qui empoisonnait la vie des habitants : **la mécanique sauvage** (vidanges, réparations importantes de moteurs ou de carrosserie, mécanique de gros œuvre sur la voie publique et sur les espaces ouverts au public).

Toute personne verbalisée par la police municipale pour ce type d'actes est systématiquement convoquée pour un avertissement pénal et citoyen devant un délégué du procureur et un représentant de la mairie (ainsi qu'un représentant de la PJJ pour les mineurs). Elle reçoit également une obligation de contribution citoyenne (versement d'une somme d'argent) à une association.

### La logique « carte blanche » en Creuse

Après la fermeture de l'équipementier GM&S en 2017, le Président de la République a invité les élus de la Creuse à faire du département un laboratoire d'expérimentation territoriale des politiques publiques.

Le « **plan particulier pour la Creuse** » a vu le jour en 2019 avec 96 engagements et un financement de 80 millions euros. 4 ans plus tard, l'immense majorité des engagements a pu être concrétisée (expérimentation de culture de cannabis thérapeutique, renforcement de l'activité opérationnelle du camp militaire de La Courtine, etc.).

Proposition n°7

## Simplifier la vie des usagers

### Penser l'action publique par le prisme des plus fragiles

Penser les politiques publiques par le prisme des plus fragiles ou des plus éloignés est le moyen le plus sûr pour faciliter le quotidien des usagers et toucher le plus grand nombre.

Les retours d'expériences de personnes illettrées ou de parents d'enfants handicapés scolarisés à l'école peuvent, par exemple, s'avérer particulièrement utiles pour améliorer le système scolaire pour tous les enfants. Dans cette logique, le conseil économique, social et environnemental (CESE) invite à développer les séquences de paraspport dès l'école primaire et jusqu'au lycée. Une démarche qui permettrait à la fois d'appréhender les enjeux d'inclusion et d'éveiller, dès le plus jeune âge, à la question de la perte d'autonomie.

### Généraliser le recours au « dites-le nous une fois »

L'automatisation de certaines procédures (attestations simplifiées, formulaires pré-remplis) et la généralisation du « dites-le nous une fois » constituent un deuxième axe de réponse à la complexité à laquelle sont confrontés les usagers. D'autres politiques publiques vont même plus loin en automatisant par défaut le recours à certaines prestations ou dispositifs. On peut citer l'indemnité inflation de 100 euros versée automatiquement à plus d'un Français sur deux (38 millions de personnes) fin 2021, début 2022.

La généralisation du « dites-le nous une fois », né-

cessite par ailleurs le développement de partages de données entre administrations (dans le respect du RGPD et des prescriptions de la CNIL).

L'harmonisation des conditions de ressources utilisées dans le calcul des prestations sociales, recommandée par le Conseil d'État faciliterait également la vie des usagers. Ces conditions sont en effet à la fois très hétérogènes et très complexes et peuvent conduire à faire, en toute bonne foi, des erreurs dans sa déclaration de ressources. La complexité des règles débouche sur des versements indus de prestations, des surévaluations de leurs revenus par les allocataires et in fine sur un contentieux important devant le juge judiciaire comme administratif. Le Conseil d'État recommande qu'il n'y ait plus que deux types de bases ressources : une première pour toutes les prestations relevant de la famille du RSA et une seconde pour les ressources fondées sur des notions fiscales.

Des réformes structurelles ou des modifications de certaines pratiques administratives pourraient également simplifier la vie des usagers comme, par exemple, le billet unique en matière ferroviaire, à l'instar du Deutschlandticket en Allemagne.

### Organiser l'action publique autour de moments de la vie des usagers

C'est le sens des annonces faites en mai 2023 par la Première ministre, tendant à faciliter les démarches administratives des usagers à dix mo-

pragmatisme

## exemples

### L'automatisation au service de la lutte contre les impayés de pensions alimentaires

Près de 30 % des pensions alimentaires ne sont pas payées ou incomplètement. Afin de lutter contre ces impayés, un mécanisme d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA) a été mis en place.

Le principe du dispositif est que le parent débiteur d'une pension alimentaire verse mensuellement le montant à l'agence de recouvrement et d'intermédiation financière des pensions alimentaires (l'ARIPA), qui se charge ensuite de le reverser au parent créancier. En cas d'impayé, l'ARIPA informe le parent débiteur de la nécessité de régulariser sa situation dans un délai maximal de quinze jours. À défaut de paiement dans les délais, l'agence engage une procédure de recouvrement forcée et peut verser l'allocation de soutien familial recouvrable (ASF) au parent créancier isolé qui en fait la demande.

Ce dispositif initialement limité aux situations de violence intrafamiliale et d'impayés de pensions alimentaires a été élargi à l'ensemble des parents séparés qui en faisaient la demande puis systématisé en 2022 avec l'envoi de l'ensemble des décisions de pensions à l'ARIPA. Les greffes transmettent ensuite aux caisses de sécurité sociale, via un portail dédié, les informations nécessaires (contacts) à la mise en place de l'intermédiation.

Les parents peuvent s'accorder pour refuser la mise en place de l'intermédiation financière, sauf s'il existe un contexte de violences conjugales ou familiales.

**Près de 105 000 pensions alimentaires ont été avancées ou payées par l'intermédiaire de l'ARIPA en décembre 2022.** Il faut désormais conforter l'adhésion des professionnels du droit au dispositif, et notamment des avocats qui jouent un rôle clé d'information des parents. L'automatisation des procédures devrait également contribuer à faciliter le travail des greffiers. L'information du grand public est également importante pour favoriser la compréhension du dispositif et renforcer la prévention contre les impayés. Enfin, l'absorption de la montée en charge du dispositif par l'ARIPA est essentielle pour maintenir la qualité du service.

ments clés de leur vie Mais c'est aussi celui des initiatives prises par certaines communes, à travers, par exemple, l'élaboration d'un « guide de l'arrivant », recensant tous les points de contact utiles pour inscrire son enfant à l'école ou s'inscrire sur la liste électorale, se faire connaître du service déchets de l'intercommunalité et précisant les jours de permanence du maire, les règles de vie dans le village (jour de passage des ordures ménagères, jours où la tonte est proscrite, ...), les conditions d'inscription à la bibliothèque, les coordonnées des associations actives sur place.

Les acteurs publics devraient internaliser des logiques de parcours des usagers afin d'éviter les effets de ruptures auxquels ces derniers sont parfois exposés entre dispositifs administratifs C'est ce que fait par exemple le GIP Habitat et Intervention Sociale en Ile-de-France, en s'efforçant non

seulement de proposer aux personnes précaires des offres de logement adaptées à leur situation, mais aussi en les aidant dans leurs démarches d'ouvertures des droits, ce qui n'est pas toujours évident – faute de toujours disposer d'interlocuteurs accessibles dans les CAF et préfectures. Les enjeux du vieillissement et du handicap invitent très fortement à construire cette logique de parcours en matière d'autonomie.

Enfin, une dernière option consiste à rapprocher les services et politiques publics des lieux de vie des usagers. Les 3 000 gares, où passent chaque jour plus de 10 millions de voyageurs, sont indéniablement aussi des lieux de vie susceptibles d'accueillir des services. Aux Pays-Bas, des bureaux de vote y sont par exemple implantés les jours d'élections.

## exemples

### La PUMa : une petite révolution silencieuse

En 2016, a été créée la protection universelle maladie (PUMa) en remplacement de la couverture maladie universelle (CMU) de base. La PUMa reste méconnue du grand public alors même qu'elle a significativement contribué à simplifier les procédures (côté usagers, comme administration), à abaisser les taux de non-recours à l'assurance maladie et à **assurer une meilleure égalité hommes / femmes**.

La notion d'ayant droit majeur a été remplacée par la **reconnaissance d'un droit universel propre à la personne majeure** à pouvoir bénéficier du remboursement de ses frais de santé. Le lien de dépendance qui existait jusque-là dans les couples entre les ayants-droits (majoritairement des femmes) et leur conjoint a été supprimé. Le respect de la confidentialité des prises en charge médicales est également mieux garanti avec l'obligation de relevé distinct et la possibilité de remboursement sur des comptes bancaires séparés.

L'extension de la PUMa à tous les régimes a, par ailleurs, permis de mettre fin aux ruptures de droits que pouvaient entraîner auparavant les obligations de mutations inter-régimes en cas de perte de travail par exemple.

Cette réforme visant à régler non pas des problèmes récurrents dans l'accès au service public, mais des difficultés ponctuelles, voire seulement potentielles, est un exemple réussi de réforme.

## Tirer les enseignements de la COVID

### Des retours d'expériences formalisés trop peu nombreux mais beaucoup d'enseignements à tirer de la crise

L'effet paradoxal de la crise sanitaire est qu'en dépit des drames personnels et collectifs dont elle a été le théâtre, la période a été vécue par beaucoup d'acteurs publics, en particulier sur le terrain, comme « une parenthèse heureuse » pour reprendre une expression utilisée par l'une des personnes auditionnées. Les énergies se sont libérées, des freins ont été levés, de nombreuses initiatives ont été prises pour faire face à l'urgence de la situation. Beaucoup d'acteurs disent également avoir retrouvé pendant cette période le sens de l'action publique, au service des patients et des usagers en général, dans un contexte d'alignement total de l'ensemble de la chaîne administrative sur le résultat à atteindre.

Les retours d'expériences formalisés par les administrations sont rares. Cela peut s'expliquer, en partie, par l'effet de soulagement recherché dans le retour à la « routine », mais aussi par la peur que des dysfonctionnements soient pointés avec des conséquences en termes de responsabilité, y compris judiciaire. Ce constat n'est d'ailleurs pas propre à la crise de la COVID 19. Il constitue une constante de notre système, avec le risque que, les personnels bougeant, les savoirs et expériences acquis durant la crise ne se perdent dans un phénomène « d'amnésie organisationnelle ».

Sans revenir sur les analyses menées dans le cadre de l'étude annuelle de 2021 sur les états d'urgence, cette étude est l'occasion de tirer des enseignements sous l'angle du dernier kilomètre

### La gestion de la crise en elle-même

Il paraît utile de conforter, dans la perspective de prochaines crises, la visibilité donnée aux échelons territoriaux et de systématiser le partage d'informations entre les deux chaînes de commandement (santé / préfetures). afin d'éviter les cloisonnements. Les modalités de remontées d'informations devront se concentrer sur les résultats plutôt que sur les moyens mis en œuvre. Et les collectivités territoriales et les opérateurs, qui sont bien souvent les acteurs du dernier kilomètre doivent être davantage associés à l'élaboration des solutions.

### Les modalités d'élaboration des mesures

L'expérience a montré que les boucles de rétroaction permanentes auxquelles se sont astreints certains acteurs ont porté leurs fruits (logique du « test and learn »). Le mode « agile » a permis, par exemple, de réaliser en quelques jours des systèmes d'information, pour lesquels il aurait peut-être fallu plusieurs semaines, voire plusieurs mois, en temps normal (par exemple le système mis en place par le ministère des transports à la demande des transporteurs routiers pour identifier les stations d'autoroutes dotées de sanitaires fonctionnels).

## exemples

### Analyse de la production normative visée par le Conseil d'Etat durant la crise sanitaire

Dans un contexte de limitation des contacts physiques et de la liberté d'aller et venir et de réunion, un certain nombre de mesures ont répondu à la nécessité de continuité du fonctionnement des pouvoirs publics ou de la vie économique et sociale de la Nation.

Le recours à la visioconférence a ainsi été assoupli, dans le secteur public. Cette logique de dématérialisation s'est également étendue à deux « objets de la vie quotidienne » : le relèvement du plafond des opérations de paiement sans contact de 30 à 50 euros et la possibilité de signer des actes notariés à distance sans comparution physique des parties.

On peut par ailleurs mentionner l'ensemble des textes par lesquels des pouvoirs ont été temporairement transférés des assemblées et organes délibératifs vers les autorités exécutives de chaque structure, notamment pour éviter la tenue de réunions.

Les mesures d'allègement et d'adaptation des procédures administratives recouvrent, pour leur part, par construction, une grande diversité de dispositions, d'inégales importances. Elles ont notamment concerné :

- l'adaptation du fonctionnement des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux
- la gestion de la continuité des réseaux de télécommunications, dans le contexte de la forte demande de consommation induite par le premier confinement
- les règles applicables dans le domaine funéraire, afin de faire face au surcroît de mortalité dû à l'épidémie de covid-19
- l'assouplissement des règles relatives aux aides d'Etat (à la suite à la communication de la Commission européenne

Par ailleurs, suivant la tendance de fond engagée depuis plusieurs années, une simplification s'est parfois opérée sans lien direct avec la crise sanitaire. On peut notamment mentionner la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, la dématérialisation des prescriptions de soins, de produits de santé et de

### Les simplifications mises en œuvre

La crise a ouvert des pistes de dérogation intéressantes, dont il paraît utile de prolonger les effets. Dans le champ du handicap par exemple, elle a permis d'échapper temporairement à la segmentation très poussée - et source de complexité - des structures pour personnes handicapées (type de handicap, âge des personnes accueillies, mode d'accueil et d'accompagnement).

### Les modalités de management

La crise a poussé l'Etat central à moins de verticalité, à laisser les acteurs de terrain agir avec une plus grande marge de manœuvre en se mettant à leur égard dans une posture d'accompagnement. Sur le terrain, la crise a été un facteur de décloisonnement, de coopération et des démarches innovantes ont été relevées dans la quasi-totalité des territoires. La maille départementale est également apparue comme l'échelon pertinent pour piloter la crise, à travers le couple maire-préfet.

### Les pratiques managériales

Elle a conduit à des formes de micro-mobilité professionnelle durant le confinement. Des agents dont le service était fermé se sont portés volontaires pour aller aider le service voisin. Dans les collectivités, s'est également développé un management par la subsidiarité. Les décisions étaient prises au plus proche du terrain, sans remonter toujours aux N+1.

### La sortie de la crise

La politique de la ville et le secteur de la culture ont été des laboratoires d'innovations intéressantes de dispositifs de sortie de crise. Certains ont été au demeurant prolongés, à travers la mise en place par exemple des « colo apprenantes » et des « quartiers d'été » au bénéfice des jeunes.

**Examen de la production normative durant la crise sanitaire**

### Examen de la production normative durant la crise sanitaire

La crise liée à l'épidémie de covid-19 s'est accompagnée d'une élaboration très significative de normes par les administrations, qu'il s'agisse de lois, d'ordonnances, de décrets ou d'arrêtés, voire d'outils de « droit souple ». Les mesures prises dans ce contexte ont, pour une part importante d'entre elles, eu pour effet de simplifier l'action publique et les procédures administratives, applicables tant aux institutions publiques elles-mêmes (Etat, collectivités territoriales, administrations sociales, etc.

En lien avec le secrétariat général du Gouvernement et les directions juridiques des différents ministères, le Conseil d'Etat a recensé les textes comportant un tel objet et dont il a été saisi au cours de cette période dans le cadre de sa fonction consultative, afin d'en identifier les lignes-forces et d'envisager un travail d'identification des simplifications qui pourraient être reprises ou rendues pérennes. Deux grandes catégories de dispositions se dégagent ainsi des 72 textes recensés (annexe 7 de l'étude) : des mesures rendues nécessaires par la limitation des contacts physiques et des mesures d'allègement et d'adaptation des procédures administratives.

## exemples

prestations établies par les professionnels de santé exerçant en ville ou encore l'allongement de la durée de validité du certificat médical à l'appui d'une demande déposée auprès d'une maison départementale des personnes handicapées.

Ce recensement, non exhaustif, reflète le fait que **la crise sanitaire a constitué un moment temporaire de suspension et d'adaptation, voire de dérogation à de nombreuses règles** régissant le fonctionnement de nos institutions publiques et structures de droit privé.

Certaines de ces mesures se justifiaient uniquement par ce contexte exceptionnel, en particulier lors du premier confinement national de mars à mai 2020. A l'inverse, d'autres mesures, plus rares, ont été pérennisées, à l'instar de la généralisation des possibilités de visioconférence dans les instances des collectivités territoriales, ou ont d'emblée été pensées comme pérennes, notamment les dispositions assouplissant le recours à l'activité partielle par les employeurs.

Mais la liste des simplifications imaginées durant la crise sanitaire susceptibles d'être pérennisées est sans aucun doute plus longue. Il paraît donc utile de poursuivre l'analyse des pérennisations encore possibles.

### **La juridiction administrative est, elle aussi, concernée par le souci du dernier km**

En tant que service public, la juridiction administrative doit, elle aussi, porter une attention soutenue à la question du dernier kilomètre. Elle est attentive à la manière dont ses décisions permettent de contribuer, dans le cadre légal et réglementaire, à faciliter la vie de l'utilisateur et à réduire, dans toute la mesure du possible, la complexité reposant sur lui.

**Cette préoccupation se retrouve à plusieurs étapes, notamment lors de sa saisine et lors de l'exécution effective des décisions qu'elle rend en faveur des requérants.**

- Pour faciliter l'accès au prétoire, le juge administratif a par exemple une interprétation relativement souple des règles de recevabilité et des conditions de régularisation des requêtes, y compris après l'expiration des délais de recours.
- Le développement de l'oralité devant la juridiction administrative participe aussi du souci de la rendre plus accessible aux usagers et de faciliter le contact avec eux.
- On peut également citer les décisions tendant à limiter l'incidence, sur l'utilisateur, d'erreurs notamment d'interprétation illégales, commises par l'administration. Ou encore celles tendant à reconnaître à l'utilisateur une forme de droit à l'erreur.
- Les règles et de la jurisprudence en matière de droit de l'urbanisme, permettent par ailleurs à l'administration, y compris en cours d'instance, de

délivrer un permis modificatif ou de prendre une mesure de régularisation.

- Des formulaires pré-remplis sont mis à disposition des usagers
- Le juge administratif demande systématiquement à l'administration de communiquer toutes les pièces utiles à l'examen du litige. Cela permet ainsi au requérant de ne pas obtenir seulement l'annulation de la décision attaquée mais de se voir reconnaître, le cas échéant, le bénéfice de la prestation à laquelle il a droit, directement par le juge.
- Les injonctions que peut prononcer le juge administratif et les procédures d'exécution des décisions de justice tendent également à conforter la solution donnée à l'utilisateur dans les litiges qui l'opposent à l'administration.
- Encore modeste en volume (plus 2 000 médiations ordonnées en 2022), la médiation commence à porter leurs fruits. Depuis sa mise en place en 2016, près de la moitié des médiations engagées en première instance ont abouti à un accord (45 %) et 15 % en appel, dans un délai de 6 à 9 mois.

**A partir de questionnaires adressés à l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, au Conseil national des Barreaux et aux magistrats de la justice administrative, le Conseil d'État formule des premières pistes d'amélioration de son dernier kilomètre.**

- Renforcer le recours à l'aide juridictionnelle des bénéficiaires de prestations sociales qui y re-

courent très peu.

- Développer un format « facile à lire et à comprendre » pour renforcer le niveau de suivi des formulaires de régularisation adressés par les juridictions aux requérants.
- Travailler sur les avis d'audience pour inciter les requérants à se rendre aux audiences, les échanges à l'oral permettant souvent de lever les incompréhensions entre les parties.
- Doter le juge d'un pouvoir d'injonction à la médiation, qui peine encore à rentrer dans la culture de certaines administrations.
- Mettre en place une plateforme d'écoute citoyenne

**Enfin, de manière générale, la juridiction administrative, et le Conseil d'État en particulier, entendent continuer à contribuer à simplifier la vie des usagers, en signalant aux administrations concernées les difficultés rencontrées dans le cadre de leurs activités contentieuses, et pour le Conseil d'État, dans le cadre de ses activités consultatives et d'études.**

## Proposition n°8

## Doter les politiques publiques des moyens nécessaires et prendre en compte d'emblée les questions d'intendance

Certains acteurs publics ont déjà une conscience aigüe de l'importance de l'intendance dans la réussite d'une politique publique : l'armée, l'administration fiscale, les opérateurs de l'Etat, les collectivités territoriales. Les autres doivent l'intégrer sans attendre.

### Se doter des moyens proportionnés aux objectifs et davantage intégrer les questions de faisabilité au stade de la préparation des réformes

Le risque de décevoir est grand si, à côté des objectifs affichés, les moyens adéquats pour les atteindre ne sont pas prévus. Il est donc nécessaire de réaliser une évaluation réaliste des moyens nécessaires, quitte, lorsque les moyens sont limités ou dans un contexte de maîtrise des finances publiques, à ajuster les objectifs à la réalité des moyens disponibles.

Dans la même logique, tirer les enseignements des succès ou échecs des réformes passées avant d'en engager de nouvelles apparaît nécessaire, tout comme la mise en place de cas pratiques pour en tester la pertinence et l'acceptabilité. Citons par exemple la réforme du recouvrement des contributions d'assurance chômage et du régime de garantie des salaires qui a su tenir compte des enseignements de l'échec de la réforme du régime sociale indépendant (RSI) en 2006. Une phase de test a été réalisée et il n'y pas eu de fu-

sion de fichier, source importante d'erreurs, mais intégration des données des organismes partenaires au fichier de l'URSAFF.

De même, toute réforme devrait systématiquement s'accompagner, au moment des arbitrages, d'un volet relatif à sa faisabilité pour les questions de systèmes d'information (interopérabilité, développements, RGPD, etc.), de ressources humaines ainsi que les modalités d'évaluation. Ces dernières conditionnent la capacité d'une administration à mesurer finement, au fil du déploiement, y compris au niveau territorial, l'efficacité d'un dispositif afin de l'ajuster si nécessaire.

Les études d'impact, associées aux projets de loi, devraient également comporter les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs, un bilan des retours de terrain et l'analyse des différences options possibles, dont celle du statu quo (améliorations possibles à droit constant). Cela permettrait par ailleurs au Conseil d'État de mieux questionner la mise en œuvre concrète des politiques publiques, dans sa mission de conseiller juridique indépendant.

### Se donner le temps de l'action publique

L'accélération des rythmes de vie fait peser sur les administrations le risque de voir l'affichage prendre le pas sur l'efficacité de la politique. Il importe désormais de calibrer le temps des réformes. Les étapes de mise en œuvre des ré-

## exemples

### Le prélèvement à la source : succès d'une méthode et d'une réforme qui a pris son temps

Envisagée à plusieurs reprises depuis 1973, la réforme du prélèvement à la source de l'impôt est entrée en vigueur au 1er janvier 2019. C'est un exemple emblématique d'une réforme réussie de « dernier kilomètre ».

#### Un haut niveau de portage politique

La réforme du prélèvement à la source – à cheval sur deux quinquennats – a bénéficié d'un portage politique au plus haut niveau et constant lors des phases de conception, de mise en œuvre et d'entrée en vigueur. Les autorités politiques ont assuré « le service après-vente de la réforme » y compris après son entrée en vigueur, sur le terrain, comme dans les médias.

Après l'annonce en 2015 de la mise en place du prélèvement à la source par le président de la République, les ministres chargés des finances et du budget ont donné un objectif clair à l'administration : la « contemporanéisation » à fréquence mensuelle de l'impôt en fonction des revenus, tout en lui laissant le soin de trouver les voies et moyens pour atteindre cet objectif. Le chantier de la réforme a été découpé en plusieurs blocs et chacun d'eux a fait l'objet de travaux approfondis présentés dans le détail aux ministres.

Afin d'apporter des réponses concrètes aux préoccupations relayées par les parlementaires, la direction de la législation fiscale (DLF) a réalisé une étude d'impact présentant une centaine de cas de la vie quotidienne et des micro-simulations des effets de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source.

#### Une organisation efficace et un engagement fort de l'administration

L'administration a assumé une focalisation des efforts humains, financiers et informatiques sur la réforme du prélèvement à la source et le ralentissement induit pour d'autres projets. Une équipe projet restreinte a été constituée au sein de la DGFIP, sans doublon métier pour limiter les coûts de coordination.

Les enjeux de transformation administrative et les chantiers informatiques ont nécessité un temps de préparation significatif de plus de trois ans. Les parties prenantes, y compris politiques, ont accepté de consacrer un an de plus à la préparation de la réforme afin qu'elle soit réussie et ne présente pas d'imperfections notamment sur le plan fonctionnel.

formes doivent par ailleurs être réalistes jusqu'au dernier kilomètre.

Enfin, le succès des réformes tient bien souvent au fait de les avoir assorties de mesures transitoires. La justice administrative a, par exemple, demandé un délai de 6 mois (20/06/2000 – 01/01/2001) pour mettre en œuvre les procédures de référés (mise en place des outils de réception et de traitement des requêtes).

### Ne pas négliger les enjeux de maintenance

L'importance donnée ces dernières années à la notion de politique publique a parfois eu pour conséquence de négliger la notion plus traditionnelle de service public. Derrière les mots, il y a une réalité concrète. La politique publique a tendance à être réinventée, à privilégier l'innovation, là où le service public privilégie la stabilité, la continuité, le temps long. Et comme le montrent les secteurs du ferroviaire ou du nucléaire, la tendance des dernières décennies est de miser sur le neuf au détriment de la maintenance. On pourrait également citer la problématique de l'entretien des ponts et ouvrages d'art (dont 1/5 est en mauvais état) ou les réseaux d'adduction d'eau potable (20 % de l'eau potable mise en distribution est perdue).

Si ces constats invitent à investir dans l'entretien des réseaux et équipements publics pour en assurer la sécurité et la pérennité, ils conduisent également à réfléchir aux priorités de l'action pu-

blique. Faire mieux fonctionner l'existant et régler les problèmes qui se posent devraient absorber autant d'attention, si ce n'est plus, de la part des acteurs publics que de miser en priorité sur la nouveauté. L'intégration de certaines dépenses de maintenance dans la section « investissement » des budgets des collectivités pourrait être un levier incitatif intéressant.

## exemples

### Sur le plan informatique, une réforme s'appuyant sur l'acquis de la déclaration sociale nominative

La DLF et la DGFIP ont fait très tôt le choix de s'appuyer sur le système existant de la déclaration sociale nominative (DSN) parce qu'elle permettait déjà la production mensuelle par les logiciels de paie de la quasi-totalité des données nécessaires et parce que les délais contraints de la réforme (moins de 4 ans) ne permettaient pas d'envisager de construire des systèmes d'informations spécifiquement dédiés.

Les administrations, le GIP « Modernisation des Déclarations Sociales » et une cinquantaine d'éditeurs de paie ont travaillé ensemble pour modifier une quarantaine d'applications. La coopération de l'ensemble de ces acteurs a été marquée par l'écoute et la pédagogie sans imposer aux éditeurs de paie des solutions préconçues. Par ailleurs, le phasage des travaux informatiques a permis la mise en place de campagnes de tests, dès l'été 2017 puis tout au long de l'année 2018, afin d'identifier en amont les erreurs et anomalies.

### Un accompagnement spécifique des agents

Près de 40 000 agents ont bénéficié de séquences d'information et de formation, mais également compte tenu de la charge de travail induite par la réforme d'une prime ponctuelle. L'étude d'impact de la DLF leur a permis de répondre à la grande majorité des questions qui leur étaient posées. En cas de difficulté, un réseau d'accompagnement leur permettait également d'obtenir des services centraux, sous 48h, des éléments de réponse.

### Des contribuables écoutés et accompagnés dès la phase de conception jusqu'au déploiement

Des échantillons d'utilisateurs représentatifs des contribuables ont participé à l'occasion d'ateliers à la construction de l'interface informatique, l'amélioration de son ergonomie et la simplification du vocabulaire. L'écoute des parties prenantes a contribué à faire évoluer les paramètres de la réforme, notamment sur le dispositif des indépendants.

Le lancement du prélèvement à la source dès septembre 2018 a également permis aux contribuables d'appréhender le dispositif en amont et de poser des questions à l'administration. Lors de son déploiement, l'administration a assuré un accompagnement multicanal des contribuables. La trajectoire de baisse des emplois de la DGFIP a par ailleurs été infléchie au moment de l'entrée en vigueur, afin que l'assistance téléphonique ou la prise en charge des usagers aux guichets soient pleinement assurées.



## Proposition n°9

**Réussir le dernier kilomètre** avec les agents publics et tous les acteurs de l'action publique**Valoriser et donner aux agents publics les moyens de contribuer à la réussite du dernier kilomètre**

L'action publique s'est adaptée au cours des dernières décennies, loin de la perception d'agents publics qui seraient rétifs au changement ou de bureaucrates tatillons. Les agents rencontrés tout au long de l'année ont démontré un attachement fort et unanime au service public et à l'intérêt général. Pour autant, ces agents se découragent pour beaucoup et se posent, pour certains, la question du sens de leur travail. La confiance reste par ailleurs insuffisante entre les différents acteurs, le réflexe étant trop souvent celui de la méfiance, voire de la défiance.

Si naturellement l'action civile n'exige pas de l'agent public la même nature d'engagement que celle attendue d'un militaire, les acteurs de l'action publique pourraient s'inspirer davantage de ce que pratiquent les armées, pour lesquelles le souci du dernier kilomètre présente une dimension existentielle et conditionne même l'engagement de chacun.

**Tous les acteurs publics doivent être formés aux enjeux du « dernier kilomètre » qui doivent devenir des outils de recrutement et de gestion des personnes contribuant à l'action publique**

Les propositions de la présente étude gagneraient à devenir des fondamentaux incontournables du cursus de formation des écoles de la fonction publique. Certains éléments pourraient également être intégrés dans le curriculum des formations

aux métiers de contact avec le public, notamment aux métiers de la santé et de l'aide à la personne.

Ces propositions pourraient également devenir des éléments d'une « charte des engagements de l'action publique », adaptées à chaque structure et qui serait signée par chaque personne rejoignant l'administration.

**Avoir exercé sur le terrain devrait être un élément de valorisation pour accéder à des fonctions d'encadrement supérieur**

De même que tous les généraux ont été un jour lieutenants, il paraît crucial de pouvoir se prévaloir ou s'appuyer sur une expérience de dernier kilomètre pour élaborer la norme ou orienter l'action publique. Cela permettrait d'éviter les erreurs de projection de convictions théoriques sur la réalité, tout en dotant le système d'outils de compréhension mutuelle et d'éléments capables de jouer un rôle de trait d'union entre le niveau central et le niveau territorial. Cela passe par le développement d'une logique de parcours alternés, de filières et des passerelles facilitées.

Les cadres devraient également être évalués, de manière générale, sur leur capacité à écouter leurs agents et à s'investir dans le déroulé de leurs carrières. C'est le sens par exemple des évaluations à 360° appliquées notamment aux préfets et en cours d'extension aux chefs de services déconcentrés de l'État.

Dans un contexte où la fonction publique traverse une crise d'attractivité, ces éléments de reconnaissance seraient certainement de nature à conforter l'engagement de ceux qui ont fait le

## exemples

**Charte de commandement de l'armée de terre**

« Quatre conditions principales permettent de créer [la] fraternité. Il s'agit de responsabiliser les individus, de les valoriser, de créer une profonde satisfaction de servir et d'aboutir à une discipline librement consentie. De toute évidence, ces conditions s'enchaînent logiquement, chacune agissant sur les autres en retour.

Il faut tout d'abord responsabiliser chacun. L'idée selon laquelle il existerait, au sein d'un groupe, « les responsables et les autres » est pernicieuse car elle pose en principe la déresponsabilisation des exécutants. Certes, il y a des chefs et des subordonnés mais tous sont responsables de leurs actes dans la réalisation d'une œuvre commune, sans quoi les chefs s'épuisent à créer et entretenir un mouvement et à susciter des initiatives qui ne demanderaient qu'à s'exprimer spontanément. Nul n'est dépourvu de talents. Responsabiliser chacun, c'est en réalité reconnaître ses talents et l'encourager à les exprimer.

Responsabiliser, c'est aussi valoriser les individus, donc les pousser à donner toujours davantage d'eux-mêmes en développant en eux la claire conscience de ce qu'ils apportent et sont susceptibles d'apporter à la collectivité. C'est bien la valorisation des individus qui fait naître, au-delà de la responsabilité individuelle, le sentiment d'une responsabilité collective, celle-ci constituant l'un des fondements de la cohésion.

Ainsi valorisés, les subordonnés éprouvent une profonde satisfaction de servir, quelle que soit leur place dans la hiérarchie. De cette satisfaction découle le plein épanouissement des hommes, source première de leur motivation et de leur désir de bien faire, d'où un élan supplémentaire conféré à la valorisation et à la responsabilisation. Cette satisfaction de servir ne peut émerger que si, dans les relations de commandement, se répondent le dévouement que l'on attend naturellement des subordonnés vis-à-vis de leurs chefs et celui que ceux-ci manifestent à l'égard de leurs subordonnés.

Lorsque les subordonnés se sentent responsabilisés, c'est-à-dire reconnus, et qu'ils puisent une réelle satisfaction dans l'exercice quotidien de leur métier, ils acceptent spontanément les exigences d'une discipline dont ils comprennent mieux les raisons et dont les caractères particuliers résultent de la nature de l'action de combat. Cette discipline librement consentie est la quatrième condition de la fraternité. Elle achève

choix d'y faire carrière et de consacrer leur vie professionnelle au service public.

**Valoriser les métiers de l'accueil, de l'accompagnement ou du contact avec les usagers afin de répondre à la crise d'attractivité à laquelle ils sont confrontés**

Trois voies d'action doivent être explorées : une meilleure reconnaissance matérielle et statutaire, plus de moyens pour agir et répondre aux demandes des usagers, dans des lieux d'accueil plus adaptés et enfin une meilleure protection face au comportement de certains usagers (prévention, réaction systématique a posteriori).

**Conforter les filières métiers et les fonctions d'expertise au sein des administrations**

Pour affronter les défis écologiques, démographiques, technologiques, etc., la puissance publique ne peut pas s'en remettre, comme elle a pu être tentée de le faire depuis une vingtaine d'années, à une expertise extérieure ou se contenter de voir ses ressources quitter le secteur public, comme c'est le cas par exemple dans le secteur médical.

Le vieillissement et le « virage domiciliaire » auxquels se prépare notre pays doivent être abordés avec lucidité en termes de ressources humaines. C'est aussi le cas dans d'autres secteurs économiques et industriels. En Isère, par exemple, les projections actuelles montrent que les plans de formation, déjà ambitieux, menés à l'échelle régionale ne suffiront pas à pourvoir les besoins de l'industrie électronique et nécessitent une stratégie nationale.

Pour éviter que ne se reproduise l'échec des projections en matière de démographie médicale, il est urgent d'établir une cartographie à l'échelle nationale et dans les territoires des besoins de recrutement à court et moyen terme puis de mettre en œuvre une politique ambitieuse de renforcement des compétences à l'échelle nationale et dans les territoires

**Miser sur les relais légitimes**

Compte tenu de la prolifération des acteurs et des « effets de silos » que cela implique trop souvent, l'administration doit s'appuyer sur un réseau d'acteurs capables d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de la chaîne de production administrative et d'établir un lien solide avec les usagers.

- **Les élus des territoires, et parmi eux les maires en particulier**

Les acteurs locaux sont aujourd'hui plus que jamais des acteurs clefs pour assurer la mise en œuvre du dernier kilomètre. Leur mobilisation, la créativité et les solutions dont ils ont fait preuve durant la crise de la COVID 19 en témoignent. Ils ont su, souvent mieux que l'Etat central, mobiliser non seulement leurs équipes et également les habitants. Les deux tiers des vaccinations ont par exemple été réalisées dans les centres de vaccination, mis en place partout sur le territoire durant le mois de janvier 2021. Indépendamment de cette période exceptionnelle, de nombreux acteurs témoignent par ailleurs du caractère indispensable, « vital » même pour certains, d'une relation de confiance avec les élus pour mener à bien leurs missions.

**exemples**

d'ordonner les efforts de tous pour le succès de l'action commune.

Ces quatre conditions engendrent ainsi un « cercle vertueux » du commandement : au fur et à mesure que chacune d'elle se réalise, les autres se renforcent jusqu'à créer un élan que le chef n'a plus à susciter, mais seulement à orienter.

Il s'agit bien, en responsabilisant et en valorisant les subordonnés, de leur porter l'attention qu'ils méritent. Il s'agit bien, en leur offrant la satisfaction de servir, de les respecter. En les conduisant à précéder l'ordre par une discipline librement consentie, il s'agit bien de les grandir. Il s'agit bien, en un mot, de les aimer. »

- **Les associations**

Les associations, auxquelles les acteurs publics confient souvent la mise en œuvre de leurs politiques publiques jusqu'au dernier kilomètre, doivent être confortées. Il faut sortir du recours systématique aux appels à projets et privilégier les appels à manifestations d'intérêt plus souples afin de réduire le temps passé à des tâches purement administratives. Les conventions d'objectifs devraient être pluriannuelles et l'évaluation itinéraire.

- **Les préfets et sous-préfets**

Les préfets et sous-préfets doivent être confortés dans leur rôle « d'ensembliers » et de facilitateurs de l'action publique. Le préfet joue un rôle décisif dans le dernier kilomètre, comme interlocuteur privilégié des élus des territoires. Il est « l'amortisseur » des contraintes souvent perçues comme

excessivement technocratiques venant de l'État central. Il est sur le terrain le seul à même de permettre à l'État de parler d'une seule voix et de ne pas imposer sa complexité aux autres acteurs.

Il existe une vraie confiance réciproque entre le préfet et les élus du territoire concerné, réalité d'autant plus précieuse qu'elle est rare. Il est donc souhaitable de conforter cette situation en renforçant le rôle du préfet par un mouvement effectif de déconcentration. Les sous-préfets d'arrondissement sont des acteurs clefs en ce sens.

- **Médiateurs et usagers-pairs**

La médiation, qui puise ses origines au début du XXème, s'est inscrite dans le paysage administratif national à partir du milieu des années 1970. Il existe aujourd'hui plus d'une trentaine de médiateurs de service public, désignés au sein des administrations et des entreprises chargées d'une mission de service public pour tenter de résoudre à l'amiable les litiges qui peuvent surgir entre ces entités et les usagers.

Depuis quelques années, le rôle des « usagers-pairs » se développe également. Cette pratique est notamment répandue dans le champ médical où les « patients-partenaires » ou « pairs-aidants » (à distinguer des représentants des usagers), inspirés notamment d'expériences canadiennes, sont d'anciens patients, intégrés aux équipes de soins, après une formation pour accompagner d'autres patients à différents stades de la maladie. Certains « patients-experts », atteint d'une maladie chronique, et ayant développé au fil du temps une connaissance fine de

leur maladie et disposant d'une réelle expertise dans le vécu quotidien d'une pathologie peuvent également devenir des ressources pour les structures où ils interviennent. On peut également citer le recrutement par certaines collectivités ou structures associatives « d'ambassadeurs » pour aller au contact de leurs pairs (les ambassadeurs de la vaccination ou du pass culture).

La pratique de l'apprentissage croisé est également un outil intéressant, que l'on retrouve notamment dans la formation des enseignants aux mathématiques et au français à l'école primaire (constellations croisées) ou dans le programme Action Cœur de Ville consistant à redonner de l'attractivité et du dynamisme aux centres des villes moyennes.

- **Corps intermédiaires et acteurs de la société civile**

Enfin, le dernier kilomètre ne saurait atteindre pleinement sa cible sans associer étroitement les corps intermédiaires et les acteurs de la société civile : les syndicats comme les collaborateurs occasionnels du service public. La Mutualité sociale agricole tire par exemple sa force de sa gouvernance mutualiste et de son réseau de 13 700 délégués cantonaux

## exemples

### Le Médiateur de l'énergie et le Médiateur des entreprises

**Le Médiateur de l'énergie**, créé en 2006 par le législateur sous le format d'une autorité administrative indépendante (et doté d'une équipe d'une trentaine de juristes), apparaît bien identifié des consommateurs. Il reçoit de nombreuses saisines : 30 000 en moyenne chaque année, dont 10 000 dans le délai de deux mois, ainsi que 170 000 appels téléphoniques. 7 saisines sur 10 aboutissent.

Face aux situations bloquées, le médiateur de l'énergie dispose de moyens de persuasion qui paraissent efficaces. Il peut proposer aux autorités ministérielles le retrait de l'autorisation de fourniture de l'entreprise concernée et n'hésite pas à pratiquer le « name and shame » dans son rapport d'activité annuel. Ce qui est généralement efficace.

**Le Médiateur des entreprises** a été créé en 2010 sur le format d'une administration de mission

Avec 2500 saisines en 2022 contre une centaine en 2010, il connaît un succès croissant et permet de dénouer un grand nombre de litiges : 7 sur 10 (majoritairement sur des délais de paiement).

Il tire, pour sa part, sa force de son réseau de 90 médiateurs présents partout sur le territoire. La moitié sont des agents en poste en directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités – DREETS - et pratiquent la médiation en parallèle d'une autre fonction. Les autres sont des bénévoles, souvent retraités, qualifiés en la matière.

Fort de son expérience, le Médiateur des entreprises développe en outre des outils de nature à faciliter les liens entre administration et entreprises (création d'un label sur les achats responsables, guide à destination des PME pour répondre aux marchés publics, élaboration d'une « checklist » énergie pour accompagner les chefs d'entreprises dans le renouvellement de leur contrat avec leur fournisseur d'énergie, etc.).

De tels dispositifs reposent sur une logique de tiers de confiance. Ils apparaissent très utiles et devraient être encouragés et développés.

## Proposition n°10

Pratiquer **la subsidiarité**

Face à la verticalité du fonctionnement administratif, caractérisé par des administrations centrales qui consultent trop peu le terrain et des appels à projets nationaux plaqués sur les réalités locales, il paraît nécessaire de trouver un nouvel équilibre entre le sommet et la base, et d'asseoir une véritable culture de la subsidiarité. Les armées en font l'élément clef de la construction des manœuvres. Sans décliner purement et simplement cette approche militaire, plusieurs éléments de méthode peuvent guider utilement l'action publique.

**Donner du sens à l'action publique et faire des choix**

L'efficacité de l'action publique tient d'abord à la clarté des choix des acteurs politiques dans lesquels elle s'inscrit. Il leur revient de fixer un cap clair à l'action publique et, dans toute la mesure du possible, constant de sorte à ne pas décourager l'adhésion et l'engagement des acteurs publics. Une hiérarchisation des objectifs doit permettre également de réduire, au stade des arbitrages, les contradictions auxquelles sont souvent confrontés les acteurs de terrain.

L'environnement budgétaire contraint implique enfin d'être capable de se fixer des objectifs en nombre limité pour concentrer les efforts là où cela est indispensable, là où la politique publique aura une plus-value pour l'utilisateur.

**Modifier notre façon d'élaborer les normes**

Face à l'emballage normatif qui tend à faire peser sur l'utilisateur la complexité du système administratif, la norme doit être rédigée de manière moins complexe, plus compréhensible et laisser les marges nécessaires aux acteurs de terrain.

Le législateur doit fixer des principes généraux et laisser au pouvoir réglementaire voire à la négociation collective le soin de préciser le contenu plus détaillé de la norme. La « norme négociée » a notamment toute sa place dans les domaines où il existe des acteurs forts, comme ce fut le cas pour la réforme 2016 du code du travail. Cette sobriété normative pourrait également trouver à se réaliser en ayant davantage recours à la logique de « compliance ». L'auteur de la norme fixe un certain nombre d'objectifs de résultat et laisse les acteurs du secteur libres de choisir les moyens qui leur paraissent les plus adaptés pour les atteindre.

En se concentrant sur les principes et effets à obtenir, les normes sobres ont le mérite de laisser aux acteurs locaux le soin d'adapter les solutions au terrain. Ces mécanismes renvoient au principe de différenciation reconnu par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État et que la loi dite « 3DS3 » est venue consacrer. Enfin, dans un souci de lisibilité, il pourrait être envisagé d'introduire des visuels dans les textes normatifs pour en faciliter la compréhension.

## exemples

**Le pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérarche**

Né en 2018 d'une initiative des acteurs de terrain (préfet et élus locaux), le pacte pour la réussite de la Sambre-Avesnois-Thiérarche a consisté à identifier des actions permettant de :

- Désenclaver ce territoire à cheval sur les départements du Nord et du Pas-de-Calais (*dédoulement de la route nationale 2, accès au numérique*)
- Conforter la présence des services publics (*financement d'un nouvel hôpital à Maubeuge et de huit nouvelles maisons de santé sur le territoire, création d'un nouveau commissariat à Aulnoye-Aymeries*)
- Accompagner des populations caractérisées par un taux de pauvreté très élevé (25%) (*Lutte contre l'illettrisme, accompagnement vers l'emploi de public en difficulté d'insertion*)
- Valoriser les atouts du territoire (*Approvisionnement des cantines en circuit court, développement de la filière bois énergie, appui au développement d'un centre de musiques actuelles à Aulnoye-Aymeries sur une ancienne friche industrielle*)

Depuis 2021, ce plan est entré dans une deuxième phase, marquée par un effort de concentration renforcé des moyens de l'Etat en région sur ce territoire en particulier. **Le préfet a ainsi fait un choix, celui de concentrer une part importante des ressources publiques à sa disposition en faveur d'une partie seulement du territoire relevant de sa compétence.**

**Le principe de compliance pour encadrer les plateformes numériques**

La compliance a été depuis longtemps utilisée par le droit européen, initialement dans le domaine économique uniquement, mais, dernièrement, le législateur européen y a eu recours s'agissant de l'encadrement des plateformes numériques, notamment avec le règlement sur les services numériques (RSM, DSA en anglais). Ces règlements imposent aux plateformes numériques des obligations de résultats susceptibles de toucher à des libertés fondamentales comme la liberté d'expression.

## Laisser de la souplesse et des marges de manœuvre aux acteurs de terrain

Une fois les principes arrêtés, le principe de subsidiarité doit conduire à mettre en pratique l'adage du décret du 20 mars 1852 selon lequel « on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près ». Les circulaires doivent simplement préciser les éléments de doctrine ou d'interprétation des textes en laissant aux acteurs locaux une liberté d'action sur la mise en œuvre des politiques publiques.

De même, il paraît utile de développer une culture de la responsabilité et de la prise de risque dans l'action publique par les règles et les modes de gestion des agents publics. Actuellement, quel que soit son rang dans la hiérarchie, un fonctionnaire n'est dégagé d'aucune responsabilité par celle de ses subordonnés. Laisser des marges de manœuvre à ses collaborateurs peut être vu comme un risque pour le décideur public, avec comme conséquence la tentation forte d'un management très directif, laissant peu de place à la créativité. L'expérience montre pourtant qu'en matière de gestion des risques, la proximité est un facteur de meilleure appréhension du risque global. En 2018 déjà, le Conseil d'État avait recommandé de déconcentrer les décisions risquées ne présentant pas un caractère national, tout en apportant un meilleur soutien aux agents en première ligne.

Enfin, il importe de donner aux préfets, non seulement un pouvoir de dérogation, mais également un pouvoir de décision, en allégeant les conditions de mise en œuvre, notamment en supprimant la validation préalable par les administrations centrales des dérogations envisagées.

## Agir à la bonne échelle

Sans entrer dans le débat sur l'organisation administrative et le millefeuille territorial, il paraît indispensable d'envisager l'action publique à la « bonne échelle », là où elle rend le service le plus approprié aux usagers. Dans le domaine de la santé, l'échelon régional est par exemple le niveau adapté aux prises de décisions relatives à certaines spécialités médicales. L'arbitrage des questions liées au parcours de soins des usagers est, est pour sa part, plus cohérent à l'échelle des bassins de vie et des communautés professionnelles territoriales de santé. Dans le domaine des mobilités, certains conseils régionaux associent les élus de proximité (maires, conseillers communautaires, conseillers départementaux sur le vol et mobilité des enfants handicapés) à l'élaboration des cahiers des charges des parcours de bus. Une plus grande souplesse dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales permettrait également d'assurer mieux l'action publique à la bonne échelle. Une souplesse envisagée favorablement par le Conseil d'État (avis du 7/12/17).

## exemples

Concrètement, le règlement fixe des objectifs aux plateformes : évaluer les risques, mettre en place des mesures pour les atténuer, mener des audits externes pour s'assurer du respect de ces prescriptions. Mais il leur laisse une certaine marge de manœuvre pour apprécier la nature exacte des mesures à mettre en œuvre.

### Le changement de paradigme dans la lutte contre la pauvreté dans le monde

Depuis une quinzaine d'années, la lutte contre la pauvreté est appréhendée différemment par la communauté internationale.

L'attention des pays développés porte aujourd'hui moins sur les ressorts de la croissance économique des pays en difficulté que sur des objectifs plus concrets et atteignables : vaccination, prévention de la mortalité maternelle, etc., et sur la mesure de leurs résultats.

C'est cette concentration sur des problèmes concrets qui a permis d'améliorer globalement la situation.

## Favoriser le recours à l'expérimentation

Le recours à l'expérimentation devrait être encouragé, de manière générale, pour tester la mise en œuvre de dispositifs nouveaux avant leur extension à l'ensemble du territoire, mais également pour expérimenter l'adaptation de normes existantes.

Les expérimentations et les projets concrets menés sur le terrain doivent également être valorisés. Elles s'avèrent bien souvent beaucoup plus efficaces en termes de résultats effectifs que les approches menées de façon macroéconomique (cf. les travaux d'Ester Duflo, prix Nobel d'économie en 2019, sur la lutte contre la pauvreté).

Enfin, le recours aux expérimentations doit s'accompagner d'une évaluation systématique des dispositifs mis en place. Les expériences ayant fait recette dans certains territoires ou certains services doivent être valorisées, sans rechercher à les généraliser systématiquement.

## Développer des contrôles ex post pour nourrir la confiance

Si le principe de subsidiarité tend à proscrire les contrôles a priori, il semble utile en revanche de mettre en place des contrôles a posteriori afin de s'assurer des résultats et de nourrir dès lors la confiance dans le système. Deux types d'approches peuvent être encouragées en ce sens :

- Une stratégie de labellisation des services et politiques publics, à l'instar des labels ISO

L'expérience montre en effet que les labels ont non seulement un effet d'émulation sur les acteurs d'une chaîne de production mais inspirent la confiance de l'utilisateur ou du consommateur. On peut citer le label patrimoine mondial de l'UNESCO, AB pour l'agriculture biologique ou AOP pour les appellations d'origine protégée. Les acteurs publics doivent évidemment veiller à leur lisibilité et à leur mise à jour régulière.

- Une approche des politiques publiques fondées notamment sur les preuves

Cette approche vise à mobiliser le travail de la recherche pour vérifier a posteriori si les objectifs donnés à une politique publique ont été atteints et de s'en servir comme une aide à la décision et à l'ajustement des choix initiaux. Cela se pratique déjà dans le monde médical et dans des pays comme le Canada.

Au-delà de ces éléments, il importe également de réaffirmer le principe du « droit à l'erreur » afin de valoriser l'esprit d'initiative et la prise de risque.

Enfin, la confiance dans le système doit pouvoir s'appuyer sur l'engagement des équipes de contrôle internes aux administrations et sur des contrôles menés par des organes externes, et notamment ceux des chambres régionales des comptes auxquelles la loi « 3DS » a confié récemment une mission d'évaluation des politiques publiques

## exemples

### Des exemples d'expérimentation

- **Le programme France Expérimentations**

Né en 2016 du constat qu'un certain nombre de projets innovants portés par des acteurs économiques étaient freinés par des dispositions de natures législatives ou réglementaires, ce programme permet de déroger à une norme de droit commun, à la demande de porteurs de projets afin de tester sur le terrain, pendant une durée limitée, un service ou une nouvelle technologie, et d'en mesurer les effets de façon objective.

Au total, plus de 400 demandes de dérogation ont été déposées dans ce cadre depuis 2016 et instruites par les ministères et 39 ont donné lieu à des décisions d'expérimentation (en mars 2023). 14 sont en cours de déploiement (rédaction en cours des textes) et 11 sont en cours de réalisation. 7 sont achevées dont 5 ont été généralisés ou pérennisés. Et enfin 7 n'ont pu être mises en œuvre, le plus souvent en raison de l'abandon du projet par ses porteurs.

- **L'expérimentation dans les parcours de soins et la prise en charge des produits de santé**

La loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018 a créé un cadre légal spécifique pour permettre aux acteurs de la santé de déroger, à titre expérimental (5 ans), à une centaine de dispositions législatives relatives à l'organisation du parcours de soins et à la prise en charge des produits de santé.

**Dans le Grand Est**, des protocoles renforcés de suivi de l'état de santé physique, psychologique et du développement des jeunes enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance sont expérimentés dans les pouponnières volontaires des départements des Ardennes, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et des Vosges.

**En Bretagne**, un service de dépistage et de soins bucco-dentaires mobiles à destination des personnes âgées et des personnes en situation de handicap est testé dans le département du Finistère (avec majoration de la consultation et des actes effectués par le chirurgien-dentiste mobile et du financement des actes de téléconsultation).

## Proposition n°11

Passer d'une « logique du mistigri » à une **logique de coopération**

L'organisation en silo des administrations conduit trop souvent à des fonctionnements étanches et à vouloir se « débarrasser » des cas particuliers ou difficiles à traiter auprès des services voisins. Cette logique du mistigri doit laisser place à une véritable culture de la coopération favorable aux usagers.

**Créer les conditions d'une culture de la coopération dans et entre les organisations**

La culture de la coopération ne se décrète pas. Pour y parvenir, il faut privilégier une approche « usagers » et « métiers », et non une culture du « produit » ou de la politique publique, davantage tournée vers le fonctionnement interne. La création au sein des tribunaux judiciaires et cours d'appel de 200 pôles dédiés au traitement des dossiers de violences intrafamiliales à la fois sur le plan civil que sur le plan pénal (dossier unique, audiences dédiées) en donne une bonne illustration

Ritualiser des temps de rencontre et identifier des personnes ou des outils capables de « créer du commun » au sein et entre les organisations permet également de nourrir une culture de la coopération. La crise sanitaire a par exemple montré combien les réunions associant préfets et directeurs généraux des agences régionales de santé avaient eu un effet de rapprochement entre des institutions, plutôt habituées à des face-à-face. A l'inverse, l'isolement de certains hauts fonctionnaires à la défense dans les ministères a pu montrer la faiblesse de ces instances pour coordonner la crise.

Les formations communes donnent aux acteurs un terreau de compréhension réciproque. On peut citer, par exemple, les enseignements communs aux différentes écoles de service public lors de la création de l'INSP.

La désignation d'acteurs ou d'outils capables de « mettre de l'huile dans les rouages », comme la création des espaces de coopération entre acteurs publics et/ou privés participent de la même logique. Les assistants de justice recrutés au sein des pôles dédiés aux violences intrafamiliales illustre la première idée. La « place à communs », équivalent d'une place de marché rassemblant des personnes partageant l'envie de relever certains défis en commun, organisée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) la seconde.

**Fonder les approches partenariales sur des diagnostics partagés**

Il faut également fédérer et responsabiliser les acteurs autour d'une lecture partagée des besoins et réalités locales pour les laisser imaginer ensemble les réponses adéquates. On retrouve ce type d'approches avec les cités éducatives dans certains quartiers politique de la ville (QPV) ou les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) pour établir un diagnostic partagé de la patientèle du territoire et rechercher ensemble les réponses à lui apporter.

Les logiques de coopération et d'équipe de soins doivent également être confortées. On peut citer à ce titre la création d'équipes de SMUR para-mé-

## exemples

**La réorganisation de Caisse des dépôts et consignations (CDC)****Organiser la gouvernance autour des métiers**

Avant la réorganisation, les réunions de direction rassemblaient les directeurs de l'établissement public et des filiales. Ce format très élargi encourageait à rester sur son territoire pour le préserver et ne permettait pas une prise de décision collégiale efficace. Un comité exécutif a donc été créé avec les directeurs métiers et les directions support essentielles.

**Développer une culture de la coopération par des règles managériales renouvelées**

Les directions du siège ont désormais l'obligation d'avertir les directions régionales avant de rencontrer leurs partenaires locaux (logique de point d'entrée unique).

Par ailleurs, trois priorités ont notamment été arrêtées

- Mettre l'accent sur les points de contact entre les activités des uns et des autres pour servir le projet stratégique
- Décentraliser et déconcentrer la prise de décision pour donner de l'autorité aux managers intermédiaires et de l'autonomie aux équipes
- Consacrer au moins 50 % du temps d'un manager à l'animation de son équipe

**La cité éducative de Sète (34)**

Les cités éducatives consistent à réunir tous les acteurs éducatifs d'un quartier afin de partager un diagnostic des difficultés auxquelles sont confrontés les enfants et les solutions pour améliorer leur prise en charge éducative.

A Sète, où l'initiative a suscité une réelle adhésion, une attention très forte a été donnée aux enjeux de parentalité avec notamment la :

- Création de classes passerelles dès la maternelle pour permettre l'accueil des enfants dès 2 ans et accompagnement des parents dans leur rôle éducatif
- Organisation de cheminements du quartier vers le centre-ville pour y visiter certains lieux culturels, à l'initiative de parents

dicalisées (1 infirmier + 1 aide-soignant ambulancier expérimenté) dans la Sarthe et dans l'Oise ou de maisons de santé universitaires auxquelles sont rattachés des étudiants en quatrième année de médecine comme à Toulouse

Au-delà des initiatives menées sur le terrain, de telles approches coopératives gagneraient à être développées également entre administrations centrales où la culture de « l'interministérialité » reste à développer.

### **Préférer les logiques de guichet unique ou intégré aux débats sur la gouvernance**

Il appartient à l'administration de faciliter le parcours des usagers et de créer les outils de coopération adéquats. Loin des débats stériles sur les questions de gouvernance, la priorité des acteurs devrait être de s'entendre sur des solutions pratiques pour créer des relais entre acteurs. Cette approche peut prendre la forme d'un guichet unique, à l'instar par exemple de la Mutualité sociale agricole qui offre une réponse globale aux usagers sur l'ensemble des branches de la sécurité sociale (famille, maladie y compris la médecine du travail et la prévention, retraite, recouvrement).

### **Assumer une approche partenariale de la décentralisation**

Si l'Etat a naturellement vocation à garantir la cohérence d'ensemble de l'action publique dans un souci d'intérêt général, il ne saurait faire abstraction de la diversité des territoires et de leurs prio-

rités. Il faut donc certainement apprendre à adapter les politiques publiques « à la grammaire des territoires ». La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales, doit ainsi être confortée (contrats de plan Etat-Régions, de ville, de relance, de transition écologique...). La capacité des préfets à prendre des initiatives, à négocier leurs contenus avec les acteurs locaux doit également être renforcée.

## exemples

- Mise en place d'une option web radio permettant aux élèves du collège de se confronter au traitement de l'actualité à vu le jour (partenariat avec France bleu Hérault)

### **Du service public de l'insertion par l'emploi à France Travail**

Dans le cadre de la mise en place du « service public de l'insertion par l'emploi » en 2019, le dossier unique accessible à l'ensemble des acteurs de l'insertion a été créé.

La démarche a permis de multiplier les contacts entre les acteurs du domaine social et de développer des solutions numériques intéressantes : « RDV insertion » pour la gestion de prise de rendez-vous, « DORA » pour une cartographie complète de l'offre d'insertion sur un territoire, « Carnet de bord » pour le partage d'information entre professionnels de terrains...

Pour autant, elle n'a pas complètement atteint l'objectif recherché. Aucune porte d'entrée commune dans le parcours d'insertion n'a pu être construite, faute d'avoir suffisamment clarifié les responsabilités de chacune des structures.

La création de France Travail entend répondre à ce constat en s'inspirant du rapprochement initié en 2020 dans des locaux communs de Pôle emploi et de Cap emploi (pour les personnes en situation de handicap). Dans une logique de « guichet intégré », le parti pris de la mission de préfiguration de France Travail a consisté, non pas à fusionner les acteurs de l'emploi, mais à clarifier leurs responsabilités et à s'assurer d'une meilleure coopération, notamment avec la mise en place de communs physiques, numériques et méthodologiques.



## Proposition n°12

**Mettre le service au cœur** du pilotage de l'action publique

Faire confiance, c'est faire des acteurs, plus que de la norme, l'élément central d'une action publique tournée vers le service aux usagers, dans une logique de résultats.

**Repenser les outils du management public**

Les responsables doivent aller au contact du terrain, et des agents eux-mêmes, pour mieux appréhender les problèmes qui se posent effectivement et discuter des solutions concrètes à mettre en œuvre. Cette démarche, qui revient à miser sur la force du dialogue social et de l'intelligence collective, implique de la part de la hiérarchie un état d'esprit particulier, consistant à rechercher l'amélioration continue du service.

Il serait par ailleurs utile de développer des alternatives à la norme par un management collaboratif impliquant davantage la société civile. On parle à ce titre de « décentralisation sociétale » : laisser les acteurs de terrain libres de s'organiser, en apportant l'appui de la puissance publique en fonction de l'intérêt de ces initiatives

**Valoriser les approches créatives et innovantes et au service des usagers et des territoires**

La sphère publique recèle dans notre pays un réservoir de créativité qui devrait être encouragé pour favoriser une amélioration du service par des initiatives venues du terrain. Des agences de design ont proposé de mettre leur savoir-faire au service de l'élaboration de certaines politiques

publiques. A partir de ces approches créatives, pas moins d'une soixantaine de laboratoires d'innovation publique ont vu le jour, pour expérimenter ou tester de nouvelles façons d'aborder les politiques publiques.

Le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a également initié en 2013 la méthode « start-up d'Etat », portée par le programme Beta.gouv.fr, qui consiste à permettre à des agents publics (des intrapreneurs) en poste au sein des administrations de travailler sur un « irritant » ou un problème posé par une politique publique dans un cadre juridique très souple. Plus d'une trentaine de réalisations ont ainsi été pérennisées depuis le début.

Laboratoires d'innovation publique, tiers-lieux, micro-folies (intégration d'un musée numérique dans un équipement existant), Fab lab dans les établissements scolaires, etc., toutes ces initiatives favorisent la créativité dans la sphère publique, en ayant recours à des initiatives nouvelles venues « d'en bas ». Les pouvoirs publics se limitent ici à un rôle de facilitateur et font confiance à l'intelligence et à la créativité des acteurs du terrain

**Assumer une culture du résultat tournée vers l'utilisateur**

Il importe de mobiliser des indicateurs adaptés, concentrés sur le suivi de la qualité du service et de son efficacité plutôt que sur les moyens engagés. Les politiques de mobilité devraient ainsi être mesurées plus en temps passé dans les embou-

**exemples****Des exemples de décentralisation sociétale**

- **Les Buurtbus aux Pays-Bas**

Ce sont des bus de proximité (ou bus de voisinage) exploités en lignes fixes avec itinéraires et arrêts de montée ou descente à la demande, qui reposent sur l'engagement bénévole de conducteurs (une vingtaine en moyenne par ligne pour une population de 2 500 à 5 000 habitants) et le soutien financier du ministère des transports. Ces initiatives permettent de désenclaver certaines zones rurales.

- **Le collectif des médecins solidaires de la Creuse**

Ce collectif de médecins a installé en novembre 2022 un premier centre de santé à Ajain en s'appuyant sur l'engagement volontaire de médecins généralistes se relayant toutes les semaines à tour de rôle (un peu dans l'esprit des missions de Médecins sans frontières). Un deuxième centre a été inauguré en juin 2023 à Bellegarde-en-Marche.

- **On peut citer également :**

- L'engagement des quelque 200 000 sapeurs-pompiers volontaires (80 % du total des sapeurs-pompiers).
- La numérisation des archives départementales sur microfilms. Ce projet a pu être mené en deux ans grâce à la mobilisation de volontaires rémunérés. Le temps nécessaire à la réalisation de cette tâche avait été estimé à au moins sept ans sans leur appui.

**Le design appliqué aux politiques publiques**

Le design est un processus intellectuel créatif et pluridisciplinaire, dont le but est de traiter et d'apporter des solutions aux problématiques de tous les jours, petites et grandes, liées aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Inspiré du monde l'industrie et très développé dans les pays scandinaves (au Danemark en particulier), le concept de design s'est étendu depuis une quinzaine d'années au champ des politiques publiques où il consiste à « mettre en œuvre des processus de création au service d'enjeux d'intérêt général ».

teillages ou dans les correspondances intermodales plutôt qu'en nombre de kilomètres de voirie construits ou en nombre de passagers transportés. Le choix des indicateurs doit faire l'objet d'un dialogue systématique avec les opérateurs qui doivent avoir prise sur eux et les comités d'usagers pourraient donner leurs avis. Enfin, les indicateurs devront être établis en nombre limité dans un souci de dosage de l'effort de reporting exigé des agents et opérateurs.

Cette culture du résultat tournée vers l'utilisateur nécessite également d'éclairer les choix budgétaires en prenant en compte, au moment des arbitrages, les effets induits des différentes options sur le service rendu aux usagers, ainsi que les coûts induits. Elle implique également de sortir du primat de l'annualité budgétaire pour envisager les décisions dans une perspective pluriannuelle.

### Evaluer et ajuster les politiques publiques au fil de l'eau

Comme le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le relever dans son étude annuelle de 2020, l'évaluation des politiques publiques participe de leur crédibilité et de la confiance que les citoyens peuvent avoir en elles. Il est donc essentiel de concevoir les politiques publiques comme des hypothèses. Cela implique de les tester en amont, de les évaluer au fil de l'eau, de les ajuster le cas échéant et in fine de les proroger ou de les abandonner.

Les usagers devraient par ailleurs être davantage associés aux démarches d'évaluation, comme le

font l'ARCEP (plateforme d'alerte) ou la Cour des comptes (enquêtes de satisfaction sur les politiques publiques). Et une fois ces évaluations menées, il est nécessaire d'en tenir compte ou, à défaut, de préciser, le cas échéant, les motivations qui conduisent à ne pas les suivre.

### Rendre compte aux citoyens

Un ultime moyen de rétablir la confiance des usagers dans l'action publique est de leur rendre compte de sa mise en œuvre, dans l'esprit de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon laquelle « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Cet exercice de « rendre compte » passe notamment par le bilan de l'application des lois. Celui-ci ne saurait se limiter à un suivi statistique des lois ayant reçu application, mais devrait s'intéresser à leur effectivité sur le terrain et pour les usagers.

Les usagers ne manquent d'ailleurs pas de relever l'ineffectivité de certaines lois. La FNAUT (fédération des associations d'usagers des transports) estime par exemple que seules 10 % des autorités organisatrices de mobilité ont mis en place les comités des partenaires, qui doivent être consultés avant toute évolution substantielle de l'offre de mobilité et de la politique tarifaire, et sur la qualité des services et de l'information des usagers (en application de la loi d'orientation des mobilités 2019). C'est également le cas pour la loi de 2005 relative à l'accessibilité des bâtiments, équipements et services ouverts au public. Si des progrès indéniables

## exemples

### La méthode : la politique publique est une hypothèse

Le parti pris du design est de concevoir les politiques publiques comme des hypothèses, de les tester à petite échelle pour être sûr de leur bénéfice, avant de les élargir à plus grande échelle. Il part des utilisateurs, les associe à la recherche de solutions, valorise les plus créatives et porteuses de sens, pratique la méthode de « l'essai-erreur » et des tests, rend visuels et compréhensibles des problèmes complexes, ou produit des prototypes pour réduire les risques de dysfonctionnements.

Cela nécessite un temps différent, une méthode rigoureuse et une expertise dédiée et/ou accompagnée, la plupart du temps en décalage avec la culture et l'exigence contemporaines d'immédiateté. L'identification des demandes est la phase la plus complexe.

### La mobilisation de compétences variées

Face à la complexité et l'interdépendance des problématiques publiques, des approches croisées doivent être privilégiées pour apporter des réponses. Les professionnels du design mobilisent généralement des équipes pluridisciplinaires associant les sciences sociales, l'économie, la sociologie de terrain, l'ethnologie, les designers-spécialistes de la conception créative.

ont été faits s'agissant des bâtiments publics, l'objectif est encore loin d'être atteint dans les transports et les commerces. A Paris, seules 3 % des lignes de métro étaient ainsi accessibles en 2020. En matière ferroviaire, seules un quart des gares sont aujourd'hui adaptées.

Le Conseil d'Etat veille à ce que les mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois soient prises dans un délai raisonnable. Plusieurs décisions récentes ont sanctionné la carence du pouvoir réglementaire à prendre certains textes d'application, entravant la mise en œuvre des politiques publiques sur le dernier kilomètre.

L'exécution des décisions participe de cette même exigence de loyauté de l'administration à l'égard des citoyens, et conditionne dès lors leur confiance dans l'action publique. Il pourrait être envisagé pour en renforcer l'attention collective de présenter un bilan annuel au Parlement de l'exécution des décisions de la justice administrative.

Le rétablissement de la confiance envers l'action publique passe enfin par la reconnaissance d'une forme de devoir de suite. Lorsque les citoyens saisissent l'administration ou, à l'inverse, lorsque cette dernière sollicite leur avis, lorsqu'une consultation a été réalisée, ceux qui ont été concernés doivent être tenus informés des suites qui y ont été données. Cela devrait être vrai évidemment pour les réclamations qu'ils adressent à l'administration. Mais également lorsque c'est l'administration qui sollicite leurs avis. Cette dernière devrait restituer aux contributeurs ce qui a été pris en compte et ne l'a pas été.

## exemples

### L'exécution des décisions de justice, ultime étape du dernier kilomètre de l'action publique

L'exécution d'une décision juridictionnelle, gage de son effectivité, correspond au « dernier kilomètre » du justiciable. Qu'en est-il, à cet égard du juge administratif ?

Le nombre de demandes d'exécution, rapporté au nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat, augmente faiblement mais régulièrement depuis une dizaine d'années avec un ratio de 0,91% en 2012, 1,42% en 2018 et 1,68% en 2022. Les inexécutions volontaires ne sont pas devenues plus fréquentes puisque seules 250 astreintes ont été prononcées en 2022 pour l'ensemble de la juridiction administrative. C'est avant tout la lenteur de certaines administrations à exécuter la chose jugée que le justiciable tolère moins facilement.

Cette lenteur à exécuter prolonge les défaillances des politiques publiques concernées et résulte notamment de la faiblesse des effectifs de certains services publics ou de l'absence de dialogue entre les administrations.

#### Deux illustrations :

- **Le paiement par l'Etat des frais de procédure (« frais irrépétibles ») est une illustration des difficultés du dernier kilomètre du justiciable**

L'ordonnateur ne procède pas toujours spontanément à ce paiement, obligeant le bénéficiaire à s'adresser au comptable public afin d'obtenir le « paiement d'office » de la condamnation. Cette démarche, qui vise normalement à simplifier l'exécution de ce type de décisions et à désencombrer les juridictions, ne suffit pas toujours et le requérant doit alors à nouveau saisir le juge. Par ailleurs, le versement tardif des frais irrépétibles n'est que rarement accompagné des intérêts au taux légal, une application automatique, en principe.

De façon générale, l'exécution des décisions juridictionnelles condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent, prévue par la loi du 16 juillet 1980, soulève des difficultés, notamment parce, selon l'institution condamnée, le service à saisir n'est pas le même (comptable public, préfet ou autorité de tutelle). Une clarification éventuelle de la procédure par la section du contentieux du Conseil d'Etat permettrait de simplifier le dispositif pour le justiciable.

- **Le contentieux du droit au logement opposable se caractérise quant à lui par des modalités d'exécution ne bénéficiant pas directement au bénéficiaire**

Le code de la construction et de l'habitation prévoit que le demandeur qui a été reconnu comme prioritaire et devant être logé d'urgence peut déposer un recours devant la juridiction administrative. Le président du tribunal administratif peut alors ordonner à l'Etat de fournir un logement au demandeur et assortir cette injonction d'une astreinte.

Toutefois, l'injonction ne débouche que rarement sur une proposition de logement à court terme, compte tenu du déficit structurel de logements sociaux. Et le montant de l'astreinte est versé au « fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, deux fois par an, jusqu'à exécution de la décision. Ce mécanisme favorise la construction de logement sociaux, mais demeure très largement incompris par les demandeurs et suscite un contentieux indemnitaire mettant en cause la responsabilité de l'Etat.

Parallèlement au renforcement des outils dont dispose le juge de l'exécution (par exemple, la faculté de prononcer d'office des injonctions et des astreintes), l'amélioration du dernier kilomètre passe, notamment pour les contentieux de masse, par un respect plus rigoureux par l'administration des délais qui lui sont impartis et par l'allocation de moyens humains suffisants.

