

5^e conférence :

Penser le dernier kilomètre dès le premier

Mercredi
24 mai 2023
(18h00 – 20h00)

Conseil d'État
Salle d'Assemblée générale

Dossier du participant

Modérateur :

■ **Didier Roland Tabuteau,**
vice-président du Conseil d'État

Intervenants :

■ **Gérard Larcher,**
président du Sénat

■ **Yaël Braun-Pivet**
présidente de l'Assemblée nationale

■ **Thierry Beaudet,**
président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

■ **Michaël Janas,**
président du tribunal judiciaire de Lyon

■ **Etienne Matignon,**
président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)

Présentation du cycle

Le Conseil d'État a choisi de consacrer la treizième édition de son cycle de conférences¹, au thème auquel il consacre son étude annuelle pour 2023 : *Réussir le dernier kilomètre : nouveau défi des politiques publiques ?*.

La finalité de ce cycle est de faire intervenir, sous la forme d'un débat public, des personnalités qualifiées, dont les échanges nourriront cette réflexion, y compris au-delà du champ juridique et administratif, en direction par exemple de la sociologie, de la philosophie, de l'économie. L'objectif est aussi de donner au public qui assistera à ces conférences l'opportunité de contribuer à cette réflexion au travers de la participation aux débats.

Le cycle de conférences pour 2022-2023 aborde les cinq thèmes suivants :

1. *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?*
2. *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?*
3. *Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?*
4. *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre.*
5. *Penser le dernier kilomètre dès le premier*

¹ *Régulation de crise, régulation en crise ?* (2009-2010) ; *Droit européen des droits de l'Homme* (2010-2011) ; *La démocratie environnementale* (2010-2011) ; *Enjeux juridiques de l'environnement* (2012-2013) ; *Où va l'État ?* (2013-2015) ; *Droit comparé et*

territorialité du droit (2015-2016) ; *Entretiens sur l'Europe* (2015-2017) ; *La citoyenneté* (2017-2018) ; *Le sport* (2018-2019) ; *L'évaluation des politiques publiques* (2019-2020) ; *Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes* (2020-2021) ; *Les réseaux sociaux* (2021-2022).

Présentation de la 5^e conférence :

Penser le dernier kilomètre dès le premier

A *priori*, la nécessité de penser le dernier kilomètre dès le premier kilomètre relève du simple bon sens. Tout amateur de jogging sait qu'il doit gérer sa course et veiller à garder des forces et du souffle jusqu'à la ligne d'arrivée, pour réaliser un temps optimal². De même, il est recommandé aux étudiants de ne pas « bachoter » au dernier moment et de s'y prendre suffisamment à l'avance³. Et pourtant, force est de constater qu'il n'en va pas toujours de même dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Les raisons en sont multiples : la vie démocratique est rythmée par les élections, qui conduisent à faire campagne sur des engagements dont la concrétisation peut se heurter à des difficultés imprévues, comme l'actualité nous le rappelle régulièrement⁴. Trop souvent en effet, les coûts et les obstacles sont sous-estimés dans la préparation des programmes électoraux⁵. Et ensuite, la conception et la mise en œuvre des politiques publiques prennent insuffisamment en compte les attentes de tous ceux qu'elles visent⁶. Cela tient également à leur mode d'élaboration, qui demeure trop centralisé, sans consacrer un temps suffisant à la concertation avec les acteurs de terrain et à l'expérimentation⁷.

Ces constats nous invitent à un changement profond de méthode et de regard : partir du dernier kilomètre pour définir et élaborer les politiques publiques, c'est choisir de se fonder d'abord sur les attentes des citoyens pour entrer dans une démarche de co-construction avec eux. Cela consiste à partir du point de vue des bénéficiaires des politiques publiques et à se demander comment simplifier les procédures pour les rendre plus efficaces et mieux adaptées à la cible visée. Cela exige aussi de s'interroger sur la place de l'utilisateur dans le

fonctionnement des services publics et les moyens de faire en sorte qu'il soit au cœur de l'action publique. Cela passe enfin par une évolution de notre culture administrative pour parvenir à réduire la distance avec les destinataires des politiques publiques et à valoriser davantage l'action des agents publics qui œuvrent sur le terrain au plus près des réalités et des besoins du « dernier kilomètre ».

Penser le dernier kilomètre dès le premier nécessite d'être en capacité d'anticiper les difficultés de mise en œuvre et d'être à l'écoute des destinataires des politiques publiques (I). Cela exige de faire confiance aux acteurs et aux agents publics qui sont en charge du dernier kilomètre et de développer une culture de subsidiarité et de coopération (II).

I - Penser le dernier kilomètre dès le premier nécessite d'être en capacité d'anticiper les difficultés de mise en œuvre et d'être à l'écoute des destinataires des politiques publiques.

La gestion du dernier kilomètre exige d'être en capacité d'anticiper les effets d'une politique publique à court, moyen et long terme. Cela nécessite d'articuler étroitement l'évaluation de ce qui a déjà été réalisé avec la prospective pour préparer l'avenir. Et ces réflexions doivent être conduites de façon crédible et transparente en veillant à associer les partenaires sociaux et plus largement les usagers⁸. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été créé, en 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, connu sous la dénomination de France stratégie⁹. Force est cependant de constater que, malheureusement, les exemples de défaut d'anticipation conduisant à des choix de court terme ou, pire encore, à des erreurs stratégiques ne manquent pas. La nécessité de mieux prévoir les scénarios de crise est ainsi un des enseignements majeurs tirés de la gestion du Covid-19, marquée notamment par l'insuffisance de stocks de masques et des dysfonctionnements dans la mise à disposition

²<https://www.runtastic.com/blog/fr/comment-ameliorer-votre-endurance-en-course-a-pied/>

³ https://actu.fr/normandie/lisieux_14366/bac-ne-pas-reviser-a-la-derniere-minute_1962200.html

⁴<https://blog.francetvinfo.fr/oeil-20h/2015/12/03/les-promesses-intenables-des-candidats-aux-elections-regionales.html>

⁵ <https://www.ifrap.org/comparateurs/presidentielle-2022>

⁶ Voir le colloque du Conseil d'État du 19 octobre 2022 :> [\[Revoir\] Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ? \(conseil-etat.fr\)](#)

⁷ [Améliorer et développer les expérimentations pour des politiques ...](#)

⁸ Conseil d'État, « *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* », étude annuelle 2020, éd. La documentation française, 2020.

⁹ Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013.

de tests¹⁰. Et c'est la capacité d'initiative des acteurs de terrain, notamment les élus locaux et les services déconcentrés de l'État sous l'autorité des préfets, qui, bien souvent, a permis de trouver des solutions pour pallier ces insuffisances¹¹.

Dans un tout autre domaine, le rapport récent de la commission d'enquête sur l'énergie dresse une longue liste de rendez-vous manqués ayant conduit à des échecs industriels dans la filière nucléaire et à un retard préoccupant dans le domaine des énergies renouvelables, au point de mettre en cause notre indépendance énergétique¹². Il souligne que la France a un défaut de planification énergétique sur des durées pertinentes et recommande d'être en capacité de se projeter à un horizon de trente ans¹³. Ce constat vaut également pour les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la transition énergétique, qui exigent de renforcer les objectifs et les mesures du plan national en rapport avec le niveau d'ambition des objectifs européens pour 2030 et d'accompagner la transformation vers une économie bas carbone et résiliente aux chocs externes en tenant compte des enjeux de transition juste¹⁴.

Plus généralement, la continuité d'une politique publique et sa concrétisation sur le terrain exigent de veiller dans la durée au maintien des ressources humaines et financières. Or, dans bien des domaines, cela n'a pas été toujours le cas, au point de fragiliser la qualité des services rendus aux usagers du service public. Ainsi, le rapport des États généraux de la Justice remis au président de la République, en juillet 2022¹⁵, dont le but était de « proposer des solutions face à un système judiciaire exsangue », a dressé le constat de l'incapacité de l'institution à remplir sa mission, en raison notamment de réformes incessantes concernant la justice, mais aussi d'insuffisances dans les

recrutements et les moyens alloués, qui ont conduit à une moindre qualité des décisions rendues ainsi qu'à un allongement préoccupant des délais. Ceci a conduit à préconiser d'embaucher des magistrats supplémentaires, tout en repensant de « fond en comble » le fonctionnement des juridictions de première instance et en simplifiant le code de procédure pénale. Une mutation d'une telle ampleur exigera des efforts budgétaires et une vigilance particulière dans sa mise en œuvre : la réforme de la procédure civile en est une illustration. Initiée à la suite d'une concertation menée dans le cadre des chantiers de la justice lancés en 2017¹⁶, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021¹⁷ et n'est pas encore pleinement appliquée sur le terrain. Cette perte d'efficacité du système judiciaire suscite l'incompréhension d'un grand nombre de justiciables, en particulier des victimes et des plus vulnérables, qui ont le sentiment d'être dans l'incapacité d'atteindre le « dernier kilomètre » pour obtenir réparation. Ce constat a d'ailleurs conduit les pouvoirs publics à institutionnaliser et développer la conciliation et la médiation judiciaires¹⁸.

Mutatis mutandis, un constat similaire peut être dressé en matière de santé publique. L'équation à résoudre pour remédier à la saturation de l'hôpital public et aux difficultés pour trouver un médecin – en particulier en zone rurale – est multifactorielle¹⁹ : des ressources humaines mal réparties sur le territoire (dans le secteur hospitalier et dans la médecine de ville)²⁰, une demande de soins en hausse, des dépenses contraintes, une organisation des soins en retard sur les modalités de la demande (coordination insuffisante, besoin de gérer des parcours de soins complexes, de faciliter le maintien à domicile, etc.). Cela affecte notamment la prise en charge des urgences, crise encore aggravée par la pandémie de Covid-19 qui a mis l'hôpital

¹⁰ [« Les états d'urgence : comment en sort-on ... - Conseil d'État »](#)

¹¹ [\[À \(re\)voir\] Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ? \(conseil-etat.fr\)](#), colloque en date du 3 mars 2021.

¹² [Le rapport accablant sur les choix énergétiques de la France, et sa ...](#)

¹³ *Ibid.*

¹⁴ [Rapport annuel 2022 du Haut conseil pour le climat - Vie publique](#)

¹⁵ <https://www.cnews.fr/france/2022-07-08/etats-generaux-de-la-justice-ce-que-contient-le-rapport-sauve-remis-emmanuel>

¹⁶ <https://www.gouvernement.fr/action/les-cinq-chantiers-de-la-justice>

¹⁷ <https://www.editions-legislatives.fr/dossiers-speciaux/procedure-civile-et-voies-d-execution-ce-qui-a-change-au-1er-janvier-2021>

¹⁸ [Conciliation et médiation judiciaires - Conclusion générale - Presses ...](#)

¹⁹ Roland Cash, « Crise de l'hôpital public ou crise du système de soins ? », in *Les tribunes de la santé*, 2022/1 (n°71), pp.47-59.

²⁰ Les déserts médicaux touchent environ 30% de la population française, cf. Rapport remis le 21 mars 2022 par la commission d'enquête instituée par le Sénat sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France.

sous tension avec un risque d'épuisement physique et psychique des soignants²¹. À la suite d'un rapport remis par le président de SAMU-Urgences de France en juin 2022, des mesures ont été prises pour inciter les médecins à accueillir rapidement les patients adressés par le 15 ou encore mieux réguler les entrées aux services d'urgence via le SAMU²². Il faut aussi s'interroger sur les raisons pour lesquelles de plus en plus de Français ont recours aux urgences : la Cour des comptes a ainsi mis en évidence qu'elles prenaient aussi en charge les demandes de soins non programmés qui devraient être traitées dans d'autres structures²³. Il n'est pas donc exagéré de dire que les urgences sont devenues le « dernier kilomètre » pour tous ceux qui ont besoin d'un diagnostic ou d'une prise en charge rapide.

Tous ces exemples illustrent dans des domaines très divers la nécessité, dès la phase d'élaboration des politiques publiques, d'anticiper les obstacles à surmonter et de veiller à se donner dans la durée les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Cela présuppose *ex ante* un travail d'humilité et d'écoute en s'appuyant sur des enquêtes de terrain pour mieux intégrer dès la conception d'une réforme les questions d'intendance : gestion du temps, prise en compte de la chaîne logistique jusqu'au « dernier kilomètre », enjeux de maintenance, ressources humaines, etc. De nombreuses sources sont insuffisamment exploitées : le courrier qui remonte aux autorités (ministres, préfets, élus) est une mine d'informations sur le « dernier kilomètre », qui pourrait sans doute être mieux valorisée. De même, le matériau des cahiers de doléance des Gilets jaunes aurait mérité d'être davantage expertisé au service d'une expertise concrète du ressenti social au « dernier kilomètre »²⁴. Il est aussi important de mieux capitaliser *ex post* sur les retours d'expérience,

à l'exemple de ce qui s'est fait dans certains hôpitaux à la suite de la crise de Covid-19²⁵. Dans ce contexte d'extrême tension, des processus ont dû être simplifiés (chaîne de commandement et de contrôle, gestion et communication de crise, etc.) en vue d'améliorer la résilience de l'administration et du service public et d'accroître la capacité d'initiative des soignants²⁶.

Mais, quelles que soient les précautions prises pour anticiper les retombées d'une politique publique, cela n'évitera pas les désillusions et les échecs si l'on ne se donne pas le temps et les outils nécessaires pour être davantage à l'écoute de ses destinataires. Certes, de nombreux progrès ont été effectués dans cette direction depuis une vingtaine d'années : la création en 2003 des Chartes Marianne a ainsi permis d'instituer un dialogue régulier entre les usagers et les agents publics sur le fonctionnement des services publics et les pistes d'amélioration possibles²⁷. En raison de son succès, cette démarche a d'ailleurs été généralisée à tous les services publics en 2020²⁸. Cela a permis de définir des critères sur le niveau de performance de l'action publique, en mettant en place des outils et des méthodes permettant d'évaluer régulièrement la satisfaction de celles et ceux qui sont au « dernier kilomètre ». Le programme « Services Publics+ » a ainsi pour objectifs d'identifier les difficultés rencontrées par les citoyens dans leurs démarches²⁹ et de faire progresser la qualité des services publics sur la base des retours d'expérience³⁰. Cette évolution traduit une prise de conscience grandissante de la nécessité de remettre les usagers au cœur de l'action publique si l'on veut que celle-ci atteigne ses buts au « dernier kilomètre ». À cet égard, il est significatif que le gouvernement français en ait fait un de ses principaux objectifs dans le cadre du plan d'action 2021-2023, qu'il

²¹ <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272843-crise-des-urgences-medicales-un-malaise-persistant>

²² <https://www.vie-publique.fr/rapport/285557-mission-flash-sur-les-urgences-et-soins-non-programmes-rapport-braun>

²³ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2014> et <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2018>

²⁴ <https://www.ouest-france.fr/politique/entretien-pourquoi-les-cahiers-de-doleances-des-gilets-jaunes-n-ont-jamais-ete-rendus-publics-18bce458-8039-11ec-bd46-29e8689bf94e>

²⁵ <https://www.gestiondecristes.com/retour-experience-retex/>

²⁶ M. Hirsch, « L'énigme du *nénuphar* », éd. Stock, coll. Essais, 2020.

²⁷ https://www.lemonde.fr/archives/article/2003/11/04/services-publics-lancement-de-la-charte-marianne_4272482_1819218.html

²⁸ <https://www.modernisation.gouv.fr/actualites/nouv-eaux-engagements-de-service-marianne-9-engagements-pour-un-service-public-proche>

²⁹ [Services Publics+ : en quoi consiste la démarche - ASP](#)

³⁰ V. sur YouTube « *En quoi consiste le programme Services Publics+* », présenté par la mission « Expérience Usagers » à la Direction interministérielle de la transformation publique.

a remis dans le cadre du partenariat pour un gouvernement ouvert³¹.

Mais beaucoup reste à faire pour développer le « aller vers » en direction de nos concitoyens qui vivent dans des zones mal desservies ou sont en situation de vulnérabilité. De réels progrès ont cependant été accomplis au cours des dernières années pour aller au-devant des attentes des usagers en leur évitant des déplacements inutiles et en simplifiant au maximum les formalités. Certains grands services publics se sont redéployés pour être plus accessibles : la gendarmerie a ainsi développé les brigades mobiles pour être plus réactive et présente sur le terrain. Leur déploiement à pied ou à vélo facilite les contacts directs avec les élus locaux, les commerçants et la population³². Le service public postal a également su se réinventer en se chargeant de la logistique et délivrance des colis jusqu'au « dernier kilomètre » et en développant les services à domicile, notamment dans le domaine de la santé³³. Les services publics ont aussi commencé à anticiper la nécessité de s'adapter au vieillissement prévisible de la population³⁴, en encourageant les seniors à rester actifs et en créant les conditions de leur bien-vieillir à domicile³⁵. Mais il faut aller plus loin, en développant le « allez-chez » pour faciliter le maintien à domicile des personnes en situation de dépendance³⁶. Les conseils départementaux, les caisses de retraite et les centres communaux d'action sociale ont un rôle essentiel dans cet accompagnement des personnes âgées et des aidants³⁷. Récemment, un rapport a préfiguré ce que pourrait être un « service public territorial de l'autonomie », qui

serait le guichet unique pour les personnes âgées en perte d'autonomie et les personnes en situation de handicap³⁸.

La question du maillage territorial des services publics est cruciale pour parvenir à une mise en œuvre effective de l'action publique jusqu'au « dernier kilomètre ». Dans sa dernière analyse sur le zonage en bassins de vie³⁹, l'INSEE constate ainsi que près du tiers de la population vit dans des bassins de vie ruraux, qui disposent d'équipements moins variés que les bassins de vie urbains⁴⁰. Pour remédier à ces inégalités, un rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat propose d'aller vers un « nouveau partenariat territorial », qui s'articulerait prioritairement au niveau départemental. Il serait piloté par un préfet « patron » effectif de l'ensemble des services et des opérateurs de l'État, secondé par une équipe de sous-préfets opérationnels constituant un binôme cohérent avec les maires, dans une relation d'écoute et de confiance⁴¹. Les services régaliens sont aussi concernés : le rapport du comité des États généraux de la justice a ainsi appelé à une organisation plus efficiente de l'action de la justice au niveau territorial, notamment en poursuivant la déconcentration au profit des chefs de juridiction⁴². Dans le domaine de la santé, la nécessité d'une approche territoriale fait aussi consensus, même si les voies et moyens pour y parvenir sont l'objet de vifs débats. Le concept de responsabilité populationnelle, d'origine canadienne⁴³, a été introduit dans notre système de santé en 2019⁴⁴ : l'enjeu est de partager le diagnostic de la situation sur un territoire avec tous les

³¹ <https://www.aefinfo.fr/depeche/647099-remettre-l-usager-au-coeur-de-l-action-publique-objectif-du-plan-d-action-2021-2023-pour-un-gouvernement-ouvert>

³² <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/gendinfo/sur-le-terrain/immersion/2019/brigades-mobiles-le-contact-au-caeur-des-territoires>

³³ <https://www.lapostegroupe.com/fr/actualite/bilan-du-precedent-plan-strategique-la-poste-2020>

³⁴ On estime qu'en 2045, environ un tiers de la population aura plus de 60 ans.

³⁵ [Bien vieillir à domicile : accompagner les seniors - Institut Montaigne](https://www.institutmontaigne.org/publications/bien-vieillir-a-domicile-accompagner-les-seniors)

³⁶ <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/vivre-a-domicile/beneficier-daide-a-domicile/les-services-daide-domicile>

³⁷ <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/actualites/la-parole-aux-aidants>

³⁸ <https://www.fhf.fr/expertises/autonomie/ressources/vers-un-service-public-territorial-de-lautonomie-rapport-de-dominique-libault>

³⁹ Les bassins de vie sont définis comme les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. cf. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7455752>

⁴⁰ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7455752>

⁴¹ <https://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-909-notice.html>

⁴² <https://www.vie-publique.fr/rapport/285620-rapport-du-comite-des-etats-generaux-de-la-justice-oct-2021-avril-2022>

⁴³ <https://www.inspq.qc.ca/exercer-la-responsabilite-populationnelle/responsabilite-populationnelle>

⁴⁴ Art. 20 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé complétant l'article L. 1434-10 du code de la santé publique par l'alinéa suivant : « I A. L'ensemble des acteurs de santé d'un territoire est responsable de l'amélioration de la santé de la

acteurs pour ensuite co-construire la réponse. C'est notamment l'objectif des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)⁴⁵, organisées autour d'un projet de santé défini par les professionnels eux-mêmes sur un territoire donné, afin de faciliter l'accès aux soins des patients et d'organiser au mieux leurs parcours⁴⁶. La diversité de ces exemples illustre la nécessité de faire confiance aux acteurs locaux pour mettre en œuvre au plus près des besoins les solutions les mieux adaptées aux réalités diverses des territoires.

L'intelligibilité par les usagers du langage administratif est aussi une des conditions de leur égal accès aux services publics⁴⁷. C'est même un enjeu démocratique : l'accessibilité et la lisibilité des informations sont nécessaires à la mise en œuvre concrète des droits et au plein exercice de la citoyenneté⁴⁸. Au tournant des années 2000, à la suite de la prise de conscience du ressenti d'usagers désorientés par l'emploi d'un vocabulaire hermétique, une démarche de simplification du langage administratif a été engagée, aboutissant à la création du Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA)⁴⁹. Ces travaux ont conduit à la reformulation de dizaines de formulaires en commençant par les plus fréquemment utilisés : demandes de carte nationale d'identité, de couverture maladie universelle, de retraite personnelle, demande de Revenu minimum d'insertion (RMI), etc. Et, en même temps, le COSLA a mis en place des instruments destinés aux agents des administrations pour les aider dans leur travail : guide pratique de rédaction, lexique administratif, logiciel d'aide à la rédaction⁵⁰. Les versions successives du référentiel Marianne ont toutes intégré cette préoccupation : l'édition 2013 évoque ainsi la « lisibilité », la « clarté » et « un langage administratif adapté à la compréhension du

destinataire »⁵¹. Il est particulièrement important de développer le « facile à comprendre » en partant des publics les plus vulnérables. Le guide d'accueil en détention réalisé par le ministère de la justice⁵² ou encore les guides de la juridiction administrative⁵³ en sont des illustrations.

Plus généralement, force est de constater que, dix ans après, le chantier de la simplification reste une priorité de l'action publique. Une démarche a d'ailleurs été à nouveau engagée en 2021 par le Premier ministre pour relancer le processus en rendant plus simples et plus lisibles dix démarches administratives⁵⁴. C'est encore plus nécessaire dans la mise en œuvre des actions menées en direction des plus vulnérables. Depuis plus de dix ans, la Caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA) s'est ainsi engagée au côté de Santé publique France pour améliorer l'accès à l'information en santé des personnes handicapées et des personnes âgées⁵⁵. C'est un enjeu important d'équité et de protection de la santé des personnes plus difficilement accessibles. Deux guides destinés à aider les acteurs de santé publique et les professionnels de la communication à transmettre une information adaptée aux personnes avec un handicap auditif⁵⁶ ou visuel⁵⁷ ont ainsi été publiés. Plus généralement, il faut permettre à tous les usagers de comprendre, évaluer et utiliser l'information en vue de prendre des décisions concernant leur santé : la « littératie » en santé est en effet reconnue de plus en plus comme un élément déterminant de la santé

population de ce territoire ainsi que de la prise en charge optimale des patients de ce territoire. »

⁴⁵ Section IV du chapitre IV sur la territorialisation des politiques de santé, livre IV du code de la santé publique.

⁴⁶

<https://www.ameli.fr/medecin/actualites/communautes-professionnelles-territoriales-de-sante-decryptage-de-l-accord-signé-et-des-2-avenants>

⁴⁷<https://www.lagazettedescommunes.com/813252/services-publics-comment-simplifier-le-langage-administratif/>

⁴⁸

<https://www.cnsa.fr/actualites-agenda/actualites/laces-a-linformation-un-enjeu-daces-aux-droits-et-a-la-citoyennete>

⁴⁹ [Arrêté du 2 juillet 2001 portant création d'un comité d'orientation ...](#)

⁵⁰ Pour plus de développements, cf. <http://publictionnaire.huma-num.fr/notice/langage-des-administrations/>

⁵¹ Engagement n°9 du *Référentiel Marianne* édition 2013. (source : www.modernisation.gouv.fr)

⁵² [Je suis en détention - Guide du détenu arrivant](#)

⁵³ [Vos démarches en FALC](#)

⁵⁴ <https://www.modernisation.gouv.fr/files/2022-02/DP%20CITP%20vdef.pdf>

⁵⁵ V. site internet de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), [lettre n° 27](#) : « Affirmer la citoyenneté de tous », 2014.

⁵⁶ V. site internet de la CNSA, [actualité](#) « Développer l'accessibilité universelle de l'information ».

⁵⁷ V. site internet de la CNSA, [rapport](#) « Informer les personnes aveugles ou malvoyantes ».

publique⁵⁸, pouvant même être un levier pour des systèmes de soins plus équitables⁵⁹.

Tous ces constats, réitérés à de nombreuses reprises, sur les limites des actions menées depuis de longues années pour optimiser la qualité des services à l'usager et remédier à l'incapacité dans bien des domaines des services publics à atteindre le « dernier kilomètre », doivent nous conduire à changer de méthode. Il est impératif pour y parvenir de renverser la perspective en partant des réalités vécues au « dernier kilomètre » et de faire évoluer la culture administrative pour nous rapprocher du ressenti des usagers.

Cela suppose d'abord d'encourager tous ceux qui sont en prise directe avec les difficultés de mise en œuvre des politiques publiques. Ils sont de toute évidence les mieux placés pour aider à mieux mettre en œuvre le « dernier kilomètre » de l'action publique. Il faut donc partir de ces relais légitimes et leur faire confiance pour réussir à faire bouger les lignes en leur donnant davantage de souplesse et de marges de manœuvre. En effet, c'est seulement en rendant chacun acteur du changement à la place qu'il occupe, que l'on parviendra à faire bouger les choses jusqu'au « dernier kilomètre ». Pour cela, il faut aller jusqu'à remettre en cause la verticalité du fonctionnement administratif au profit d'une culture de la subsidiarité responsabilisant chacun des intervenants dans la réalisation des changements nécessaires. Cela doit s'accompagner d'une revalorisation de la prise de risque, jusqu'à admettre un droit à l'erreur dans la conduite du changement. Simultanément, la coopération entre tous les acteurs de la chaîne de décision qui conduit du *premier* au *dernier* kilomètre peut et doit être améliorée. Cela suppose notamment de s'interroger sur les modes de management public afin d'encourager la créativité et les initiatives tout au long du processus de décision. Il faut progressivement aller vers une approche plus collaborative favorisant une logique d'amélioration continue du service public en direction des usagers. Cela exige de promouvoir les échanges de point de vue, la collégialité, les diagnostics partagés et les

approches contractuelles et partenariales. Toutes ces évolutions demanderont du temps et nécessitent une démarche progressive, pragmatique et expérimentale pour modifier les pratiques dans une co-construction avec tous les acteurs. Cela exige de promouvoir les échanges de point de vue, la collégialité, les diagnostics partagés et les approches contractuelles et partenariales. Toutes ces évolutions demanderont du temps et nécessitent une démarche progressive, pragmatique et expérimentale pour modifier les pratiques dans une co-construction avec tous les acteurs.

II - Faire davantage confiance aux acteurs et agents, en charge du dernier kilomètre, et développer une culture de subsidiarité et de coopération dans l'action publique.

Réussir le « dernier kilomètre » exige en premier lieu de le faire avec tous ceux qui œuvrent sur le terrain. Il faut commencer par former et encourager les agents publics dont c'est la vocation et qui s'y emploient quotidiennement. Cela concerne en premier lieu les métiers d'accueil : une étude récente conclue à leur caractère stratégique pour l'image de la collectivité et, plus généralement, pour les usagers qui ne parviennent pas à trouver d'interlocuteur compétent pour traiter leur dossier. Cela suppose donc qu'ils soient formés pour être en capacité d'orienter en fonction des demandes exprimées⁶⁰. En amont, la simplification des dossiers que les usagers doivent remplir pour être pris en charge facilite grandement la tâche des agents : le guichet unique ouvert récemment par l'URSSAF pour les formalités d'entreprises en est une illustration récente⁶¹. Les métiers tournés vers le travail social sont aussi particulièrement exposés. Les collectivités locales ont pris conscience de cette priorité : ainsi les départements, en charge de l'action sociale, investissent de plus en plus dans la formation des travailleurs sociaux et dans l'évaluation de leurs pratiques, dans une perspective d'amélioration continue du service public⁶². Un rapport récent invite à les valoriser

⁵⁸ V. site internet de Santé publique France, [actualité](#) « La littératie en santé : un concept critique pour la santé publique. » .

⁵⁹ Dans *Santé Publique* 2018/HS1 (S1), [article](#) « La littératie en santé, un levier pour des systèmes de soins plus équitables ? Des outils pour armer les

professionnels et impliquer les institutions », pp. 139 à 143.

⁶⁰ <https://www.studi.com/fr/metier/agent-d-accueil>

⁶¹ <https://www.urssaf.fr/portail/guichet-unique>

⁶² Pour un exemple dans le département de l'Eure : <https://www.weka.fr/actualite/portraits-d-acteurs-publics/vincent-ferrara-165174/>

et à en faire un levier d'une démarche d'innovation sociale⁶³.

Un enjeu crucial est de susciter des vocations dans les métiers de services aux personnes fragiles et vulnérables, plus particulièrement celles qui sont en situation de handicap physique et/ou cognitif, afin de leur permettre de rester le plus autonomes possible et d'être considérées comme des citoyens à part entière⁶⁴. Pour cela, il est nécessaire d'aller au-delà des prises en charge partielles ou segmentées en les adossant à une démarche territoriale d'ensemble. Le pilotage du dispositif pourrait être confié aux préfets et aux départements, qui seraient en charge d'animer des « tables territoriales de l'inclusion dans la vie quotidienne », creuset d'initiatives, d'outils d'échange et d'actions ciblées mobilisant tous les acteurs concernés par ce défi sociétal majeur⁶⁵. De tels chantiers exigent, pour être menés à bien, de s'appuyer sur les agents publics chargés de les mettre en œuvre, en encourageant les institutions médico-sociales à favoriser le pouvoir d'agir des personnes qu'elles prennent en charge, mais aussi de leurs salariés⁶⁶. La valorisation de tous ces métiers d'accompagnement est donc un levier indispensable pour être en capacité de mener à bien des mutations d'une telle ampleur. C'est le coût auquel la collectivité doit consentir, si l'on veut permettre que des personnes, qui, sinon, resteraient aux marges de la société, y trouvent leur place dans le respect de leurs droits civiques⁶⁷.

Sur le terrain, les élus locaux et les services déconcentrés de l'État jouent un rôle essentiel dans la réussite du « dernier kilomètre » des politiques publiques⁶⁸. Les maires sont ainsi les élus auxquels les Français font le plus confiance, et c'est vers eux qu'ils se tournent

spontanément lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de vie quotidienne⁶⁹. Concrètement, l'efficacité du binôme formé par le préfet et le maire est déterminante pour l'instruction et l'aboutissement des dossiers des communes⁷⁰. C'est également sur lui que repose la gestion des crises majeures à l'échelon territorial⁷¹. Dans la France rurale, le conseiller départemental est un porte-parole efficace des besoins du canton, qui assure souvent lui-même le portage des dossiers jusqu'au « dernier kilomètre »⁷². Le rôle des sous-préfets d'arrondissement est aussi très important, en particulier pour épauler les petites communes⁷³. Ils peuvent également être missionnés sur des politiques territoriales jugées prioritaires par le gouvernement. Ainsi, en 2020, trente « sous-préfets à la relance » ont été chargés d'accompagner les citoyens, les élus et les entreprises dans le cadre du plan de relance national destiné à faire face à l'épidémie de covid-19⁷⁴. Ils doivent notamment veiller à ce que l'utilisation des fonds importants alloués à cette fin se concrétise bien sur le terrain. Dans l'ensemble, les acteurs territoriaux bénéficient du soutien d'une très grande majorité des Français, plus des deux tiers se disant même favorables à ce que les lois nationales puissent être adaptées aux spécificités des territoires⁷⁵. La récente loi du 21 février 2022, vise d'ailleurs à ce que l'action publique se fonde davantage sur les réalités du terrain pour trouver des solutions adaptées aux besoins exprimés au « dernier kilomètre »⁷⁶.

Enfin, il ne faut pas oublier le rôle essentiel de la société civile dans la gestion du « dernier kilomètre », en particulier la précieuse contribution des très nombreuses associations

⁶³ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2022/02/experts_acteurs_ensemble_rapport_final_modif.pdf

⁶⁴ [Mieux répondre aux attentes des personnes en situation de handicap - IGAS](#)

⁶⁵ Voir *supra* note 55.

⁶⁶ Rapport de Denis Piveteau remis au Premier ministre le 15 février 2022 :

<https://www.vie-publique.fr/rapport/283858-metier-du-travail-social-pour-une-societe-qui-change>

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Pour plus de développements sur ce point, cf. [\[Revoir\] Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ? \(conseil-etat.fr\)](#)

⁶⁹ [ENQUÊTE SUR LE RÔLE DES MAIRES](#)

⁷⁰ [Maire-préfet : le lien indéfectible de la République](#)

⁷¹ [Gestion de la pandémie : le couple maire-préfet dans la ...](#)

⁷² <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Le-quotidien-presse-des-conseillers-generaux- NG - 2011-03-27-606510>

⁷³ <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/occitanie/Actualites/Le-role-d-un-sous-prefet-d-arrondissement>

⁷⁴

https://www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ20_111501G.html

⁷⁵ <https://www.senat.fr/presse/cp20200603.html>

⁷⁶ <https://www.ecologie.gouv.fr/adoption-definitive-loi-3ds-relative-differenciation-decentralisation-deconcentration-et>

qui œuvrent dans l'action sociale et caritative⁷⁷. On estime ainsi qu'il existerait en France plus de 15 000 associations de patients ou de soutiens aux patients⁷⁸, devenues de véritables partenaires pour les médecins et les institutions de santé⁷⁹. Elles contribuent notamment à améliorer le quotidien des usagers à l'hôpital, qu'il s'agisse d'enfants⁸⁰ ou de malades en fin de vie⁸¹. Les associations caritatives accompagnent aussi les personnes âgées et isolées, dont le nombre est en forte augmentation⁸² : selon le baromètre 2021 des Petits frères des Pauvres, deux millions de personnes âgées seraient ainsi isolées et à l'écart des cercles de sociabilité (familles, amis, voisins, associations, etc.), contre 900 000 en 2017, et 530 000 seraient même en situation de mort sociale⁸³. On peut encore évoquer l'exemple du modèle mutualiste, fort de son système électif⁸⁴, de sa culture d'entraide incarnée par le recours à des bénévoles⁸⁵ et de son enracinement dans les territoires⁸⁶. Plus généralement, le rôle des corps intermédiaires (partis politiques, élus, partenaires sociaux), précieux relais avec la société civile, est trop souvent ignoré dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques⁸⁷. Leur contribution au débat public devrait être revalorisée, par exemple, dans le cadre du [Conseil économique, social et environnemental \(CESE\), dont ce serait la vocation naturelle](#)⁸⁸.

Mais force est de constater que tous ces acteurs du dernier kilomètre sont encore trop souvent entravés dans leur capacité d'initiative et d'action par un fonctionnement administratif,

qui demeure marqué par une approche verticale⁸⁹. Pour libérer les énergies au « dernier kilomètre », il faudrait que chacun puisse, dans le cadre de ses compétences, mettre en œuvre les changements nécessaires sur le terrain. Cela demande en premier lieu d'aller vers des procédures moins centralisées et plus respectueuses du principe de subsidiarité. Il faut revenir à l'approche qui inspirait déjà la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁹⁰ et la Charte de la déconcentration affirmant la compétence de droit commun des services déconcentrés de l'État et clarifiant le rôle dévolu à chaque échelon territorial⁹¹. Cette charte a été mise à jour, en 2015, en confiant aux échelons territoriaux de l'État, le « *pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques (...) dans un objectif de (...) simplification, d'équité des territoires, de proximité avec les usagers et les acteurs locaux* »⁹². Mais, depuis, à plusieurs reprises, le constat a encore été fait selon lequel la prise de décision demeurait trop centralisée et se faisait sans consulter suffisamment les services déconcentrés⁹³. Les élus locaux se plaignent d'ailleurs souvent d'une insuffisante concertation en amont dans la conception des politiques publiques qu'ils devront ensuite mettre en œuvre sur le terrain⁹⁴. Ils s'insurgent aussi contre l'inflation des normes et le coût qui en résulte pour les collectivités locales⁹⁵. Au demeurant, tous les acteurs, y inclus les usagers, dénoncent la complexité des règles⁹⁶,

⁷⁷ Robert Lafore, « Le rôle des associations dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale », in *Informations sociales*, 2010/6 (n°162), pp. 64-71.

⁷⁸<https://www.veille-acteurs-sante.fr/2021/03/24/les-associations-de-patients-acteurs-cle-de-la-communication-en-sante/>

⁷⁹ <https://www.allodocteurs.fr/archives-quel-est-le-role-des-associations-de-patients-1703.html>

⁸⁰ <https://www.magie-hopital.com/>

⁸¹ <https://www.parlons-fin-de-vie.fr/la-fin-de-vie-en-pratique/le-benevolat/>

⁸² [Lutter contre l'isolement des personnes âgées | Ministère des ...](#)

⁸³ [530 000 personnes âgées en situation de mort sociale en France](#)

⁸⁴ [Qu'est-ce qu'un élu ? - MSA FR](#)

⁸⁵ [Devenez bénévole dans l'association Prévention MAIF](#)

⁸⁶ <https://www.mutualite.fr/content/uploads/2022/09/CP-annonce-raison-detre-07-09-2022.pdf>

⁸⁷<https://www.lesrencontreseconomiques.fr/2022/debats-idees/redonner-toute-leur-place-aux-corps-intermediaires/>

⁸⁸ <https://www.lecese.fr/roles-et-missions>

⁸⁹ Pour plus de développements sur ce constat : [\[Revoir\] Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre \(conseil-etat.fr\)](#)

⁹⁰ [loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République](#)

⁹¹ [Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la ...](#)

⁹²Décret n° 2015 510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000030558997>

⁹³ Ainsi, en 2022 : [Services préfectoraux et déconcentrés de l'État : deux enquêtes de la ...](#)

⁹⁴ <https://www.villesdefrance.fr/class/print/ondene.w.php?id=809>

⁹⁵<https://www.vie-publique.fr/rapport/278764-simplification-des-normes-applicables-aux-collectivites-territoriales>

⁹⁶http://www.constructif.fr/bibliotheque/2005-2/des-normes-juridiques-diverses-et-trop-complexes.html?item_id=2612

qu'il est impératif de réduire si l'on veut donner « son effectivité au principe de subsidiarité »⁹⁷ et rendre possible une capacité d'adaptation et de différenciation au stade de la mise en œuvre de l'action publique⁹⁸.

Pour y parvenir, il faut enclencher un cercle vertueux en laissant davantage de marges de manœuvre aux acteurs de terrain : en effet, selon la célèbre formule, « si on peut gouverner de loin, on n'administre bien que de près »⁹⁹. C'est une aspiration légitime des agents publics, mais aussi des usagers, qui souhaitent qu'on leur fasse davantage confiance. Un pas important dans cette direction a été franchi par le législateur avec la reconnaissance d'un « droit à l'erreur »¹⁰⁰, dans le but précisément de promouvoir une société de confiance¹⁰¹. Sa mise en œuvre implique un changement d'approche dans la relation qui lie l'administration et les citoyens. En effet, avec le droit à l'erreur, la charge de la preuve est inversée : il incombera désormais à l'administration de démontrer la mauvaise foi de l'utilisateur. Ce rééquilibrage répond à une attente forte des particuliers comme des entreprises. Celles-ci pourront notamment demander un contrôle préventif pour s'assurer de leur conformité aux règles et être ainsi sécurisées en matière fiscale¹⁰². Cela contribue aussi à donner plus de latitude aux agents publics dans les territoires pour adapter l'application des règles aux situations particulières, dans le respect du principe d'égalité¹⁰³. Dans le même esprit, la réforme structurelle de l'organisation financière au sein des ministères lancée en 2021¹⁰⁴, en réduisant les contrôles *a priori*, vise à permettre d'introduire plus de souplesse, ce qui va de pair avec une plus grande responsabilisation des agents¹⁰⁵.

L'expérimentation est aussi une voie à explorer davantage, afin de tester en amont les politiques publiques sur le terrain en veillant à associer tous les acteurs du « dernier kilomètre »¹⁰⁶. Cela peut permettre d'étudier des mesures de simplification : ainsi, depuis 2016, le dispositif interministériel *France Expérimentation* permet aux entreprises de déroger à une législation ou réglementation freinant la mise en place d'un projet innovant¹⁰⁷. Le but est de permettre aux entreprises qui se heurtent à des dispositions bloquantes de pouvoir néanmoins explorer les domaines dans lesquels elles envisagent de se développer et d'investir. Cela donne aussi la possibilité aux entrepreneurs et aux porteurs de projets innovants d'exprimer auprès d'un interlocuteur unique leurs besoins d'adaptation des normes juridiques françaises et des procédures administratives ainsi que de tester leurs innovations¹⁰⁸. Dans l'hypothèse où le projet se révélerait finalement faisable par rapport au droit en vigueur, *France Expérimentation* procède à la modification générale et définitive du cadre juridique qui bloquait sa mise en œuvre. Aucune dérogation n'est alors plus nécessaire. Durant les cinq premières années de ce dispositif, on estime que plus de 350 projets ont ainsi pu être accompagnés et mis en œuvre, dont le tiers résultait de l'initiative de *start-ups*.

Dans le domaine éducatif, l'approche expérimentale est particulièrement riche, notamment en matière pédagogique. Un exemple intéressant est celui des cités éducatives, qui visent à associer l'ensemble des acteurs intervenant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : services de l'État, collectivités territoriales, associations, parents et habitants¹⁰⁹. La coordination de ce projet est assurée à l'échelon central par l'agence

⁹⁷ Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, CE, AG, n°394658, séance du 3 mai 2018.

⁹⁸ <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/au-gouvernement/avis-sur-un-projet-de-loi-relatif-a-la-differenciation-la-decentralisation-la-deconcentration-et-portant-diverses-mesures-de-simplification-de->

⁹⁹ Exposé des motifs du décret de 1852 pris par Louis-Napoléon Bonaparte.

¹⁰⁰ <https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur>

¹⁰¹ [loi pour un État au service d'une société de confiance \(ESSOC\)](https://www.economie.gouv.fr/droit-erreur)

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³

<https://www.lagazettedescommunes.com/623076/>

[droit-a-lerreur-faire-confiance-a-lusager-et-aux-agents/](https://www.lagazettedescommunes.com/623076/)

¹⁰⁴ [Dossier de presse du 5ème comité interministériel à ...](https://www.modernisation.gouv.fr/files/2022-02/DP%20CITP%20vdef.pdf)

¹⁰⁵ <https://www.modernisation.gouv.fr/files/2022-02/DP%20CITP%20vdef.pdf>

¹⁰⁶ <https://www.conseil-etat.fr/actualites/ameliorer-et-developper-les-experimentations-pour-des-politiques-publiques-plus-efficaces-et-innovantes>

¹⁰⁷ <https://entreprendre.service-public.fr/actualites/A15785>

¹⁰⁸ <https://www.demarches-simplifiees.fr/commencer/france-expe-dero-r-siret>

¹⁰⁹ <https://www.dsden93.ac-creteil.fr/spip/spip.php?article7608>

nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)¹¹⁰. Un comité national d'orientation et d'évaluation (CNOE), qui rassemble des experts, des acteurs des territoires, des associatifs et des citoyens, accompagne la démarche et veille particulièrement aux travaux d'évaluation. La finalité des cités éducatives est de bousculer les pratiques habituelles « en silo » pour parvenir à associer tous les protagonistes dans une co-construction et une co-organisation sans *leadership*¹¹¹. Leur succès repose sur un engagement fort en amont des décideurs locaux (préfet, recteur, maire), déterminant pour réussir à dépasser les frontières des cultures administratives particulières. Et, bien sûr, la démarche doit s'inscrire dans un projet éducatif associant l'ensemble des contributeurs, au premier rang desquels les enseignants, dont l'adhésion au projet est indispensable¹¹². La méthode expérimentale a aussi été adoptée par le fonds d'innovation pour la santé, l'éducation et l'environnement lancé par le Gouvernement en 2021¹¹³. La présidence en a d'ailleurs été confiée à Esther Duflo, récompensée par le prix Nobel d'économie pour ses travaux sur la lutte contre la pauvreté effectués en conduisant des évaluations ciblées menées sur le terrain¹¹⁴.

Pour augmenter les capacités d'action sur le terrain, il faut aussi diminuer les freins *ex ante* qui bloquent les initiatives des agents publics. C'est le sens de la démarche engagée récemment par le gouvernement pour « libérer l'énergie publique », en plaçant la décision au plus près des réalités et des Français¹¹⁵. Cela passe par une amplification de la territorialisation de l'action publique, en assumant la différenciation et en renforçant le

pouvoir d'arbitrage et de dérogation du préfet pour mieux adapter l'action de l'État aux enjeux locaux¹¹⁶. Cela suppose aussi d'accroître les marges de manœuvre des acteurs publics en leur donnant plus de souplesse dans la gestion des crédits budgétaires¹¹⁷ et la possibilité de redéployer les emplois en fonction des besoins¹¹⁸. Symétriquement, les contrôles *ex post* prenant en compte la satisfaction des usagers doivent être renforcés. Il faut donner aux destinataires des services publics la possibilité d'avoir accès en toute transparence à l'ensemble des résultats en termes de qualité et d'efficacité. On estime qu'aujourd'hui, environ 95 % des services publics publient leurs scores sur la plateforme Services Publics +, sur la base d'indicateurs précis au plus près de l'expérience usagers¹¹⁹. Il est important aussi de développer des modes d'évaluation de la performance des agents publics, qui soient fondés sur des indicateurs adaptés à leurs missions¹²⁰. Un grand nombre de ces données sont d'ailleurs déjà disponibles à l'échelon local : plus de 50 services publics de l'État et de ses opérateurs (à l'instar des CAF, CPAM, agences Pôle emploi, centres des impôts, commissariats, etc.) affichent ainsi leurs résultats au plus près de l'utilisateur¹²¹.

Il faut enfin promouvoir une culture de la coopération entre tous les acteurs qui œuvrent à une même politique publique, en partant du point de vue du citoyen-usager. Cela suppose de parvenir à dépasser les frontières administratives, en faisant travailler les équipes ensemble dans une logique de projet tournée vers l'utilisateur final¹²². C'est tout l'enjeu de l'évolution progressive vers un management public plus collaboratif encourageant la circulation et le partage de l'information, avec des suivis réguliers, que ce soit en présentiel ou

¹¹⁰ V. le rapport conjoint des inspections générales de l'administration et de l'éducation du sport et de la recherche : « *Les cités éducatives, Mission d'appui et d'accompagnement* », juin 2021.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹²

https://citeseducatives.fr/sites/default/files/institutinonnel/Gouvernance_CeDS_ANCT-1.pdf

¹¹³ [Le Fonds d'innovation pour le développement lance son premier appel à ...](#)

¹¹⁴ V. le [site internet](#) Francetvinfo, « La France expérimente la méthode du prix Nobel d'économie Esther Duflo dans la lutte contre la pauvreté en Afrique ».

¹¹⁵ <https://www.modernisation.gouv.fr/qui-sommes-nous>

¹¹⁶ Rapport sur la mise en œuvre des engagements du comité interministériel sur la transformation

publique de mai 2022, « *Pour une action publique, plus proche, plus simple et plus efficace* » : https://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Book/Book_CITP_DEF.pdf

¹¹⁷ [Accroître les marges de manœuvre budgétaires des ...](#)

¹¹⁸ [Accroître les marges de manœuvre RH des acteurs publics ...](#)

¹¹⁹

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/referentiel-indicateurs-et-resultats-de-la-plateforme-services-publics-plus-de-la-ditp/>

¹²⁰ Par ex., la police nationale calcule le délai moyen d'intervention de Police-secours après un appel au 17.

¹²¹ V. *supra* note 104.

¹²² Pour une expérience réussie de transformation d'une organisation : E. Lombard, *Au cœur de la finance utile*, éd. L'Observatoire, 2022.

en distancié (visio, tchap, mail, klaxoon, etc.)¹²³, et qui serait davantage en phase avec les pratiques et les aspirations des nouvelles générations¹²⁴. Il faut aussi apprendre à mieux partager au sein d'un service public les retours d'expérience usagers pour améliorer l'action publique¹²⁵. Dans le même esprit, l'ensemble des acteurs, à tous les niveaux hiérarchiques, doivent être impliqués dans la gestion des projets¹²⁶ ou des situations de crise¹²⁷. La réflexion engagée en 2019 par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), qui relie la qualité de vie au travail avec la capacité d'innovation sociale et organisationnelle démontre l'intérêt d'une telle démarche participative¹²⁸. Un des enseignements est que le dialogue social et l'implication de tous les niveaux hiérarchiques au service d'un objectif commun accroît la productivité du service public et sa capacité d'adaptation aux transformations de l'action publique¹²⁹. L'utilisation à bon escient des sciences comportementales, en permettant de mieux prendre en compte le facteur humain, peut aussi contribuer à améliorer l'impact des politiques publiques pour les usagers et à accompagner les agents dans un management plus coopératif¹³⁰.

Nos services publics ne pourront relever les défis du « dernier kilomètre » que s'ils parviennent à maintenir un recrutement de qualité dans les territoires et un niveau élevé de compétence et de capacité d'innovation, ce qui exige de renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale¹³¹. Cette préoccupation n'est d'ailleurs pas spécifique à la France : elle est largement partagée à l'échelle de l'Union

européenne. Une déclaration commune des États membres, en 2022, a ainsi souligné la nécessité que les fonctions publiques soient « *attractives, modernes et innovantes* »¹³². Elle invite aussi à entrer dans une démarche d'amélioration continue des services publics aux échelons régionaux et locaux, en s'appuyant sur des évaluations régulières de la satisfaction des usagers¹³³. Un constat similaire a été dressé dans une étude récente de l'OCDE soulignant qu'un nombre croissant de pays membres fait face à un défi d'attractivité de leur fonction publique, alors même que la gestion des politiques publiques, de plus en plus complexe, requiert de nouvelles compétences¹³⁴. S'agissant de la France, l'OCDE a étudié les atouts mais aussi les freins potentiels dans le recrutement par les employeurs de l'administration territoriale dans quatre régions pilotes françaises¹³⁵. L'étude souligne la nécessité de disposer d'une cartographie claire des compétences disponibles et des emplois à pourvoir : c'est l'objectif du lancement, en 2019, de la Place de l'emploi public (PEP), qui permet de centraliser les offres d'emploi et d'atteindre un public plus large afin notamment d'encourager la mobilité des agents publics¹³⁶. L'importance de la mobilité est soulignée aussi par l'OCDE, que ce soit dans les parcours de carrière de la fonction publique nationale ou au sein même de la fonction publique territoriale¹³⁷. Elle confirme d'ailleurs le constat dressé à plusieurs reprises, selon lequel les demandes de mobilité géographique privilégient les zones attractives et ne permettent donc pas de répondre aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones prioritaires¹³⁸. Enfin, elle recommande de sortir

¹²³ https://www.modernisation.gouv.fr/files/2021-06/210427_recueil_nouvelles_pratiques_vfff_1.pdf

¹²⁴ [Manifeste : « 10 propositions pour le secteur public de demain »](#)

¹²⁵ <https://www.modernisation.gouv.fr/ameliorer-lexperience-usagers>

¹²⁶ https://www.fonctionpublique.gouv.fr/files/files/Publications/Coll%20cadres%20de%20la%20FP/guide_diffuser_culture_mode_projet_dans_FP.pdf

¹²⁷ À titre d'exemple : <https://myrhline.com/type-article/jerome-friteau-drh-de-la-cnav/>

¹²⁸ <https://www.anact.fr/secteur-public-partager-des-experiences-pour-developper-la-qualite-de-vie-au-travail>

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ <https://www.modernisation.gouv.fr/loffre-daccompagnement-de-la-ditp/sciences-comportementales>

¹³¹ <https://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/les-difficultes-de-recrutement-au-plus-haut-pour-les-collectivites-locales-1805378>

¹³² [Déclaration de Strasbourg](#) du 17 mars 2022 sur les valeurs et défis communs aux administrations publiques européennes :

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ OCDE : [Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France](#)

¹³⁵ Grand Est, Hauts-de-France, Ile de France et Normandie.

¹³⁶ <https://www.emploi-collectivites.fr/biep-pep-mobilite-place-emploi-public-blog-territorial>

¹³⁷ La gazette des communes, [site internet](#), « La mobilité des agents publics territoriaux en 10 questions ».

¹³⁸ Rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, *L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État*, 2021. V. aussi Cour des Comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État*, 2019.

des modes managériaux trop hiérarchiques, d'encourager une approche plus participative et de développer une culture de résultat.

Les questions relatives au « dernier kilomètre » ne doivent cependant pas être abordées comme s'il s'agissait seulement d'optimiser la gestion et l'action publique. Il y a aussi et même d'abord, un enjeu démocratique et de cohésion nationale. Aujourd'hui, tout indique qu'une partie de la société a le sentiment d'être oubliée au « dernier kilomètre » et que les promesses de la République ne sont pas tenues¹³⁹. Selon un sondage récent, 22 % des Français se sentiraient ainsi « *laissés pour compte* », et plus de la moitié estimerait même que « *l'égalité et la fraternité sont en berne* »¹⁴⁰. Au-delà du primat de la légitimité du suffrage universel, il faut donc s'interroger sur les moyens d'associer davantage les citoyens à la construction des politiques publiques et à leur mise en œuvre effective dans les territoires jusqu'au « dernier kilomètre ». Bien que beaucoup de formes nouvelles de démocratie participative aient été expérimentées depuis une vingtaine d'années¹⁴¹, force est de constater que la démocratie d'exercice « *reste encore à inventer* »¹⁴². Le renouveau de la citoyenneté passe par une société plus fraternelle encourageant les réseaux de solidarité et une mobilisation collective des responsables publics, des corps intermédiaires et de la société civile¹⁴³. Il faut aussi permettre aux citoyens de participer plus activement à la gouvernance publique en ayant un droit de regard sur la gestion des services publics et l'application des politiques sociales – en particulier celles qui sont destinées aux plus vulnérables –, jusqu'au « dernier kilomètre ». L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen confère d'ailleurs à la société « *le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration* »¹⁴⁴. Il reste à trouver les voies et moyens de faire vivre effectivement ce principe dans notre démocratie¹⁴⁵.

¹³⁹ V. la 1^{re} conférence du cycle sur le thème « [\[Revoir\] Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ? \(conseil-etat.fr\)](#) »

¹⁴⁰ [Site internet www.destincommun.fr](#), « France 2022 : Naviguer en eaux troubles » : pour redessiner un cap commun, une nouvelle étude fait l'état des lieux des divisions et convergences des Français ».

¹⁴¹ V. la 4^e conférence du cycle sur le thème « [Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre](#) ».

Biographies des Intervenants

■ Didier Roland Tabuteau

Diplômé de l'École polytechnique (1981), ancien élève de l'École nationale d'administration (promotion « Louise Michel », 1984), Didier-Roland Tabuteau choisit à la sortie de l'école d'intégrer le Conseil d'État. Au sein de l'institution, il travaille tout d'abord à la section du contentieux (1984-1988), puis à la section de l'intérieur (1987-1988). En 1988, il devient directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, avant de revenir au Conseil d'État comme rapporteur public à la section du contentieux et membre de la section sociale (1991-1992). Par la suite, il devient directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action humanitaire en 1992 avant d'être nommé, en 1993, directeur général de l'Agence du médicament jusqu'en 1997. De 1997 à 2000, il est directeur adjoint du cabinet de la ministre de l'emploi et de la solidarité. Il est ensuite conseiller de la ministre de l'emploi et de la solidarité, chargé de la préparation de la loi sur le droit des malades, avant de devenir directeur du cabinet du ministre délégué à la santé (2001-2002). En 2003, Didier-Roland Tabuteau est nommé directeur général de la fondation Caisses d'épargne pour la solidarité. En parallèle, il obtient, en 2007, un doctorat en droit, puis une habilitation à diriger des recherches. À la suite de cela, il enseigne à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris et devient également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes (aujourd'hui l'université Paris Cité). Il réintègre le Conseil d'État en 2011, d'abord à la section du contentieux, puis à la section sociale. En 2017, il est nommé président adjoint de la section sociale, puis président de la section sociale en 2018. Le 5 janvier 2022, il succède à Bruno Lasserre en tant que vice-président du Conseil d'État.

¹⁴² P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, éd. Seuil, 2020.

¹⁴³ V. conclusion de [La citoyenneté Être \(un\) citoyen aujourd'hui](#).

¹⁴⁴ Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

¹⁴⁵ À ce sujet, voir les réflexions de P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, éd. Seuil, 2006.

■ Gérard Larcher

Gérard Larcher a débuté sa carrière comme vétérinaire spécialisé dans les chevaux, travaillant notamment auprès de l'équipe de France des sports équestres (1974-1979) qu'il suit lors de sa victoire aux Jeux olympiques d'été de 1976 à Montréal (Canada). Engagé très tôt en politique, Gérard Larcher devient conseiller municipal de Rambouillet à partir de 1979, avant d'être élu maire de la ville en 1983 jusqu'en 2004, puis de nouveau de 2007 à 2014. De 1985 à 1992, il est conseiller régional d'Île-de-France, puis sénateur des Yvelines à partir de 1986. Réélu le 24 septembre 1995, il occupe plusieurs fonctions importantes au Sénat : secrétaire (1989-1995), vice-président (1997-2001), président de la commission des affaires économiques et du Plan (2001-2004). Il a également été rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1994). Gérard Larcher est nommé ministre du travail de 2005 à 2007, sous la présidence de Jacques Chirac. Il devient président du Sénat, en 2008, durant trois ans, avant de perdre son poste en 2011 suite à la victoire de la gauche aux sénatoriales. Il est de nouveau élu président du Sénat en 2014, puis en 2017. Le 1^{er} octobre 2020, Gérard Larcher a été élu président du Sénat pour un 4^e mandat.

■ Yaël Braun-Pivet

Après des études de droit à l'université de Nanterre, Yaël Braun-Pivet débute sa carrière comme avocate pénaliste au sein du cabinet Temime & associés, avant de fonder son propre cabinet. Expatriée plusieurs années à Taïwan, au Portugal et au Japon avec sa famille, elle décide, lors de son retour en France, de s'installer dans les Yvelines et de s'engager au sein des Restos du cœur où elle crée les consultations gratuites d'avocats pour garantir l'accès de tous aux droits sociaux et à la justice. Elle crée également un centre d'accueil aux plus démunis à Sartrouville. En juin 2017, Yaël Braun-Pivet est élue députée de la 5^e circonscription des Yvelines et, la même année, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale devenant la deuxième femme à occuper ce poste. Rapporteuse du projet de loi pour la confiance dans la vie politique, elle traite également des dossiers majeurs de la législature notamment la gestion de l'épidémie de Covid-19, la justice et la question pénitentiaire, la lutte contre le terrorisme et les Outre-mer. En mai 2022, Yaël Braun-Pivet est nommée ministre des Outre-mer. En juin 2022, elle est réélue députée de la 5^e circonscription des Yvelines. Choisie comme candidate de la majorité, elle est élue

présidente de l'Assemblée nationale, le 28 juin 2022, devenant la première femme à accéder au Perchoir.

■ Thierry Beaudet

Thierry Beaudet a démarré sa vie professionnelle comme instituteur (1984-1990). Rapidement, il s'engage au service de l'éducation populaire au sein de la Fédération des œuvres laïques de l'Orne et devient, dans les années 1990, un militant investi dans la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN). Depuis 2003, il est élu du mouvement mutualiste au niveau national. Président de la MGEN de 2009 à 2017, il impulse la transformation de l'entreprise et la refonte de son offre. En 2010, Thierry Beaudet devient membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour la mandature 2010-2016, présidant le groupe Mutualité, et vice-président de la section des Affaires sociales et de la santé, et membre de la commission Dépendance. Durant ce mandat, il a été co-rapporteur d'un avis sur *La place des dispositifs médicaux dans la stratégie nationale de santé*, adopté à l'unanimité le 27 janvier 2015. En 2011, Thierry Beaudet fonde le groupe de l'Union mutualiste Istya dont il devient Président. En 2015, il amorce le rapprochement entre la MGEN, Harmonie mutuelle et leurs mutuelles partenaires, qui se concrétise par la création du groupe VYV, en septembre 2017 et en prend la présidence. En 2016, Thierry Beaudet est élu président de la Mutualité française. En 2021, il est de nouveau nommé au CESE pour la mandature 2021-2026, par la Fédération nationale de la Mutualité française, comme représentant des employeurs, et membre du tout nouveau groupe Santé et Citoyenneté. Thierry Beaudet a été élu président du CESE le 18 mai 2022.

■ Michaël Janas

Diplômé en droit de l'université Jean Moulin Lyon 3, Michaël Janas a démarré sa carrière en 1999 comme juge d'application des peines au tribunal de grande instance (TGI) de Draguignan, une fonction qu'il a occupée durant près de dix ans et qui l'a amené à devenir président de l'association nationale des juges d'application des peines (ANJAP). Pragmatique, il avait imaginé de « *faire en sorte que des facteurs d'insécurité deviennent des facteurs de sécurité* » en faisant travailler les détenus au débroussaillage pour venir à bout des incendies récurrents dans le Var. Il a ensuite pris, de 2008 à 2011, la présidence du TGI de Coutances, puis, de 2012 à 2014, la présidence du TGI d'Angoulême, toujours avec l'objectif de travailler autour de la place du juge dans la cité et de veiller à lui assurer son indépendance

matérielle et intellectuelle. C'est ainsi qu'il a créé, à Angoulême, une commission du rayonnement pour mieux faire connaître la justice du quotidien qui a été distinguée par le prix initiative Justice remis par le garde des sceaux et le prix de la revue *Acteur public* remis par le ministre de la fonction publique. En 2013, Michaël Janas a également été membre de la commission Nadal relative à la modernisation de l'action publique en matière de politique pénale. Ensuite, de 2014 à 2015, il a été nommé directeur de l'École nationale des greffes. De 2015 à 2020, Michaël Janas a été président du TGI de Grasse, avant de devenir, en septembre 2020, président du tribunal judiciaire de Lyon.

■ Etienne Matignon

Titulaire d'une licence transdisciplinaire en sciences (biologie, chimie, biochimie, physique) de l'université Paris Descartes, aujourd'hui devenue Paris Cité (2016-2019), Etienne Matignon poursuit ses études en master 1 de politiques publiques au sein de l'université Paris-Est Créteil (Upec) dans le nouvel Institut d'études politiques (IEP) de Fontainebleau. Engagé très tôt dans les instances de représentation des étudiants, il a débuté son expérience bénévole et militante comme représentant des étudiants au conseil d'administration de l'université Sorbonne Paris Cité (USPC) de 2017 à 2019. Il a également occupé les postes d'administrateur, de chargé de mission Représentation, de vice-président Représentation, et de président de la Fédération nationale des étudiants en sciences exactes, naturelles et techniques (FNEB) de 2017 à 2019. Il a également été chargé de mission Réussite, élu représentant des étudiants au conseil d'administration, et vice-président Étudiant à l'université Paris Cité de 2019 à 2021. Depuis 2021, Etienne Matignon a intégré la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), d'abord comme élu au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) en 2021, puis en tant que vice-président en charge des affaires académiques (2021-2022). Il a été élu président de la FAGE lors du congrès national de l'organisation étudiante le 24 septembre 2022.

Calendrier du cycle (2022-2023)

1. Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?
(19 octobre 2022)
2. Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?

(14 décembre 2022)

3. Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?
(22 février 2023)
4. *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre*
(12 avril 2023)
5. Penser le dernier kilomètre dès le premier
(24 mai 2023)