

CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2023

L'usager du premier au *dernier kilomètre* de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique

CONSEIL D'ÉTAT

La Documentation française

Sommaire

- **Liste des abréviations et des acronymes 7**
- **Avant-propos 9**
- **Synthèse – L'usager du premier au *dernier kilomètre* de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique .. 13**
- **Introduction 29**

1. La notion de *dernier kilomètre* révèle un fossé qui s'est creusé entre l'action publique et les usagers 35

1.1. Des usagers qui ont changé dans leurs rapports avec l'administration ces dernières décennies 35

1.2. Un appareil administratif qui a connu des transformations profondes souvent au détriment de sa relation avec l'usager 55

1.3. Une crise de confiance dans l'action publique 161

2. L'urgence de mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique 191

2.1. Assurer l'accès par une plus grande proximité 192

2.2. Penser le dernier kilomètre dès le premier 233

2.3. Faire confiance 286

- **Conclusion** *329*
- **Liste des propositions de l'étude 331**
- **Liste des encadrés, cartes, graphiques, tableaux et figures 337**
- **Cycle de conférences du Conseil d'État sur *le dernier kilomètre des politiques publiques* *341***
- **Annexes 353**
- **Table des matières 419**

Liste des abréviations et des acronymes

ARS	Agence régionale de santé
CC	Conseil constitutionnel
CCass.	Cour de cassation
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNDP	Commission nationale du débat public
DDHC	Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JRCE	Juge des référés du Conseil d'État
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
Rec.	Recueil *Lebon*
SPIC	service public industriel et commercial
SRE	Section du rapport et des études
T.	Aux "Tables" du recueil *Lebon*
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'étude annuelle a été enrichie par de nombreuses auditions et interventions lors des colloques sur le cycle des réseaux sociaux, ainsi que par des contributions de l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales. Que les intéressés en soient vivement remerciés.

L'étude a bénéficié de l'appui du comité d'orientation et du groupe de contact (v. listes des membres en annexe) et a été nourrie par les contributions de la délégation au droit européen de la section du rapport et des études (SRE), d'Henri Plagnol pour les dossiers du participant des conférences du cycle sur *le dernier kilomètre des politiques publiques*, ainsi que d'une analyse juridique du Centre de recherches et de diffusion juridiques (CRDJ) du Conseil d'État à laquelle ont contribué plusieurs auditeurs, notamment Hortense Naudascher et Benjamin Duca-Deneuve.

Enfin, dans le cadre de leur stage à la SRE, Andréa Barnava, Jérémy Beaud, Emma Bernard, Benoît Chambon, François Dernis, Lisa Gilet, Amaury Godet, Justine Goulier, Emma Pawloff et Amaury Prouveze ont contribué aux recherches et analyses documentaires.

Avant-propos

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

Le progrès peut venir d'une amélioration de la technique ; il peut également naître d'une nouvelle sensibilité, qui renouvelle les règles de l'art. L'impressionnisme fut un de ces progrès, en déportant l'intérêt de l'objet peint – le personnage, le paysage – à la perception de l'artiste et du spectateur. L'étude annuelle du Conseil d'État procède à un pareil renversement de perspective vis-à-vis des politiques publiques, en chaussant les lunettes de l'usager afin de procéder à leur analyse et d'en tirer des recommandations de méthode pour améliorer l'action publique et revenir à ses fondamentaux.

Les politiques publiques peuvent se déployer selon des modalités très variables – lois, règlements, circulaires, instructions, budgets, recrutements...–, avoir une portée locale ou nationale. Mais elles ont toujours l'ambition d'être utiles à un public spécifique ou à l'ensemble de la population. Si la politique publique n'atteint pas ses destinataires, si les modes d'action de la puissance publique ne sont pas conçus et déployés en partant des attentes des usagers et de la connaissance des acteurs de terrain, elle ne peut remplir ses objectifs, ni susciter l'indispensable adhésion de chacun à l'action publique.

Il s'agit d'un enjeu crucial pour l'efficacité des politiques publiques et plus largement pour notre démocratie. Le Conseil d'État a souhaité consacrer son étude annuelle pour 2023 à cette question de la capacité de l'action publique à atteindre son dernier kilomètre.

S'employer à analyser les politiques publiques sous ce prisme conduit d'abord à observer que les usagers estiment que l'action publique s'est dégradée ces dernières décennies. Ce constat vient en réalité tant de l'évolution des attentes des usagers, qu'elles soient ou non clairement exprimées, que des profondes transformations que l'administration a connues et qui l'ont trop souvent éloignée des citoyens. La numérisation de l'action publique illustre le caractère ambivalent de certaines évolutions : amélioration pour une majorité d'usagers en permettant un accès à tout moment à plusieurs services publics, l'essor du numérique a également pu renforcer les phénomènes d'exclusion de publics fragiles ou peu habitués à employer ces outils.

L'action publique s'insère en outre dans un maquis normatif, plusieurs fois dénoncé par le Conseil d'État, notamment dans son étude annuelle de 2016 sur la Simplification et la qualité du droit. La complexité induite représente une charge pour chacun, qu'il s'agisse d'un formulaire trop complexe, de cas d'ouverture de droit tellement précis qu'ils excluent des demandes légitimes, ou de régimes juridiques si compliqués qu'ils éloignent de la compréhension des règles qui régissent des objets du quotidien. Ainsi de l'exemple de l'Abribus, développé dans l'étude (encadré n° 6) : de la compétence pour décider de son implantation aux règles d'accessibilité, de la signalétique à l'encadrement des publicités sur ce mobilier urbain, cette complexité invisible pour l'usager n'en restreint pas moins la marge d'action de la puissance publique. Celle-ci peut alors être tentée, pour répondre aux attentes des usagers, d'échapper à un système juridique qui devrait normalement être conçu pour appuyer son action.

L'étude souligne que, à bien des égards, les institutions publiques qui ont vocation à apporter aux usagers les services publics qu'ils attendent et auxquels ils sont attachés sont elles-mêmes parfois en crise : crise de moyens, crise de sens, crise de confiance.

Ces constats – lucides – ne doivent toutefois pas conduire à désespérer de l'action publique et du dernier segment qui permet effectivement à l'usager d'y accéder. De nombreuses initiatives de terrain en témoignent : ce sont elles qui font la sève des propositions que formule le Conseil d'État, qui a ainsi veillé, dans la logique de sa démarche, à partir des initiatives « d'en bas » plutôt que d'imposer une vision « d'en haut ». Les expériences positives sont nombreuses, pourvu que l'on veuille bien y porter attention. Ainsi, paradoxalement, la crise sanitaire elle-même a été l'occasion de mesures de simplification parfois imaginées dans le feu de l'urgence, pour lever certains freins qui restreignent d'ordinaire les initiatives de terrain et pour réaligner l'ensemble de la chaîne administrative sur le résultat à atteindre. Elle a pu montrer que, par une mobilisation générale au profit d'objectifs concrets, une véritable amélioration était possible. Des leçons doivent en être tirées à cet égard, afin de pérenniser les simplifications improvisées dans l'urgence. Au-delà de la crise sanitaire, certaines réformes structurelles, parfois menées à bas bruit, ont simplifié la vie des usagers tout en allégeant la charge pesant sur l'administration, à l'instar de deux réformes analysées dans l'étude : la création en 2016 de la protection universelle maladie (PUMa) et la mise en place en 2019 de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

De ce diagnostic peuvent alors éclore des propositions, regroupées dans la présente étude autour de la recherche de proximité, du pragmatisme et de la confiance.

Il ne s'agit pas de conseiller l'adoption d'une solution uniforme qui permettrait de franchir le dernier kilomètre. Une telle uniformité irait à l'encontre de la logique même de renversement de perspective et de recentrage sur les besoins des usagers et les connaissances des agents de terrain. Au contraire, les propositions visent à partager les bonnes pratiques dont pourraient s'inspirer les acteurs publics pour que les politiques qu'ils conduisent atteignent avec plus d'efficacité et de bienveillance les personnes auxquelles elles s'adressent, sans préjudice d'évolutions plus globales pour lever les freins structurels analysés.

Chaque proposition de cette étude a été élaborée grâce à l'expertise juridique et administrative de tous ceux qui concourent au fonctionnement de la juridiction administrative, mais également et d'abord, en s'appuyant sur un nombre très important de rencontres avec ceux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques, comme avec les usagers et leurs représentants.

Ces échanges et entretiens ont permis d'illustrer les propositions en présentant dans l'étude des succès et des échecs concrets des politiques publiques. Ils donnent à voir et à comprendre comment franchir, par une forme de « discours de la méthode » renouvelé, le dernier kilomètre.

À l'instar du geste des pointillistes – ou néo-impressionnistes – vingt-six encarts très concrets permettent par leur juxtaposition avec les propositions, de pleinement saisir ce qui fait une « bonne » politique publique au regard de l'usager. Ainsi ces analyses, ces encarts, ces propositions dessinent, et désignent, un horizon. Puisse cette étude contribuer à s'en approcher en transformant la réalité sur le terrain, et plus globalement à améliorer concrètement le grand tableau de nos politiques publiques.

Synthèse

L'usager du premier au *dernier kilomètre* de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique

Le *dernier kilomètre* de l'action publique

L'action publique, qu'elle se déploie sous la forme de services publics ou de politiques publiques, qu'elle émane de l'État lui-même ou des collectivités territoriales ou de tout autre acteur, est toujours mise en œuvre pour atteindre ses destinataires, un public spécifique ou l'ensemble de la population. Mais les pouvoirs publics parviennent-ils à les atteindre ? L'action publique que ces acteurs déploient parvient-elle à franchir son « *dernier kilomètre* » ? C'est la question qu'a cherché à explorer le Conseil d'État à l'occasion de son étude annuelle.

Cette expression du « *dernier kilomètre »* est née dans le domaine de la logistique, pour désigner la capacité d'une organisation à acheminer un produit ou un service jusqu'à un « client final ». Appliquée aux politiques publiques, elle revient à rechercher si l'action publique atteint effectivement le public qu'elle vise et les objectifs qu'elle s'est fixés.

En centrant son étude sur le *dernier kilomètre* de l'action publique, le Conseil d'État a cherché à renverser le regard habituel, qui part des acteurs publics vers les usagers, pour **partir de l'usager**, au sens large du terme, c'est-à-dire celui que l'action publique cherche à atteindre.

L'étude ne s'intéresse pas au contenu de telle ou telle action publique, encore moins à sa pertinence ; seulement à la question de savoir si elle atteint les destinataires qu'elle a elle-même déterminés, si oui, grâce à quoi et si non à cause de quoi.

Méthodologie de l'étude

Pour répondre à cette ambition, l'étude s'est nourrie notamment d'auditions, de conférences, d'échanges avec des membres du Conseil économique, social et environnemental, de contributions des corps d'inspection mais aussi de rencontres sur le terrain avec usagers et acteurs de l'action publique. En complément, des questionnaires ont été adressés à quatre postes français à l'étranger (Allemagne, Canada, Lettonie et Pays-Bas) ; une analyse exhaustive de la production normative soumise au Conseil d'État durant la crise sanitaire a été effectuée afin d'identifier des pistes de simplification susceptibles d'être pérennisées et un atelier a été organisé au sein de la section du rapport et des études du Conseil d'État afin de tester, de façon très concrète, certains formulaires et procédures (prises de rendez-vous pour refaire ses papiers d'identité). De même, le Conseil d'État s'est efforcé de porter un regard critique sur sa propre action et sur celle de la juridiction administrative en général en tant que service public, en adressant des questionnaires aux magistrats de la juridiction administrative ainsi qu'aux avocats aux Conseils et au Conseil national des Barreaux.

De ces travaux, découle une analyse du sujet en deux temps :

- un premier temps consacré au **constat du décalage** qui s'est formé ces dernières décennies entre les attentes des usagers – qui ont eux-mêmes beaucoup changé – et l'action des personnes publiques – qui, elles aussi, ont connu de profondes transformations – au point de susciter une **crise de confiance dans l'action publique**, laquelle fait heureusement l'objet d'une **prise de conscience** ;
- un deuxième temps consacré aux **propositions que le Conseil d'État formule** pour répondre à ce constat – des propositions qui se veulent à la fois modestes – voulant éviter à tout prix de passer par de nouvelles normes – mais ambitieuses, par la portée qu'elles pourraient avoir sur le fonctionnement de l'action publique.

Partie 1 – La notion de *dernier kilomètre* révèle un fossé qui s'est creusé entre l'action publique et les usagers

1- L'étude part du constat que les usagers ont changé dans leurs rapports avec l'administration, en particulier au cours des deux dernières décennies. Nous sommes passés d'une approche essentiellement uniforme des administrés, regardés comme potentiellement interchangeables, des services publics héritée du XIXe siècle, à des bénéficiaires de politiques publiques, dont la diversité et l'hétérogénéité n'ont cessé de croître. Trois facteurs expliquent cette évolution : le développement des « droits-créances » ; l'« archipelisation » de notre société ;

l'évolution des modes de consommation et de communication instillée par le développement du numérique et leur extension, par effet de diffusion, sur les exigences des usagers vis-à-vis des services publics.

L'administration s'est efforcée dans le même temps de prendre en compte les attentes des usagers. Depuis le plan « Administration à votre service » en 1982 jusqu'à la publication du code des relations entre le public et l'administration en 2015, en passant par la circulaire *Rocard* en 1989, les lois instituant des droits aux usagers au début des années 2000 et la charte Marianne en 2003, les initiatives ont été multiples.

Les voies et moyens pour **recueillir les attentes des usagers** vis-à-vis des acteurs publics sont diverses : mobilisation de représentants et collectifs d'usagers ; consultations publiques (enquêtes publiques, participation citoyenne, démocratie participative) ; sondages et enquêtes de satisfaction sur les services publics qui font ressortir l'attachement des usagers à l'égard des services publics, mais leur inquiétude vis-à-vis de leur dégradation. L'analyse des contentieux traités par la juridiction administrative constitue aussi un bon indicateur des champs de l'action publique où les usagers rencontrent le plus de difficultés. À l'inverse, certaines attentes des usagers ne sont pas toujours exprimées ; c'est le cas notamment des **phénomènes de non-recours** qui affectent certaines prestations ou services auxquels les usagers ont pourtant droit – un phénomène qui peut atteindre de l'ordre de 20 à 30% de certaines prestations d'après les estimations effectuées par certains chercheurs.

2- Parallèlement, les conditions de mise en œuvre du *dernier kilomètre* de l'action publique ont profondément évolué. Plusieurs facteurs expliquent ce changement : des facteurs exogènes, liés à l'évolution des modes de vie depuis les années 1970-1980 (massification du recours à certains dispositifs publics ; métropolisation et périurbanisation de la population française ; changement du rapport des Français avec le travail), mais aussi des réformes structurelles comme la décentralisation ou l'ouverture des services publics à la concurrence, qui ont contribué à rendre l'organisation administrative plus complexe. Enfin, on a assisté ces dernières années à un émiettement des acteurs chargés de la mise en œuvre du ***dernier kilomètre*** **de l'action publique** (multiplication des agences ; recours à des opérateurs privés – exemple des buralistes où l'on peut désormais régler certaines factures, amendes et impôts – et associations). En soi, cet environnement administratif complexe, qui peut parfois dérouter l'usager dans sa compréhension du « qui fait quoi », n'est pas nécessairement négatif : les acteurs du *dernier kilomètre* connaissent souvent très bien le terrain et les attentes du public. Leur multiplicité exige toutefois des efforts de coordination importants.

En se modernisant, sous l'effet de sa numérisation et d'un mouvement continu de réformes de l'État, l'administration s'est éloignée de certains usagers.

La France a pris le tournant de l'administration numérique depuis la fin des années 1990. Pour la majorité des usagers, ce mouvement était attendu et même jugé nécessaire. La part des Français ayant recours à internet pour effectuer des démarches administratives n'a cessé d'augmenter depuis dix ans (71% des adultes

déclaraient en 2022 avoir accompli une démarche dans l'année écoulée contre 33% en 2011). **La dématérialisation présente des bénéfices indéniables pour beaucoup d'usagers** (disponibilité des services élargie, réduction des délais d'instruction de certains dossiers administratifs,…) et un potentiel de développement pour l'avenir. Toutefois, pour une minorité d'entre-eux, elle soulève des questions, voire de sérieuses difficultés. C'est le cas notamment des personnes en situation d'illectronisme (estimées à 13 millions par la Défenseure des Droits) ou concernées par des difficultés d'accès au numérique (du fait notamment de la couverture encore disparate des territoires). Certaines populations sont également structurellement défavorisées par le développement du numérique.

La numérisation a pu être perçue également comme un recul dans la relation usagers/administration : d'abord, le fait qu'elle ne se soit bien souvent pas accompagnée d'un effort simultané de simplification des procédures administratives en vigueur. **Certaines procédures sont ainsi devenues de véritables casse-têtes pour les usagers** (calcul des congés payés des assistantes maternelles, formulaire de demande de subvention au titre du fonds de développement de la vie administrative, etc.). Certains dispositifs produisent l'effet d'une « boîte noire » ou d'une « gare de triage » pour les usagers (Parcoursup). La numérisation des démarches administratives s'accompagne également trop souvent d'un **transfert de tâches de l'administration vers les usagers** (procédures 100% dématérialisées ou sollicitant des informations déjà détenues par ailleurs par l'administration comme les attestations « Pôle emploi » qui conditionnent l'ouverture des droits aux allocations chômage d'un salarié en fin de contrat) ou certaines de ses parties prenantes (production des titres d'identité sécurisés dont l'État s'est déchargé auprès de certaines communes). **La dématérialisation à marche forcée peut être une autre source de désagrément pour les usagers** (exemple du guichet unique des entreprises). Enfin, lorsque les usagers « ne rentrent pas dans les cases » car leur cas est particulier, la difficulté que peuvent avoir les agents publics à « débrayer la machine » pour prendre en compte leur situation constitue un ultime facteur d'éloignement entre l'administration et ses usagers.

Le choix fait depuis une vingtaine d'années de concentrer l'État, en particulier à l'échelon central, sur une fonction de « stratège », c'est-à-dire sur des tâches de conception et de contrôle – les tâches d'exécution étant transférées à d'autres acteurs (collectivités territoriales, agences, opérateurs) –, **a ses limites**. Les exemples de **défaut d'anticipation conduisant à des choix de court terme ou, pire encore, à des erreurs stratégiques**, ne manquent pas (erreurs de programmation en matière de démographie médicale). **La rationalisation des administrations territoriales à partir des années 2010**, qui s'est accompagnée pendant dix ans d'une baisse continue des effectifs – vécue par certains comme un « **plan social de grande ampleur** », en particulier à l'échelon départemental, la suppression à compter de 2014 de l'assistance technique que l'État fournissait aux collectivités et la concentration de l'État sur ses fonctions de contrôle au détriment de ses fonctions de conseil, ont profondément changé le visage de l'État sur le terrain: les préfectures et sous-préfectures ne sont plus le lieu de contact de l'administration

avec les citoyens, la direction générale des finances publiques a profondément restructuré son réseau, les CAF ont réduit leurs lieux d'accueil et généralisé l'accueil sur rendez-vous, etc. Dans ce contexte de recomposition des services locaux, trois réseaux continuent toutefois d'incarner, pour beaucoup d'usagers, les maillons du *dernier kilomètre* de l'action publique sur le territoire : les écoles, les pompiers et la gendarmerie nationale.

L'action administrative fait trop souvent peser sa complexité sur l'usager. En dépit d'efforts indéniables pour essayer de maîtriser l'inflation normative, **le volume des normes n'a cessé de croître** (13,2 millions de mots contenus au Journal officiel en 2021 contre 5,8 en 2002) sur les deux dernières décennies. Plusieurs causes peuvent expliquer cet emballement normatif : le souci constant des administrations d'adapter les politiques publiques à la diversité des publics et des situations (au risque de tomber dans la « critérite aiguë ») ; l'Europe à laquelle il est souvent reproché d'ajouter une « surcouche » à la production normative interne ; surtout la forte demande de sécurité juridique des acteurs de terrain qui veulent être protégés par une norme claire permettant une application mécanique. La jurisprudence joue parfois un rôle aussi dans le sentiment d'une complexification de la norme, le juge faisant face à une tension entre le souci de trancher le cas particulier qui lui est soumis et celui de « faire jurisprudence ».

Cette inflation normative tend à rendre le cadre juridique excessivement complexe au point de nuire à l'effectivité du *dernier kilomètre*, tant pour les agents publics que pour les usagers. Certaines normes se contredisent et donnent l'impression d'une « administration Shadock » (positions contradictoires prises par les services d'instruction et par l'autorité environnementale sur certains projets d'aménagement), d'autres donnent l'effet d'être des « usines à gaz », c'est-à-dire d'être impraticables ou incompréhensibles pour leurs destinataires (exemple des aides mises en place en janvier 2023 pour aider les petites entreprises face à la hausse du coût de l'énergie). D'autres ralentissent les projets, voire empêchent d'atteindre le *dernier kilomètre*. Pour beaucoup d'élus locaux, « *la France des procédures tue la France des projets* », même s'il paraît essentiel de donner voix au chapitre aux citoyens et représentants de la société civile. Certaines normes encore ont des effets de bord très puissants, c'est-à-dire des conséquences dommageables pour les destinataires qu'elles visent pourtant à aider (exemple du RSA dont les modalités de gestion ont tendance à rendre ses bénéficiaires captifs du dispositif par peur de se retrouver sans ressources). D'autres sont, en dépit de leurs apparences, de « faux remèdes ». C'est enfin **sans compter les normes qui irriguent le quotidien des usagers, sans même qu'ils en perçoivent la complexité**, ni même l'importance (exemple de l'Abribus – v. encadré n° 6).

Au-delà des normes et en voulant souvent bien faire, notamment dans un souci de ne toucher que les personnes visées par l'action publique en cause, l'administration a eu tendance à complexifier le dispositif et à faire reposer la complexité sur les usagers. Il arrive ainsi que, ne comprenant plus toujours « qui fait quoi » ou de peur de se tromper, certains usagers recourent parfois à des intermédiaires privés pour effectuer leurs démarches administratives (avec des

risques de dérives à prendre en considération). **Les usagers pâtissent également de l'« organisation en silo » des administrations** faute pour ces dernières de se passer le relais sur certaines situations. C'est le cas du sujet très sensible de la protection de l'enfance où les limites du repérage des situations à risques peuvent avoir des conséquences dramatiques. De même, les usagers sont parfois exposés à des **frontières administratives** auxquelles ils doivent s'adapter. Certains zonages administratifs peuvent avoir des conséquences plus préoccupantes encore (cf. l'étude récente sur la santé en milieu rural qui fait ressortir des effets de bordure et de surmortalité aux frontières des zonages des agences régionales de santé). Certains **dispositifs sont même si complexes qu'ils dissuadent les usagers de recourir à un droit** (exemple du chèque énergie qui n'est pas utilisé dans un cas sur cinq faute d'être compris des usagers), en particulier lorsque les obstacles s'accumulent ou lorsqu'ils interviennent à certains moments de la vie des usagers (exemple des pensions de réversion qui ne seraient pas sollicitées dans un cas sur dix). **La complexité se mesure souvent en temps perdu pour l'usager** (dans le traitement de ses demandes qu'il soit particulier ou entreprise, les temps d'attente en gare…). La **multiplication des appels à projets, qui présentent de nombreux effets pervers,** constitue une ultime illustration de la complexité administrative pesant, cette fois, non pas sur les usagers, mais sur les acteurs du *dernier kilomètre*, et notamment les derniers maillons de la chaîne que sont les associations.

Enfin, le développement des logiques de performance dans notre pays, notamment à l'occasion de la loi organique sur les finances publiques (LOLF), que justifie le souci d'une plus grande efficacité de l'action publique, s'est accompagné de certains effets pervers (concentration des efforts sur ce qui est mesuré – « effet réverbère » ; tri des bénéficiaires, accumulation d'indicateurs sans portée, etc.). Même si elle a permis d'améliorer la lisibilité du budget de l'État et de diffuser dans les administrations une attention aux résultats bienvenue, la LOLF n'a pas rempli toutes ses promesses : l'annualité budgétaire reste la règle au détriment des approches pluriannuelles ; la promesse d'autonomie et de souplesse faite aux gestionnaires n'a pas été au rendez-vous ; l'encadrement des dépenses de personnel de l'État a eu des effets pervers (externalisation de certaines fonctions vers le secteur privé privant l'administration de compétences utiles) ; le poids des remontées d'informations (« reporting ») pèse parfois trop lourdement sur les acteurs de terrain. Le **dernier kilomètre** de l'action publique a pâti de certaines de ces difficultés comme le secteur de la santé en donne une illustration éclairante.

3- Face à ces changements importants dans l'organisation et le mode de fonctionnement des administrations, une distance, voire un fossé s'est creusé progressivement avec les usagers. Cette difficulté à atteindre le *dernier kilomètre* de l'action publique a nourri une **crise de confiance préoccupante**, qui se manifeste tant du côté des agents et acteurs publics que du côté des usagers, dans la perception qu'ils ont de l'action publique. **Trois institutions auxquelles les Français sont très attachés connaissent notamment une crise profonde : l'hôpital public, l'école et la justice**. En dépit de leur engagement et de leur souci de bien faire, dans ces secteurs comme dans d'autres, **les acteurs publics s'essoufflent**.

Sur le terrain, les métiers en contact avec le public ne font plus recette : pourtant essentiels à la mise en œuvre du *dernier kilomètre,* ils connaissent une perte de sens et d'attractivité, qui touche aussi les métiers de l'accompagnement social. L'irritation, voire l'agressivité ou même la violence auxquelles sont parfois exposés les agents d'accueil des mairies, des centres communaux d'action sociale, des CAF, des guichets de préfecture ou des centres d'appels téléphoniques en constituent des facteurs aggravants. À l'autre extrémité de la chaîne du *dernier kilomètre,* les administrations centrales sont également sous tension, sous l'effet notamment d'une contraction du temps disponible pour écouter les acteurs de terrain, simuler les effets d'une réforme, mener les concertations nécessaires et conduire les projets. Les limites du travail interministériel et le recours aux cabinets de conseil ont pu aussi nourrir une forme d'épuisement de leur part.

Vues des usagers, les transformations à l'œuvre dans le secteur public depuis une vingtaine d'années (perception d'un recul, voire d'une disparition de certains services publics ; impuissance de l'action publique qui ne produit pas les effets escomptés ; sentiment de ne pas être considérés par les pouvoirs publics) ont profondément **altéré la confiance** qu'ils pouvaient avoir dans l'action publique (d'après une enquête de l'OCDE, 28% des Français ont confiance dans leur Gouvernement contre 41% en moyenne dans tous les pays de l'organisation et 60% en Finlande et en Norvège en particulier). Cette crise de confiance n'est pas sans lien avec le **recul de la participation aux élections sur les dernières décennies**. Face à ce constat préoccupant pour la démocratie et la cohésion de notre pays, **il y a donc urgence à retrouver le chemin de la confiance dans l'action publique et à faire du « dernier kilomètre » une priorité pour tous les acteurs publics**.

Cette prise de conscience a heureusement déjà commencé. Le souci des administrations de simplifier la vie des gens s'est amplifié depuis les années 2010 (introduction du « droit à l'erreur », du « dites-le nous une fois » ; lancement d'un chantier de simplification des démarches et formulaires en 2019,…) et porte peu à peu ses fruits : moins d'un Français sur quatre considère actuellement complexes les démarches administratives, mais il reste des marges d'amélioration significatives s'agissant des démarches perçues comme les plus complexes (pour les ressortissants français à l'étranger, démarches liées au handicap et à la perte d'autonomie). Des initiatives ont été prises également pour lutter contre le sentiment de relégation de certains territoires (villes moyennes, montagne, outre-mer). La notion même de *dernier kilomètre* est devenue ces dernières années un enjeu propre de transformation de l'action publique, notamment depuis la crise des « gilets jaunes » en 2018 et le grand débat national qui a suivi début 2019 (création de postes au niveau des administrations territoriales de l'État, approfondissement de certaines démarches autour des « dix moments de la vie »). Malgré cela, alors que près des trois-quarts des Français continuent de faire globalement confiance aux services publics, leur image tend à s'éroder. Dans ce contexte et face à l'enjeu démocratique posé par cette question de confiance, il y a urgence à agir rapidement pour mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique.

Partie 2 – L'urgence de mettre effectivement les usagers au cœur de l'action publique

Pour combler le fossé entre les usagers et l'action publique, le Conseil d'État formule douze propositions. Ces douze propositions sont toutes **tirées de bonnes pratiques recueillies lors des auditions ou observées sur le terrain : l'enjeu consiste à changer de braquet.** Ces propositions s'articulent autour de **trois axes** essentiels pour assurer la mise en œuvre du *dernier kilomètre* de l'action publique : **un impératif de proximité, un besoin de pragmatisme, et un maître mot : la confiance**.

1- Proximité – Les quatre premières propositions visent à rapprocher des usagers l'action publique en général et les services publics en particulier.

En réponse à l'éloignement et à la difficulté à laquelle sont parfois confrontés les usagers pour accéder à certains dispositifs ou services publics, **il convient tout d'abord d'assurer l'accès de tous aux politiques et services publics (*proposition n° 1*)**. Pour y parvenir, il importe de **sortir du tout numérique et de conserver d'autres voies d'accès possibles au services publics**. Pour le dire simplement : « ***il faut des personnes pour parler aux personnes*** ». Très concrètement, cela suppose de compléter la voie numérique non seulement par un accès physique (mesurable en temps de trajet en voiture ou en transports en commun) mais aussi, et surtout, **par téléphone** (un canal qui connaît un regain très net depuis le Covid-19 mais doit être largement amélioré). Les délais d'attente doivent être raisonnables et affichés de façon transparente comme le font certaines CAF par exemple. La qualité de l'accueil et du service rendu à l'usager doit être recherchée, notamment pour essayer de débloquer les situations « qui ne rentrent pas dans les cases ». Beaucoup d'administrations ont développé à cette fin la pratique bienvenue des rendez-vous, ce qui permet de donner de la visibilité et de préparer utilement les échanges, mais il importe de ménager des possibilités de créneaux de contact sans rendez-vous pour gérer les urgences.

Partant du constat que 80% des gens n'ont aucune difficulté d'accès à l'administration mais que 20% n'ont ni les codes ni la capacité pour y arriver, il y a donc lieu de **les accompagner le plus tôt possible (*proposition n° 2*).** Trois types de publics sont concernés : les personnes les plus vulnérables et éloignées du numérique, les petites entreprises et les territoires les plus fragiles. La première étape du processus est de pouvoir **repérer le plus tôt possible les personnes à accompagner.** L'enjeu du repérage est essentiel par exemple pour les femmes victimes de violence qui n'ont pas toujours connaissance des dispositifs d'accompagnement. **Une fois repérées, l'accompagnement doit être autant que possible précoce et sur mesure.** C'est ce que fait par exemple la CAF de l'Hérault depuis 2020 à travers ses « entretiens giratoires », qui consistent à proposer un rendez-vous à un bénéficiaire du RSA dans les jours qui suivent l'ouverture de ses droits afin d'identifier très vite le type de parcours dont il a besoin et de le mettre en contact avec un référent de parcours. Cet accompagnement doit **contribuer également à rendre les usagers autonomes** dans toute la mesure du possible, en

leur proposant un accompagnement numérique *via* les quelques 4 000 conseillers numériques mis en place durant le plan de relance par exemple.

Le même type d'approche s'applique **aux petites entreprises**, en permettant de détecter rapidement **les signes de défaillances** de certaines entreprises par le croisement de données émanant de plusieurs administrations, de les accompagner le plus tôt possible (ce que permet de faire le dispositif « Signaux faibles » par exemple) et de guider les chefs d'entreprise dans le dédale des dispositifs d'accompagnement existants (c'est ce que fait par exemple le dispositif de la « Place des entreprises » déployé en 2022).

De la même façon, **les territoires les plus fragiles** devraient être mieux accompagnés, notamment en les orientant vers une offre d'ingénierie adaptée et en mettant fin au caractère systématique des appels à projets nationaux.

Troisième piste pour répondre à l'impératif de proximité : délivrer **des messages compréhensibles par tous (*proposition n° 3*), ce qui passe par la poursuite de l'effort de simplification du langage administratif**, notamment en s'appuyant plus systématiquement sur l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme. Le champ fiscal offre en la matière un terrain d'améliorations possibles. La refonte des formulaires doit être poursuivie.

Parallèlement, il importe de **communiquer de manière concrète, au plus près des usagers, à bon escient et au bon moment.** Il paraît préférable à ce titre de communiquer au moment où les dispositifs sont prêts plutôt que d'annoncer des projets qui mettront du temps à se mettre en œuvre et pourront décevoir faute de se concrétiser rapidement.

Enfin, **quatrième et dernière proposition pour renforcer la proximité : développer le « aller vers » (*proposition n° 4*).** S'inspirant des pratiques à l'œuvre dans la chaine logistique où l'un des enjeux est de réduire le coût du *dernier kilomètre* en mutualisant les flux vers un même pôle logistique, il y a matière à **développer des points relais performants**. C'est l'idée des maisons France services, dont l'objectif est d'offrir, à moins de 30 minutes du domicile de chaque usager dans le monde rural et les quartiers politiques de la ville, un accompagnement de premier niveau à une série de démarches. Deux conditions doivent être réunies pour donner pleinement satisfaction aux usagers : veiller à la qualité des réponses apportées, en formant les agents et en s'assurant d'un relais efficace des administrations concernées partenaires du dispositif ; veiller à l'accessibilité, compte-tenu des freins à la mobilité existant dans certains quartiers et territoires ruraux, ce qui tend à développer des modes de fonctionnement hybrides (exemple des bus dans le champ sanitaire et social et même des pirogues qui circulent sur le Maroni en Guyane pour aller au contact des usagers).

Au-delà des points relais, la démarche de « aller vers » tend à **se rapprocher des usagers là où ils vivent**. Pour reprendre l'analogie de la logistique du *dernier kilomètre*, cela revient à procéder à la « livraison de l'action publique à domicile ». Le service public a longtemps construit sa légitimité sur l'acheminent des réseaux au domicile des Français ; c'est le *dernier kilomètre* au sens matériel du terme. Il importe à ce titre d'**achever la couverture numérique du pays.** Il importe également

d'**encourager les démarches consistant à aller vers les personnes isolées ou démunies qui ne poussent pas ou plus la porte des services publics.** C'est ce que fait par exemple la caisse d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT) de Lyon qui appelle le conjoint d'une personne décédée pour l'accompagner dans sa demande de pension de réversion. Enfin, il convient de **valoriser des démarches consistant à réinvestir l'espace public**, c'est-à-dire l'espace commun des habitants de la cité (exemple de la création des brigades de gendarmerie mobiles).

2- Pragmatisme – Les quatre propositions suivantes ont trait à la méthode à suivre pour se donner toutes les chances d'atteindre le *dernier kilomètre*. Il ne suffit pas de décider d'une politique publique pour qu'elle atteigne sa cible. Il s'agit de penser le *dernier kilomètre* dès le premier. L'exercice est en pratique plus difficile à mettre en œuvre que son énoncé le laisse entendre. Il nécessite de chausser les lunettes de l'usager.

Il importe de concevoir les politiques publiques avec les usagers et les acteurs publics. Pour réussir le *dernier kilomètre*, il faut d'abord s'assurer que l'on répond aux « bons problèmes », c'est-à-dire aux problèmes qui se posent effectivement aux usagers. **Pour s'en assurer, il faut donc commencer par écouter usagers et agents de terrain**, ce qui n'est en réalité pas si simple (***proposition n° 5***). Se mettre à l'écoute des besoins des usagers, c'est admettre par exemple la possibilité de développer les arrêts à la demande sur les lignes ferroviaires, une pratique fréquente dans les vallées alpines suisses ou autrichiennes mais qui se développe timidement en France ou encore de donner plus de pouvoir aux usagers (comme le fait le pass culture auprès des jeunes). Ecouter, c'est aussi **réfléchir à la façon de recueillir des questions communes** pour dépasser les postures individualistes en suscitant des occasions de délibérer en commun. Un bon moyen d'écouter est de **prendre le pouls des usagers et des agents de terrain ou de leurs représentants syndicaux en allant plus fréquemment à leur contact**. Enfin, partir des besoins des usagers, c'est **aussi prendre le temps de l'analyse en s'appuyant notamment sur des travaux de la recherche**. C'est tout l'intérêt par exemple des outils qui s'attachent à appréhender l'effet de la qualité des soins sur l'état de santé des patients. Les contre-exemples de la démographie médicale ou du nucléaire devraient nous conduire à l'inverse à mobiliser davantage les travaux de recherche et de prospective au service d'un effort d'anticipation et de planification, à commencer par la prise en charge à horizon 10-15 ans des enjeux de vieillissement de la population.

Une fois les difficultés et les besoins identifiés, le *dernier kilomètre* est d'autant mieux franchi qu'il associe les usagers et leurs représentants à la construction de l'action publique (*proposition n° 6*). Cela passe soit par l'utilisation des instances de dialogue existantes, soit par la création de comités d'usagers (comme l'a fait récemment le tribunal judiciaire de Lyon). Une attention toute particulière pourra être portée également aux « invisibles », c'est-à-dire aux personnes les plus éloignées des dispositifs publics (au niveau national en sollicitant par exemple plus fréquemment le cinquième collège du conseil national contre l'exclusion au-delà du seul champ de l'action sociale). Les voies et moyens pour faire participer les usagers à l'élaboration des politiques publiques sont multiples : elles vont des politiques publiques qui rendent les usagers acteurs, comme en matière de sécurité

les opérations tranquillité vacances, aux approches de « démocratie implicative », consistant à sortir des salles de réunions publiques pour aller avec les usagers sur le terrain pour faire le diagnostic sur un projet d'aménagement par exemple.

L'un des gages de réussite en la matière est d'**associer les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques à leur élaboration** pour sortir de la dichotomie initiée par l'« État stratège » consistant à avoir d'un côté des administrations qui conçoivent les politiques publiques, de l'autre des acteurs qui les exécutent. **Associer les exécutants à l'élaboration, c'est se donner les meilleures chances d'atteindre son but**. **Cela paraît indispensable notamment dans le cadre des politiques décentralisées**, ce qui est encore trop rarement le cas, l'association des collectivités intervenant bien souvent au stade de la concertation sur des projets déjà arbitrés par l'État.

L'administration doit s'efforcer de simplifier la vie des usagers, en se mettant à leur place et en facilitant leur parcours (*proposition n° 7*) et cela de différentes manières. D'abord, en **pensant les politiques par le prisme des plus fragiles**. Ensuite, en **généralisant le « dites-le nous une fois »** pour éviter le non-recours par le développement autant que faire se peut d'attestations et formulaires simplifiés (exemple du formulaire du RSA, dans lequel il fallait auparavant cocher la case « complémentaire santé solidaire » pour en bénéficier, ce que peu d'usagers faisaient : cette case est désormais cochée par défaut, ce qui a permis de réduire significativement le non-recours. Une autre manière de simplifier la vie des usagers est de mettre en place des dispositifs consistant à **organiser l'action publique en fonction des moments et des lieux de vie**. Il s'agit de faciliter les logiques de parcours en **désignant chaque fois que c'est possible un interlocuteur unique chargé de coordonner l'action des services concernés**. Il importe aussi de rapprocher les services des lieux de vie ou de passage des usagers (exemple des gares fréquentées chaque jour par 10 millions de voyageurs et où se développent des centres de consultation et d'analyses biologiques, voire des maisons France Services).

Toujours dans cette logique consistant à simplifier la vie des usagers, il y a matière à **capitaliser sur les simplifications mises en place durant la crise sanitaire**, afin d'envisager leur pérennisation. L'étude rend compte à ce titre d'un exercice de recensement et d'analyse de l'ensemble des textes examinés par le Conseil d'État durant la crise sanitaire : une distinction a été faite entre les mesures de simplification entièrement conjoncturelles et celles qui pourraient être pérennisées, exercice qui doit désormais se poursuivre au niveau interministériel.

Il a ensuite semblé important au Conseil d'État de « balayer devant sa porte ». Aussi, la juridiction administrative devra-t-elle poursuivre un travail de simplification et d'accessibilité par la mise en place d'une plateforme, complétant les boites à idées présentes dans les juridictions, en s'inspirant des questionnaires de satisfaction élaborés par le Conseil de l'Europe. Plus généralement, et s'agissant en particulier du Conseil d'État, les difficultés auxquelles sont confrontés les usagers repérées à l'occasion de ses activités contentieuses, consultatives ou d'étude devront être plus systématiquement relayées auprès des administrations concernées.

Enfin, dernière proposition pour penser le *dernier kilomètre,* le fait **de doter les politiques publiques des moyens adaptés et de prendre en compte d'emblée les questions d'intendance (*proposition n° 8*)**. Trois facteurs-clés sont en cause : l'allocation de moyens proportionnés et la prise en compte de la chaine logistique, la gestion du temps, et l'importance des enjeux de maintenance.

Prendre en compte les questions de mise en œuvre opérationnelle dès la conception des dispositifs, c'est **s'assurer tout d'abord que les moyens consacrés seront d'emblée proportionnés aux objectifs poursuivis**, quitte, lorsque les moyens sont limités – surtout dans un contexte de maîtrise des finances publiques – à ajuster les objectifs à la réalité des moyens disponibles. **Il n'y a en effet rien de pire que d'afficher des objectifs sans les moyens adéquats pour les atteindre et de décevoir les usagers**. C'est tirer ensuite les enseignements d'échecs ou de succès passés. Prendre en compte les questions d'intendance, c'est aussi **veiller à ce que les arbitrages tiennent compte dès le début des questions de faisabilité**, c'est-à-dire les enjeux relatifs aux systèmes d'information (interopérabilité, développements, prises en compte du RGPD dans les partages de données), aux questions de ressources humaines (plan de recrutement, formation, mobilité) et aux modalités d'évaluation attendues des réformes. C'est **soumettre également, dans toute la mesure du possible, les dispositifs à des cas pratiques**, comme cela a été fait avec succès pour le prélèvement à la source. À cette fin, il est proposé de **renforcer significativement le volet faisabilité des études d'impact associées aux projets de loi**, mais également un **bilan des retours de terrain et l'analyse des différentes options possibles** (et notamment de l'« option zéro »). **Ces études d'impact gagneraient à être étendues à d'autres types de normes**, notamment aux propositions de loi, ainsi que l'a suggéré la présidente de l'Assemblée nationale lors de la conférence de clôture du cycle sur le *dernier kilomètre*.

Naturellement, tout ceci nécessite du temps. **Le temps est crucial dans la réussite du *dernier kilomètre***. Il importe de se donner le temps de l'action publique, notamment en desserrant le calendrier de la production normative, en fixant des étapes et des jalons réalistes pour mettre en œuvre les réformes et en prévoyant des mesures transitoires.

Enfin, il convient de **porter toute l'attention nécessaire aux enjeux de maintenance**, notamment en ce qui concerne l'entretien des réseaux. Les administrations consacrent bien souvent davantage d'énergie à mettre en œuvre de nouvelles politiques publiques plutôt qu'à faire fonctionner l'existant. Il paraît indispensable de renverser cette logique.

3- Confiance – La dernière série de propositions tend à faire de la confiance le fil directeur de l'action publique.

La première d'entre elles, qui est centrale dans l'étude, consiste à s'appuyer pleinement sur les agents publics et les acteurs de terrain pour atteindre le *dernier kilomètre* (*proposition n° 9*).

Plusieurs mesures peuvent répondre à cet objectif. Il y a d'abord un **enjeu de formation** (initiale et continue) des agents publics, quel que soit leur champ d'intervention ou leurs responsabilités aux enjeux du *dernier kilomètre*. De même,

il importe de **valoriser les expériences de terrain, les passerelles et les logiques de parcours alternés dans la gestion des ressources humaines**. **Une attention particulière devrait être portée aux métiers de l'accueil et du contact** dont on a vu qu'ils faisaient face à une crise de confiance et de vocation, ce qui passe non seulement par des **marques de reconnaissance matérielle**, mais aussi par une **capacité à agir renforcée** en développant la complémentarité entre services d'accueil et de soutien, en donnant aux agents de guichet plus d'outils pour répondre aux usagers – ceux qui se déplacent ayant souvent des attentes plus complexes que ceux qui ont trouvé leurs réponses sur internet – et **en protégeant ces agents des comportements déplacés de certains usagers.** Enfin, il y a urgence, à **conforter les fonctions d'expertise au sein des administrations** afin d'affronter les défis auxquels va être exposé notre pays dans les prochaines années (transition écologique, enjeux technologiques, démographiques).

Compte-tenu de la prolifération des acteurs et des effets de silos qu'elle implique trop souvent, la mise en œuvre du *dernier kilomètre* nécessite aussi de pouvoir **s'appuyer sur un réseau d'acteurs capables d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de la chaine de production administrative et d'établir un lien solide avec les usagers**. C'est ceux que l'on désigne comme les relais légitimes, les élus locaux, à commencer par les **maires**, les **acteurs associatifs** (qui doivent être confortés en régulant drastiquement le recours aux appels à projets pour leur préférer des appels à manifestation d'intérêt et des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens), les **préfets et sous-préfets** (notamment sous-préfets d'arrondissement, qui ont été beaucoup négligés alors même qu'ils sont le dernier ou plutôt le premier maillon du *dernier kilomètre* de l'action de l'État sur le terrain). À ces acteurs généralement bien identifiés s'ajoutent les **acteurs de la médiation et des usagers pairs**, c'est-à-dire des usagers qui interviennent auprès de leurs pairs (avec une légitimité et une force d'entrainement naturellement assez forte). Enfin, **les corps intermédiaires et les acteurs de la société civile ont naturellement un rôle à jouer dans la mise en œuvre du *dernier kilomètre***.

Faire confiance, c'est ensuite rendre chacun acteur de changement. Cela implique d'abord de **sortir d'une culture de la verticalité pour laisser place à une réelle subsidiarité (*proposition n° 10*).** Pratiquer la subsidiarité, c'est d'abord **faire des choix clairs, en hiérarchisant les objectifs** pour réduire, voire éviter, les injonctions contradictoires. C'est ne pas hésiter, à ce titre, à concentrer les efforts là où cela est nécessaire (exemple de la concentration des moyens de l'État sur des territoires particulièrement fragiles dans les Hauts-de-France ou en Seine-Saint-Denis). C'est ensuite **modifier notre façon d'élaborer les normes, en se concentrant sur les principes et effets à obtenir et en laissant des marges d'adaptation aux acteurs locaux**. C'est la logique de la « norme négociée » pratiquée dans le champ du code du travail ou celle de la « compliance » très développée en droit de l'Union (comme l'a montré le règlement sur les services numériques de l'été 2022). Ecrire différemment la norme, c'est ne pas hésiter non plus à recourir à des visuels dans les textes normatifs pour en faciliter la compréhension (voir quelques exemples en annexe 7). Renforcer la subsidiarité, c'est aussi **conforter la capacité des préfets à jouer leur rôle d'ensemblier de l'action publique**, en valorisant la prise de risque et en les encourageant à utiliser le pouvoir de dérogation qui leur a été reconnu

récemment, mais surtout en poursuivant le mouvement de déconcentration des décisions individuelles relevant encore des administrations centrales. Développer la subsidiarité, c'est aussi **favoriser le recours aux expérimentations** et aux expériences concrètes menées sur le terrain, **en s'attachant à les évaluer et à partager les bonnes pratiques, sans chercher systématiquement à vouloir les généraliser**. Enfin, on pourra nourrir la confiance en la bâtissant sur des **contrôles a posteriori** (et non a priori), en mobilisant, là encore, dans toute la mesure du possible, le travail de la recherche et **en mettant en pratique la logique du « droit à l'erreur »**.

Rendre chacun acteur de ce changement, c'est abandonner ensuite la tendance trop fréquente à se "débarrasser" des problèmes sur le service voisin, pour développer des logiques de traits d'union, de coopération et de travail en équipe. **Passer d'une « logique du mistigri » à une logique de coopération (*proposition n° 11*)**, c'est **encourager les acteurs de terrain à établir ensemble des constats partagés et à imaginer en équipe des réponses adéquates**. C'est tout le pari des cités éducatives par exemple, déployées depuis 2018 dans un certain nombre de quartiers et qui associent l'ensemble des acteurs d'un quartier (enseignants, parents, associations, collectivités, opérateurs sociaux…). **En construisant un diagnostic partagé et des solutions communes, les acteurs se fédèrent et sont responsabilisés**.

Sortir de cette « logique du mistigri », c'est **préférer par exemple les logiques de guichets uniques ou intégrés aux débats sur la gouvernance**. C'est le pari de France Travail dont l'objectif est de s'appuyer, dans un cadre clarifié de responsabilités des acteurs, sur des outils de travail partagés (espaces d'accueil communs, systèmes d'information accessibles à tous et interopérables, indicateurs communs, comités de pilotage réguliers,…).

Dans la même idée, et sans attendre une éventuelle clarification des compétences, il importe d'**assumer une approche partenariale de la décentralisation,** en favorisant, là encore, l'action en équipe, en donnant aux préfets des marges de manœuvre suffisantes pour négocier le contenu des contrats et en leur permettant de tenir les engagements pris.

Enfin, ultime proposition de l'étude, et non des moindres, il importe d'instiller la confiance dans des méthodes de management renouvelées au service des usagers (*proposition n° 12*). L'enjeu de ce type d'approche, consistant à **rechercher une amélioration continue du service à l'usager**, est notamment d'encourager les responsables à aller au contact du terrain, des agents eux-mêmes pour mieux appréhender les problèmes qui se posent effectivement et discuter avec eux des solutions concrètes. Cela implique **une appropriation du sujet par les cadres de la fonction publique**. Cela implique même dans certaines circonstances de laisser les usagers eux-mêmes imaginer les solutions, prendre des initiatives, avec l'appui de la puissance publique (exemple du « collectif des médecins solidaires » dans la Creuse où se relaient toutes les semaines des médecins volontaires venant du reste du territoire).

Modifier nos pratiques, c'est **valoriser aussi la créativité de la sphère publique** (par le recours au design, aux laboratoires d'innovation, aux start-up d'État qui

consistent à confier à des agents publics volontaires le soin de résoudre une difficulté, avec l'appui d'un coach et de développeurs). C'est ainsi qu'ont été développés par exemple la plateforme « 1 jeune 1 solution » ou le dispositif de montée en compétences numériques Pix. Il importe de capitaliser sur ces expériences. Enfin, **le développement de lieux hybrides, notamment les tiers lieux**, au service des usagers, répondant à une multitude d'usages sera également de nature à répondre au *dernier kilomètre*.

Il s'agit encore d'**assumer une culture du résultat tournée vers l'usager**. Pour éviter le poids des remontées d'informations, il importe d'élaborer, en lien avec les agents ou opérateurs concernés, un nombre limité d'indicateurs, concentrés sur la mesure de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. Les multiples instruments de performance existants, au niveau national comme au niveau local, gagneraient à être alignés dans un souci de dosage de l'effort de « *reporting* », comme l'a suggéré la mission d'information sur la LOLF de l'Assemblée nationale en 2019.

Le *dernier kilomètre* sera d'autant mieux atteint que les **choix budgétaires auront été éclairés, au moment des arbitrages, en prenant en compte les effets induits escomptés sur les usagers**.

De même, il paraît essentiel d'évaluer et d'ajuster les politiques publiques au fil de l'eau, en y associant les usagers.

Enfin, il y a lieu de **rendre compte aux citoyens**, et notamment de veiller à l'exécution des lois et des décisions de justice. À cet égard, la juridiction administrative s'efforcera en particulier de clarifier l'exécution de ses décisions (par exemple celle condamnant une personne publique au versement d'une somme d'argent) et est prête à rendre compte régulièrement au Parlement de l'exécution de ses décisions. De manière générale, il importe de **prévoir un « devoir de suite »** lorsque les usagers adressent des réclamations aux administrations ou lorsque l'on consulte les citoyens.

*

Ces douze propositions assurent d'une **"ambition modeste"**. Modeste, car aucune n'est complètement originale, mais ambition car leur mise en oeuvre supposerait en effet un effort de tous les acteurs et des usagers eux-mêmes.

Ces douze propositions visent à **renouer avec une culture du service, en rendant les acteurs et les usagers acteurs de ce changement**.

Toutes partagent un point commun : leur réalisation exige du temps, ainsi que le relève la célèbre formule que Suétone prête à Auguste : « *On fait toujours assez vite ce que l'on fait bien.* »