

- + La politique de l'eau
- + Les conventions citoyennes
- + Le premier choc pétrolier

Quels services publics pour demain ?

- Les raisons d'une crise • Comment améliorer leur accès ?
- Les chantiers d'une rénovation



Sommaire

5 **Politiques publiques**

5/ La gestion de l'eau et la question des usages à l'heure du changement climatique

Sylvain Barone

15 **Dossier** **Quels services publics pour demain ?**

16/ Que sont les services publics ?

Hélène Pauliat

24/ Diversité et unité des services publics en Europe

Pierre Bauby

32/ **Grand entretien**

avec Jean Castex,

La RATP, un exemple de service public en pleine mutation

40/ **Entretien**

avec Anne Duclos-Grisier

et Thierry Lambert

Les attentes des usagers

50/ L'évolution des services publics de proximité

Jérôme Gutton

60/ La numérisation des services publics : gains et limites

Lucie Cluzel-Métayer

68/ Transformations du travail dans les services publics : quels défis ?

Anne Gillet

78/ Optimiser ou réinventer le service public ?

Sébastien Soriano

88/ **Les plus de la rédaction**

88/ *Ce qu'il faut retenir*

89/ *Les mots du dossier*

90/ *Les chiffres clés*

91/ *Les dates clés*

92/ *Le dossier en dessins*

93/ *Pour en savoir plus*

95 **En débat**

Faut-il étendre le recours aux conventions citoyennes ?

Dominique Rousseau et Pierre-Henri Tavoillot

107 **Le point sur**

Le Défenseur des droits

La rédaction de *Cahiers français*

111 **C'était en... octobre 1973**

Le premier choc pétrolier

Philippe Chassaing



→ Retrouvez l'univers *Cahiers français* sur www.vie-publique.fr/cahiers-francais

→ **Les fiches** au format mobile

L'évolution des services publics de proximité

Jérôme Gutton

Préfet, directeur général délégué Territoires et ruralités
à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Les services publics de proximité figurent au premier rang des préoccupations de nos concitoyens et concentrent les attentes, quelle que soit la collectivité qui en a la charge. La période récente, marquée notamment par le mouvement des « gilets jaunes » et les conséquences de la pandémie, a particulièrement mis en lumière ces préoccupations.



Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ? », tel était l'intitulé du récent cycle annuel de conférences du Conseil d'État¹. Vu du terrain, c'est plutôt du dernier mètre dont il devrait s'agir. Selon Rémi Bouchez, président de la section de l'administration du Conseil d'État, lors de l'ouverture de la quatrième conférence de ce cycle, le 12 avril dernier, « c'est bien sur les agents que pèsent la complexité des situations, les exigences des usagers, le manque de moyens, etc. ». Ce qui vaut pour le petit nombre d'agents de l'État présents dans les territoires vaut également pour les équipes des collectivités locales ou leurs groupements (intercommunalités, communautés de communes...). Un service public se doit d'être proche de l'utilisateur, simple et efficace. En France, les évolutions successives,

ou parfois parallèles, des trente dernières années ont fait évoluer fortement la répartition des rôles, l'organisation des structures, les statuts, les noms, les sigles, les « logos » et l'image même des services publics. Aux yeux de beaucoup de nos concitoyens ces évolutions ont parfois brouillé la situation.

Des évolutions pesant très lourdement sur l'organisation des services publics

L'Union européenne, les décentralisations, parfois inégalement prises en considération par les différents acteurs, les privatisations d'entreprises publiques, la mise en place puis la montée en puissance des intercommunalités (1995, 2011, 2015) et récemment, dans un contexte de développement constant, l'essor des outils numériques, dans le public comme dans le privé, ont entièrement modifié le



Inauguration
de l'espace
France Services du
Cateau-Cambrésis
(Nord),
le 23 janvier 2020

© FRANCK CRUSIAUX/REA

contexte et l'organisation des services publics en France. La décentralisation a permis une nouvelle répartition des compétences et des responsabilités sur le territoire. Néanmoins, le temps du législateur et du droit est une chose, le temps des habitudes et des mentalités en est une autre.

Les transferts d'équipes et les recrutements de la fonction publique territoriale ont largement modifié le paysage des services publics de proximité. La « tentation française », le réflexe culturel à l'œuvre, c'est toutefois la centralisation à chaque échelon en faveur des états-majors plutôt que du « terrain ». On aime concevoir, mais le souci d'une excellente exécution n'est pas « la chose du monde la mieux partagée ». La métropolisation de la France, sa régionalisation élargie par la réforme territoriale n'a pas manqué d'accentuer cette tentation en concentrant les effectifs sur les missions de conception, de stratégie, d'évaluation et de programmation financière, proches du politique.

Les références, le langage même des dirigeants des grandes organisations chargées de ces services publics sont parfois en net décalage avec les réalités d'une partie impor-

“
*On aime concevoir, mais le souci
d'une excellente exécution
n'est pas « la chose du monde
la mieux partagée »*

tante de la population. La réorganisation des services publics de l'État est ardue, mais les vingt dernières années n'ont pas été avares de réformes en leur sein : répartition des zones police-gendarmerie ; révision générale des politiques publiques (RGPP) et réforme de l'administration territoriale de l'État ; secrétariats généraux communs aux directions départementales interministérielles et des préfectures ; réorganisation des finances publiques.

Du côté de l'État, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) de 2010 et la révision générale des politiques publiques (RGPP) étaient des idées excellentes. Elles ont été pour partie détournées de leurs fins

par une réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État², certes limitée aux niveaux régional et central, mais radicale au niveau infradépartemental et drastique au niveau départemental, malgré les missions

régaliennes incombant à cette échelle. Depuis dix ans, tous les gouvernements s'en sont préoccupés, sans avoir toujours été en mesure d'infléchir une évolution regrettée par les parlementaires comme par les élus locaux.

Zoom

L'utilisateur du premier au «dernier kilomètre» de l'action publique : l'étude annuelle du Conseil d'État

Le Conseil d'État s'est intéressé en 2023, pour son étude annuelle, à la situation des services publics et plus précisément à leur capacité à atteindre l'utilisateur. De la même manière qu'un transporteur se doit d'acheminer un produit vers son client final, la puissance publique se doit d'atteindre son «dernier kilomètre». Comme l'a écrit le vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, dans l'avant-propos de l'étude : «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 la puissance publique.» L'étude fait mention d'une dégradation de l'action publique perçue par les usagers. Une dégradation qui s'explique tant par l'évolution des attentes des usagers que par «des profondes transformations que l'administration a connues et qui l'ont trop souvent éloignée des citoyens». La complexification du cadre juridique comme de l'environnement administratif sont ainsi déplorées, tandis que l'évolution des modes de vie, de la répartition de la population ainsi que sa composition de plus en plus hétérogène

peinent à être prises en compte par une administration habituée à une relation assez uniformisée avec l'utilisateur. L'étude met en évidence le sentiment de décalage entre usagers et services publics et la crise de confiance «préoccupante» qui en résulte. Cette crise touche particulièrement trois institutions «auxquelles les Français sont très attachés» : l'école, la santé et la justice.

Partant de ce constat, les magistrats du Palais-Royal se sont attachés à réunir de nombreuses informations et bonnes pratiques recueillies sur le terrain. L'enjeu est de proposer de manière concrète des solutions pour améliorer l'efficacité des services publics et combler le fossé qui s'est creusé entre les usagers et l'action publique. Cette recherche a abouti à la formulation de **douze propositions** qui s'articulent autour de **trois axes essentiels** : «un impératif de **proximité**, un besoin de **pragmatisme** et un maître mot, la **confiance**».

Proximité

Pour rapprocher les usagers des services publics, le Conseil d'État suggère d'éviter le «tout numérique» et de conserver d'autres voies d'accès, notamment le téléphone. Les publics les moins familiarisés avec les outils de communication les plus modernes doivent être accompagnés le plus tôt possible par les conseillers numériques. Le langage administratif doit être simplifié afin d'être compris du plus grand nombre. Enfin, en s'inspirant des pratiques à l'œuvre dans la chaîne logistique, il convient de développer l'«aller vers» sous la forme

de «points relais performants» tels que France services, en veillant à leur accessibilité et à la qualité des réponses apportées.

Pragmatisme

Pour atteindre le dernier kilomètre, il s'agit également de «chausser les lunettes de l'usager» en recueillant ses attentes et en tenant compte de ses problèmes concrets grâce à un contact régulier avec lui ou ses représentants. L'enjeu est aussi d'anticiper les évolutions de la société en «s'appuyant sur les travaux de recherche» notamment sur la démographie et le vieillissement de la population afin d'adapter en conséquence l'offre de services. Construire une action publique au plus près des besoins de l'usager suppose aussi de l'associer à l'élaboration des politiques publiques et de se mettre à sa place «en pensant les politiques par le prisme des plus fragiles». Le choix a été fait également d'«organiser l'action publique en fonction des moments et des lieux de vie». Le pragmatisme passe aussi par la prise en compte des questions d'intendance, qu'il s'agisse des moyens alloués qui doivent être proportionnels, de la chaîne logistique, de la gestion du temps et de la maintenance. Annoncer la mise en place d'un dispositif suppose en effet qu'il soit réalisable et durable dans le temps. Un des moyens proposés pour cela est de renforcer «le volet faisabilité des études d'impact associées aux projets de loi» ainsi qu'un «bilan des retours de terrain».

Confiance

La confiance doit être «le fil directeur de l'action publique». Les usagers sont en droit de s'appuyer pleinement sur les agents publics, qui gagnent pour cela à être suffisamment formés, dotés d'outils adéquats et stimulés par un «réseau d'acteurs capables d'avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble de la chaîne de production administrative».

Les maires, les acteurs associatifs, les préfets et sous-préfets sont concernés de même que les agents de médiation et les usagers qui interviennent auprès de leurs pairs. Un autre moyen de renforcer cette confiance est de «rendre chacun acteur de changement» par la sortie d'«une culture de la verticalité pour laisser place à une réelle subsidiarité», en faisant pour cela des choix clairs, en hiérarchisant les objectifs de sorte que l'on puisse éviter les injonctions contradictoires. Les normes devront être élaborées «en se concentrant sur les principes et effets à obtenir et en laissant des marges d'adaptation aux acteurs locaux». Encourager le recours aux expérimentations, mettre en pratique le principe du droit à l'erreur favorisent également cette confiance. Le développement de la coopération entre les acteurs doit en outre permettre d'éviter l'«effet mistigri», à savoir le dossier ou le cas difficile dont on cherche à se défaire sur le service voisin. Cette coopération passe par l'encouragement des acteurs de terrain à «établir ensemble des constats partagés et à imaginer en équipe des réponses adéquates», en prenant exemple sur les «cités éducatives» déployées depuis 2018 dans un certain nombre de quartiers, où est associé l'ensemble des acteurs (enseignants, parents, associations, collectivités, opérateurs sociaux, etc.). La logique du guichet unique sur laquelle repose France travail s'inscrit également dans cet esprit de coopération. Enfin, la confiance doit être instillée «dans des méthodes de management renouvelées au service des usagers» en recherchant une amélioration continue du service à l'usager, notamment en encourageant les responsables à aller au «contact du terrain», en valorisant aussi la créativité de la sphère publique et en assumant une culture du résultat tournée vers ce même usager.

Cahiers français

Cette réduction draconienne décidée par l'État s'est accompagnée, enfin, d'un vieillissement des équipes, comme d'un transfert d'expertise aux acteurs régionaux, que l'on aura peine à corriger. La déconcentration a buté contre la culture jacobine de nos administrations centrales, et s'est heurtée à la mise en place par « démembrement » d'agences au niveau national et régional chargées des missions d'expertise. En contrepartie, la décentralisation a conduit les collectivités à de nombreux recrutements, s'ajoutant aux transferts qui devraient contribuer à conforter la proximité des services publics décentralisés. Pour l'action sociale, les collèges, les infrastructures routières ou les services consacrés à l'accompagnement des personnes âgées, les renforts n'ont pas manqué, et les conseils départementaux ont veillé à quadriller le terrain.

Parmi les évolutions récentes les plus notables, on peut mentionner les missions confiées aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI³), à leurs équipes et à leurs prestataires. Aujourd'hui, l'urbanisme, le logement, l'habitat, la gestion de l'eau, des déchets, voire, dans une certaine mesure, l'action sociale sont largement portés, à l'échelle du bassin de vie, par les EPCI, de manière déterminante pour le citoyen-contribuable-usager. En revanche, la relation entre la commune et son outil de travail partagé, l'EPCI, n'est pas toujours suffisamment clarifiée et favorisée dans tous les territoires.

Un formidable malentendu sépare les différents échelons ; le « terrain » et la « proximité » ne sont pas du tout perçus de la même manière par une administration centrale de l'État, ou une agence, d'un côté, et par l'utilisateur du service public dans le territoire, de l'autre. L'ignorance réciproque s'est probablement accentuée. Parfois même c'est le niveau régional que quelques-uns, au niveau national, considèrent comme le terrain ! Alors que la proximité réelle, et le « lot » de difficultés qu'elle soulève, relève le plus souvent du



bassin de vie. Seuls des échanges réguliers, des déplacements sur le terrain, des actions répétées de sensibilisation et d'information pourraient aider à combler ce fossé qui nuit à la simplicité et à l'efficacité du service public.

Les améliorations, souhaitables, des services, leur accessibilité à tous ne passeront pas tant par des moyens supplémentaires que par une meilleure répartition des ressources budgétaires ou des effectifs (ou par une réorganisation qui tienne compte davantage des attentes de nos concitoyens en matière de politiques régaliennes).

Les atouts du numérique pour les services publics de proximité... et ses limites

L'effort massif de l'État et des collectivités territoriales consenti dans la couverture numérique de tous les territoires n'est pas encore suffisamment perçu, tant les opérateurs et leurs sous-traitants se heurtent encore à des difficultés en zones moins denses⁴.

Chantier de pose de fibre optique en génie civil à Montboucher-sur-Jabron (Drôme)

© ARDECHE DROME
NUMERIQUE/FLICKR/
CC BY-NC-ND 2.0

La réduction progressive des « zones blanches », aussi bien par le plan France très haut débit, lancé en 2013, que par le « New Deal mobile », ou la prise en compte des raccordements les plus complexes, donc coûteux, pourraient faire l'objet d'une communication plus consistante de la part des opérateurs quand les chantiers de leurs sous-traitants progressent moins bien en zones périphériques de faible densité ou dans les quartiers dégradés. Beaucoup d'administrations publiques ont déployé, depuis une vingtaine d'années, des plateformes numériques très performantes, qui sont de véritables réformes, autant pour ces administrations que pour nos concitoyens. Le meilleur exemple de cette évolution est la direction générale des finances publiques (DGFIP), dont les outils sont particulièrement performants, même si le redéploiement de cette administration n'a pas toujours été localement bien perçu.

Une part importante de la population reste néanmoins très éloignée de ces outils numériques, et probablement de manière durable. C'est ce qui a rendu nécessaire, après des années de suppression de guichets de service public et de centralisation numérique des organisations, le déploiement national du programme France services, en 2019, regroupant de très nombreux partenaires publics, mais aussi le recrutement de plusieurs milliers de conseillers numériques, voire, dans certaines zones, la réouverture de sous-préfectures et de points d'accueil numérique qui améliorent incontestablement l'accès aux services publics dans ce contexte. L'une des nombreuses originalités du réseau France services est la coopération de très nombreux acteurs – au premier chef, les communes et les intercommunalités – au sein d'une même équipe et d'un même lieu, quelquefois de manière mobile. L'objectif était de développer à l'échelle nationale le modèle des maisons de services au public, qui avaient déjà été mises en place et fait leurs preuves, et de le professionnaliser par le soutien systématique des partenaires représentés. Pour garantir le succès de ce réseau, une meilleure

adaptation des formulaires numériques doit s'imposer, en tenant compte des usagers les plus éloignés de ces outils.

L'effort en infrastructures numériques à destination des usagers et des administrations est très loin d'avoir porté tous ses fruits. Ainsi, comment expliquer que des centres hospitaliers universitaires, compte tenu de leur échelle et de leur cloisonnement, ne disposent toujours pas d'un suivi informatisé des patients ? Cette lacune n'est certainement pas exclusivement liée à des difficultés juridiques ou techniques⁵ ! Le même problème s'observe dans les services de police ou de gendarmerie, où l'informatisation des démarches de plainte présente quelques lenteurs...

Le numérique n'est pas la solution universelle. Dans le monde rural, le soutien apporté par l'État et les collectivités aux initiatives de maisons de santé pluridisciplinaires (MSP) ou pluriprofessionnelles (MSPP) a très souvent produit d'excellents résultats, bien perçus sur le terrain, en rapprochant physiquement dans des lieux fonctionnels des professionnels qui auparavant ne travaillaient pas toujours conjointement. Cette formule hybride de services à la fois publics et privés est certainement l'un des meilleurs apports des quinze dernières années.

Pancarte installée en 2021 à l'entrée de la commune littorale du Croisic (Loire-Atlantique), touchée par la désertification médicale

© DOCUMENTATION FRANÇAISE



La réussite incontestable des maisons France services, encore adolescentes, est le fruit à la fois d'une volonté politique du chef de l'État, d'expérimentations ou de préfigurations déjà anciennes (les PIMMS, par exemple : points d'information médiation multiservices), mais surtout d'un soutien presque unanime des collectivités territoriales. Elles gagneront encore en efficacité en fluidifiant les relations avec les partenaires de terrain en divers domaines – immatriculation de véhicules, permis de conduire, RSA, impôts, accès aux services en ligne, aide aux démarches administratives –, partout en France, en ville ou dans le monde rural. La « transformation publique » passe par la coopération étroite des acteurs. Le succès des maisons France services est lié directement à la complexité du jeu des acteurs, publics et parapublics, dans une France décentralisée, qu'un guichet unique rend plus intelligible, en même temps qu'à la montée en puissance très rapide des outils numériques, que pourrait laisser de côté, si l'on n'y prenait pas garde, une partie importante de la population.

Ces maisons sont déployées à la bonne échelle territoriale : le bassin de vie ou l'intercommunalité pertinente. Leurs premiers succès, à l'aune de la réelle satisfaction des usagers, ne doivent pas dissimuler les risques liés à l'inclination naturelle de chacun des acteurs publics ou parapublics à s'organiser chacun de son côté, au détriment de la proximité humaine.

Ainsi, les « conseillers numériques » recrutés très récemment avec le soutien de l'État ont été trop rarement installés dans les locaux de France services. Il reste des marges de progrès, et de la place pour des rapprochements utiles. L'autre belle réussite des années récentes est celle des maisons de santé pluridisciplinaires ou de proximité, dont la création a été encouragée sur tout le territoire national aussi bien par les élus que par les représentants de l'État, sinon par les agences régionales de santé (ARS), avec le concours déterminant des dotations financières confiées aux préfets. Si ces

maisons de santé ne suffisent évidemment pas à pallier les graves effets du numerus clausus imposé par une profession médicale malthusienne, avant que la loi n'y mette enfin un terme, elles contribuent beaucoup à faciliter, dans un même lieu adapté, avec le soutien des acteurs publics, la coopération des acteurs privés de la santé, à l'échelle des bassins de vie, dans un esprit, en somme, de service public.

La permanence de la solution humaine

Comment faire en sorte que les différents services publics (orchestrés par l'État, les agences et les collectivités) acceptent plus volontiers de se mettre autour de la même table afin d'examiner la situation qui appelle le concours de tous (psychiatrie, populations en difficulté, irrégularités en matière d'urbanisme et d'environnement⁶) ? L'architecture extrêmement complexe des services publics en France, liée à leur histoire, appelle une meilleure coopération des acteurs, et pas toujours nécessairement sous l'égide du sous-préfet.

“

Tout démontre que le facteur humain reste crucial

Tout démontre que le facteur humain reste crucial. C'est lui qui explique parfois la lenteur de certaines évolutions. C'est lui aussi, à l'inverse, qui peut faire émerger des solutions quand tout le monde accepte de collaborer pour résoudre les difficultés rencontrées par des citoyens, des associations, des entreprises, des collectivités, en présence d'un sous-préfet, d'un maire, d'un directeur de service ou d'un délégué du médiateur de la République. Les six sous-préfectures ouvertes en octobre 2022 – dont celle de Saint-Georges,



en Guyane – sont des tables de réunion où le transversal, le pluridisciplinaire, l'interservices et l'humain tout simplement doivent trouver leur place. De la même manière, rien à ce stade ne pourra remplacer les figures clés du service public de proximité que sont, à des titres divers, le secrétaire de mairie des très petites communes, voire le maire de ces collectivités, l'agent d'accueil de services plus importants, le délégué du médiateur, les agents des maisons France services, qui désormais sont présents dans l'ensemble du territoire national, aussi bien dans les quartiers sensibles que dans les zones les plus isolées du monde rural. Malgré la montée en puissance globalement efficace du numérique, le facteur humain demeurera durablement décisif. Toutes ces personnes chargées du premier contact en « front-office » méritent, bien entendu, un soutien très systématique en matière d'information et de formation. C'est particulièrement vrai pour les secrétaires de mairie et les agents d'accueil des maisons France services. Dans tout notre système public national, le « front-office » doit être davantage mis en valeur. ●

Notes

[1] Cycle de conférences du Conseil d'État, octobre et décembre 2022; février, avril et mai 2023.

[2] En s'appuyant sur l'administration territoriale de l'État, les services déconcentrés agissent comme des relais de l'administration centrale. Chaque ministère dispose de services déconcentrés. Dirigés par le préfet, ces derniers veillent à l'application des politiques nationales à l'échelle territoriale.

[3] Illustration de l'intercommunalité, l'EPCI permet à un groupement de communes de coopérer, de joindre certaines de leurs compétences relatives à la gestion des services publics.

[4] Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), rapport de la mission de suivi de l'évaluation de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, avril 2023.

[5] Frédéric Bizard, « Santé de proximité : pour un service public territorial de santé », *Administration*, n° 277, 2013, p. 59-61.

[6] 92^e congrès de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas), Bourges, 28-29 mars 2023.

Inauguration de la sous-préfecture de Saint-Georges (Guyane), le 11 décembre 2022, par Jean-François Carenco, ministre délégué chargé des Outre-mer

© MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER/ETALAB 2.0