

Réussir le dernier kilomètre

nouveau défi
des politiques publiques ?



Mercredi
19 octobre 2021
(17h30 – 20h00)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

Conférence inaugurale - Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?

Dossier du participant

Discours d'ouverture :

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

La modératrice :

■ **Martine de Boisdeffre,**
présidente de la section du rapport et
des études du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Jean Castex,**
Ancien Premier ministre, membre de la
Cour des comptes

■ **Claire Hédon,**
Défenseuse des droits

■ **Thierry Lambert,**
Délégué interministériel à la
transformation publique

■ **Claude Rambaud,**
vice-présidente de France Assos Santé

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 assista à ces conférences l'opportunité de contribuer à cette réflexion au travers de la participation aux débats.

Le cycle de conférences pour 2022-2023, le traitera les cinq thèmes suivants :

- *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?*
- *Le dernier kilomètre des politiques publiques : la mise en œuvre dans les territoires.*
- *Comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?*
- *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre.*
- *Penser le dernier kilomètre dès le premier : comment mieux associer les usagers et les agents de terrain à la mise en œuvre des politiques publiques ?*

Le cycle s'ouvrira par une conférence qui partira du point de vue des destinataires des politiques publiques (individus, entreprises, associations, etc.) sur la question du dernier kilomètre.

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 conférence :

Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?

Les politiques publiques mises au défi du dernier kilomètre : répondent-elles aux attentes des utilisateurs ?

A l'origine, le dernier kilomètre » est un concept propre au domaine de la logistique, qui désigne « l'ensemble des agents, opérations et équipements associés et mis en œuvre dans les derniers segments de la chaîne de distribution finale de biens ou services »². Par extension, dans la sphère publique, le dernier kilomètre est celui que l'utilisateur doit parcourir pour accéder physiquement aux services publics, ce qui relève parfois du parcours du combattant, en particulier pour ceux qui habitent en périphérie ou dans des zones à faible densité³. Dans une optique plus large, c'est devenu dans le débat public une métaphore visant à exprimer la nécessité de repenser les modes d'action publique en partant des attentes des usagers-citoyens. Le diagnostic a été fait depuis longtemps que trop souvent, les politiques publiques manquent leur cible parce qu'elles n'intègrent pas en amont les difficultés des destinataires à s'approprier les dispositifs qui leur sont proposés⁴. Et les retours d'expérience, quand ils existent, sont trop souvent parcellaires et peu exploités⁵. Beaucoup d'efforts ont cependant été faits pour inverser la pyramide et

passer d'un schéma descendant à une remontée des informations en provenance des utilisateurs eux-mêmes. Il s'agit par exemple, en amont, de consulter davantage les citoyens sur les choix publics qui les concernent, à l'échelle locale et même nationale ; et en aval, de leur permettre de participer à l'appréciation des résultats⁶. Plus généralement, l'enjeu est de partir des attentes de celles et ceux auxquels les politiques publiques sont destinées pour mieux identifier les besoins et en déduire les priorités. C'est un objectif ambitieux, qui ne peut être atteint sans repenser en profondeur les processus de consultation et de décision au sein de la sphère publique. Cela exige aussi de s'interroger sur les critères et les modes d'évaluation des politiques publiques.

Si la place des usagers dans le fonctionnement des services publics a été progressivement mieux reconnue, le « dernier kilomètre » reste insuffisamment pris en compte dans les politiques publiques (I). Réussir le « dernier kilomètre » nécessite de garantir à tous un accès simple aux services publics et de partir des attentes des citoyens pour définir les politiques publiques (II).

I- Si la place des usagers dans le fonctionnement des services publics a été progressivement mieux reconnue, le « dernier kilomètre » reste insuffisamment pris en compte dans les politiques publiques.

Dans la conception traditionnelle de l'Etat, creuset de la Nation, dépositaire de l'intérêt général, centralisé et garant des principes d'égalité⁷ et de neutralité⁸, la prise en compte des attentes des « citoyens-utilisateurs » n'est pas en tant que telle une priorité. C'est au législateur issu du suffrage universel qu'il incombe d'incarner la volonté générale qui s'exprime à travers le vote des électeurs⁹, les corps intermédiaires ayant seulement vocation à relayer les aspirations de leurs adhérents. Ainsi, en dépit de leur reconnaissance par le

² R. Ballo, « Motilité : un casse-tête du voyageur dans le parcours du dernier kilomètre », [master qtdd](#).

³ A titre d'exemple, sur les difficultés d'accès pour les habitants à la périphérie des agglomérations : [Déclaration](#) de M. Edouard Philippe, Premier ministre, sur le renforcement des compétences des intercommunalités dans l'environnement, et la "Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations", 6 octobre 2017.

⁴ Michel Crozier, Erhard Friedberg, *L'acteur et le système*, (1977), réédité éd. Seuil, 2014.

⁵ Sur la nécessité de capitaliser davantage sur les retours d'expérience dans la sphère publique : [L'État-plateforme: comment l'open innovation aide à moderniser l'...](#)

⁶ « Crowdsourcing citoyen : définition et enjeux pour les villes », *OpenEdition* [\[en ligne\]](#).

⁷ Discours introductif de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, au cycle de conférences « Où va l'Etat ? », pp.9-16, Droits et débats n°14, La documentation française.

⁸ « Les valeurs du service public : la neutralité », *penser public* [\[en ligne\]](#) et J.-J. Rivéro : « La neutralité est la loi commune de tous les agents publics dans l'exercice de leur service ».

⁹ Sur le concept de la volonté générale, cf. Jean-Jacques Rousseau, « *Du contrat social ou principes du droit politique* », 1782, éd. Garnier.

Parlement dès 1884¹⁰, ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que les organisations patronales et syndicales se sont vu attribuer une délégation d'intérêt général dans le cadre du paritarisme et sont devenues des acteurs majeurs de l'Etat providence, cogérants de la Sécurité sociale. En dehors des élections, il y avait donc peu d'espaces pour une expression directe des destinataires des politiques publiques. Une telle évolution se heurtait à des résistances fortes chez les acteurs de la démocratie représentative et ne faisait pas l'unanimité des milieux académiques¹¹. Cependant, les principes de continuité¹² et d'adaptabilité¹³ autour desquels est organisé le service public constituent depuis la fin du XIX^e siècle des garanties fortes pour les usagers, ainsi que le principe d'égalité devant le service public, à valeur constitutionnelle¹⁴. Progressivement, la notion historique de service public s'est élargie, comme le reflète le terme générique de « services au public », que l'on peut définir comme « *l'ensemble des services publics et privés nécessaires aux populations, répondant aux besoins des usagers et indispensables à la vie des territoires* »¹⁵. Les lois sur la décentralisation des années 80 ont représenté un tournant majeur en favorisant l'essor d'une démocratie locale à l'échelle des communes, départements et régions. Dès 1983, un rapport au Premier ministre préconisait de mettre en place des comités d'usagers à « *l'échelon local et quotidien du service public* » pour contribuer à l'évaluation et à la solution des problèmes locaux ; une voie d'appel précontentieuse était même proposée devant un Conseil national des usagers¹⁶. Ces préconisations novatrices n'ont cependant guère été suivies d'effets. Les développements de la construction européenne ont aussi contribué à cette évolution en encourageant les institutions à entretenir un « *dialogue ouvert* ,

transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile »¹⁷. A l'échelle régionale, dans le cadre de l'élaboration des contrats de plan, se mettent en place des processus de consultation des acteurs concernés, au premier rang desquels les collectivités locales et les représentants du patronat et des syndicats. Plus généralement, la nécessité de renforcer la régulation économique conduit au développement des autorités administratives indépendantes, qui recourent largement aux procédures consultatives à destination notamment des entreprises¹⁸. La figure de l'usager s'impose vraiment dans le débat public à partir de la fin du XX^e siècle : création des premières Maisons de service au public en 1996, qui ont pour objectif de « *placer le citoyen au cœur du service public* »¹⁹, élargissement de l'accès aux documents administratifs en incluant les données nominatives²⁰... Un pas supplémentaire est franchi en 2002 avec la volonté de faire participer les habitants par l'intermédiaire des conseils de quartier à l'élaboration des choix collectifs les concernant, tels qu'un projet d'aménagement ou la création d'un équipement public²¹. La même année, le statut des patients à l'hôpital change profondément avec l'obligation de les informer sur les décisions médicales les concernant et la création d'associations de malades en charge d'en défendre les droits et les intérêts²². L'introduction de représentants des consommateurs ou des usagers au conseil d'administration des entreprises publiques²³ s'inscrit dans cette évolution générale²⁴. Il ne faut par ailleurs pas omettre le rôle important joué par les associations d'usagers dans la vie quotidienne d'un grand nombre de services publics. Un exemple bien connu est celui du rôle joué par les associations de parents d'élèves

¹⁰ [Loi](#) Waldeck Rousseau du 21 mars 1884.

¹¹ Pour un point de vue critique : « L'opinion publique n'existe pas », Pierre Bourdieu, in *Les temps modernes*, n° 318, 1973, pp.1292-1309.

¹² Qualifié de principe de valeur constitutionnelle par la [décision n° 79-105 DC](#) du 25 juillet 1979.

¹³ Ou mutabilité.

¹⁴ C. BARROIS de SARIGNY. « Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat », Titre VII [\[en ligne\]](#), n° 4, *Le principe d'égalité*, avril 2020.

¹⁵ CESE, [avis](#) Aménagement du territoire, services publics, services au public, rapporté par M. Jean-Alain Mariotti (2006).

¹⁶ M. Sapin, [rapport](#) au Premier ministre, *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, La Documentation française, Paris, 1983.

¹⁷ Article 11 du [traité](#) sur l'Union européenne.

¹⁸ Voir sur ce point, [l'étude annuelle](#) 2013 du Conseil d'Etat, « *Le droit souple* », pp. 35-37.

¹⁹ Réponse du ministère de la Fonction publique publiée dans le [JO Sénat du 23/01/1997](#), page 218.

²⁰ [Loi](#) du 12 Avril 2000 relative aux droits des Citoyens dans leurs relations avec les administrations.

²¹ [Loi](#) n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

²² [Loi](#) n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

²³ [Décret](#) n°2013-64 du 17 janvier 2013 relatif à la désignation des représentants des consommateurs ou des usagers au conseil d'administration des entreprises publiques, pris en application de l'article 5 de la loi n° 83-675 relative à la démocratisation du secteur public.

²⁴ Pour une synthèse de la place de l'usager dans la modernisation des services publics : J.-M. Weller, « Les figures de l'usager dans les réformes de modernisation des services publics », in *Informations sociales* 2018/3 (n° 198) pp. 48-56.

dans la vie des écoles²⁵. De nombreuses associations d'usagers se constituent aussi en réaction à des dysfonctionnements du service public. C'est vrai notamment dans le secteur des transports publics, en particulier en région parisienne, avec la création spontanée de comités d'usagers s'insurgeant contre les retards des trains ou des rames de RER²⁶. Ces progrès dans la prise en compte des usagers s'inscrivent au demeurant dans une évolution beaucoup plus large tendant à une plus grande participation des citoyens à la vie démocratique²⁷. Néanmoins, force est de constater que les utilisateurs des services publics n'ont pas la capacité de décider de la carte des services publics nationaux, s'agissant notamment de leur implantation ou de leur fermeture. En effet, le législateur et l'autorité réglementaire disposent d'une compétence discrétionnaire pour créer ou supprimer un service public²⁸. Cela n'interdit naturellement pas aux citoyens de s'exprimer : il s'agit d'ailleurs d'un des thèmes majeurs du débat public, eu égard à la place qu'occupent les services publics dans la vie des Français. Et la défense des services publics est un des mots d'ordre les plus fréquents dans les revendications syndicales et les appels à manifester à l'occasion des défilés traditionnels du premier mai²⁹. De même, en ce qui concerne les services publics locaux, il appartient à la seule Assemblée délibérante de décider de créer ou de supprimer un service public³⁰, d'en fixer les règles générales d'organisation et de prendre toutes les mesures portant sur la définition des missions du service, l'exécutif local ayant la qualité de chef de service. Cependant, en raison de la proximité entre les citoyens et les collectivités locales, il est fréquent que les élus locaux s'appuient sur la mobilisation des habitants et même l'encouragent, soit pour obtenir l'ouverture

d'un service public, soit pour en empêcher la fermeture. En témoignent les très nombreuses manifestations en faveur du maintien des services publics dont les édiles prennent la tête, ceints de leur écharpe tricolore, notamment dans les petites communes rurales pour lesquelles la fermeture d'une école, d'un bureau de poste ou d'un guichet d'accueil est souvent vécue comme un drame fragilisant la vie sociale et la dynamique locale³¹. Le Sénat est très vigilant sur ces problématiques et alerte d'ailleurs régulièrement sur le recul des services publics dans les territoires³².

Le constat général est donc que les diverses procédures mises en œuvre afin de recueillir l'avis des usagers, pour utiles qu'elles soient, n'ont pas permis de mettre fin au sentiment très répandu selon lequel in fine les demandes des utilisateurs ne sont pas suffisamment prises en compte dans les choix de politiques publiques³³. Il en va de même des innovations stimulantes pour associer les citoyens à l'évaluation des politiques publiques dans des domaines très divers³⁴. Tout indique que ces progrès vers une culture partagée de l'évaluation sont insuffisants pour rétablir la confiance entre gouvernants et gouvernés, s'ils ne s'accompagnent pas d'un renforcement du pouvoir d'action et de contrôle des citoyens dans la mise en œuvre des conclusions³⁵. Pire encore, les procédures consultatives, si elles ne sont suivies d'aucun résultat tangible, aboutissent à aggraver les frustrations de ceux qui ont le sentiment que tout était joué d'avance. La progression constante des abstentions lors des élections est le triste symptôme de ce malaise démocratique³⁶. D'où l'urgence de repenser le processus d'élaboration des politiques publiques en partant du « dernier kilomètre », c'est-à-dire du résultat tel qu'il est perçu par son destinataire³⁷. Cela exige un changement culturel profond, car

²⁵ Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre) « association des parents d'élèves », *Service Public* (6 mai 2021) [\[en ligne\]](#).

²⁶ H. Bertillot, « La fonction régulatrice d'une association d'usagers des transports : L'exemple du comité Circule », in *Flux*, 2008/1 (n° 71), pp. 92-96.

²⁷ « la citoyenneté, un idéal pour aujourd'hui ? », *Conseil d'Etat* (20 juin 2018) [\[en ligne\]](#).

²⁸ [Décision du Conseil Constitutionnel](#), n° 86-207 DC, 25-26 juin 1986 : Rec. Cons. const. 1986, p. 61.

²⁹ Pour une illustration locale : S. Alves, « Villefranche : la CGT appelle à un rassemblement le 1er mai », *Le Patriote*, 24 avril 2022 [\[en ligne\]](#).

³⁰ V. not. art. L. 2121-29, L. 3211-1 et L. 4221-1, respectivement pour les communes, départements et régions.

³¹ Y. Fijalkow et F. Taulelle, « Les mobilisations en faveur du maintien des services publics : La colère des territoires ruraux de faible densité », *Géographie et cultures* [\[en ligne\]](#), 114 | 2020.

³² L. Fernandez Rodriguez, R. Gaspar, « Le Sénat alerte sur le recul des services publics dans les territoires », *Club finances* (11 mars 2020) [\[en ligne\]](#).

³³ « L'évaluation des politiques publiques : quels enjeux aujourd'hui ? » *Conseil d'Etat* (15 octobre 2019) [\[en ligne\]](#).

³⁴ Assemblée nationale, [rapport d'information](#) n°771 du député Pierre Morel-À-L' Huissier, « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme », p. 46 et s.

³⁵ P. Rosanvallon, « *Le bon gouvernement* », Éd. du Seuil, 2015.

³⁶ B. Teinturier, « Abstention électorale : comprendre le phénomène », *vie publique* (30 mai 2022) [\[en ligne\]](#).

³⁷ Le Premier ministre Jean Castex a popularisé le concept du « dernier kilomètre » dans sa [déclaration de politique générale](#) du 15 juillet 2020, en prenant l'engagement de « réarmer les territoires ».

une telle démarche nécessite de réexaminer le processus de décision dans la sphère publique et même certains fondements de notre culture administrative et politique. Une conception trop rigide et formelle du principe d'égalité, selon laquelle « *la règle doit être la même pour tous* », peut aboutir en effet à appliquer mécaniquement la même règle à des citoyens qui ne ressentent pas le « dernier kilomètre » de la même façon. Et ceci alors même que depuis plus de trente ans, il a été rappelé que le principe d'égalité était parfaitement compatible avec des dérogations au dogme de l'égalité de traitement, si elles sont justifiées par des différences de situation concrètes ou par des motifs d'intérêt général.³⁸ Les inégalités d'accès aux services publics sont multiples et tiennent d'abord aux distances physiques. Le parcours à faire pour aller prendre son train³⁹, se rendre à son travail, ou se faire soigner⁴⁰ n'est évidemment pas le même selon qu'on habite dans le centre d'une grande ville ou en zone rurale. Et si le nombre de fonctionnaires pour 1000 habitants demeure supérieur dans les communes rurales, cela ne doit pas occulter que le traitement d'un grand nombre de dossiers dans les zones peu denses⁴¹ exige de prendre la voiture et c'est encore plus vrai dans les zones montagneuses⁴². Dans une même région, les situations peuvent être très contrastées, ce qui exige une approche fine pour appréhender les inégalités territoriales⁴³. Le Sénat a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises le risque d'une nation à deux vitesses, celle des zones denses et celle de la France rurale dépendante de la voiture⁴⁴. Mais il y a aussi les inégalités sociales et culturelles qui pèsent lourdement, comme en témoignent les

problématiques liées à l'accès au soin. L'épidémie de Covid-19 en a été un révélateur avec les tristes records de mortalité constatés dans l'Aisne, un département rural caractérisé par une population âgée et une des plus faibles densités de médecins⁴⁵, mais aussi en Seine-Saint-Denis, département dans lequel le taux de pauvreté est le plus élevé de France métropolitaine⁴⁶. Le législateur est cependant intervenu à plusieurs reprises pour « *permettre l'accès de tous à des soins de qualité* »⁴⁷, l'accès à la santé étant au cœur des préoccupations des élus territoriaux et des habitants⁴⁸ comme des problématiques spécifiques aux collectivités ultramarines⁴⁹. Plus généralement, l'ensemble des politiques sociales et de la lutte contre la pauvreté sont confrontées au défi du dernier kilomètre, comme en attestent les taux élevés de non recours aux prestations par les publics les plus fragiles, au demeurant très difficiles à évaluer⁵⁰. L'accès aux droits sociaux est ainsi devenu un des principaux critères d'efficacité des politiques publiques de lutte contre l'exclusion⁵¹. Le développement de l'accompagnement personnalisé des plus démunis par des travailleurs sociaux formés à l'accueil de ces publics est jugé essentiel par les associations qui viennent à leur secours. De nombreuses pistes ont été expérimentées pour inviter les personnes ayant droit à bénéficier d'une prestation sociale à faire les démarches pour que ce droit devienne effectif. C'est ainsi que les caisses d'allocations familiales (CAF) ont lancé en 2014 les rendez-vous des droits pour lutter contre le non-recours aux aides sociales, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale⁵². Le dispositif fonctionne selon le principe du

³⁸ Conseil d'État, *Rapport public 1996. Sur le principe d'égalité*, v. not. p.41 à 49.

³⁹ Agoravox, [site internet](#), *SNCF : le service public en péril dans les zones rurales*, 25 juin 2008.

⁴⁰ Selon [l'étude](#) *Accès aux soins : plus de six millions de Français vivent à plus de 30 minutes d'un service d'urgence*, commandée par l'Association des maires ruraux de France, plus de six millions de Français vivent à plus de trente minutes d'un service d'urgence.

⁴¹ Pour une définition des zones peu denses fondée sur des critères objectifs, cf. [La grille communale de densité](#) élaborée par l'INSEE.

⁴² Dès 2002, le [rapport](#) du Sénat *L'avenir de la montagne*, alertait sur la nécessité d'une politique spécifique de maintien des services publics.

⁴³ Pour une illustration avec la région Grand Est : « Les inégalités territoriales au regard des services publics », *Ina*, 22 février 2016 [\[en ligne\]](#).

⁴⁴ [Rapport d'information du Sénat](#), « *Mettre les nouvelles mobilités au service de tous les territoires* », 8 novembre 2018 ; [Rapport d'information du Sénat](#), « *Mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui* », 28 janvier 2021.

⁴⁵ « L'Aisne paye un très lourd tribut au Covid-19 avec 136 décès depuis le début de la pandémie » *Aisne Nouvelle*, 10 avril 2020 [\[en ligne\]](#).

⁴⁶ [INSEE](#) Analyses Ile-de-France, n°114, paru le 13/02/2020.

⁴⁷ [Loi](#) portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HSPT), 21 juillet 2009, n° 2009-879 ; voir aussi la [décision](#) du Conseil constitutionnel, n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009. Et la [loi](#) relative à la modernisation de notre système de santé, 26 janvier 2016, n° 2016-41, qui institue les Communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS).

⁴⁸ CESE, *Les déserts médicaux*, [Avis n° 2017-27](#), décembre 2017.

⁴⁹ CESE, [Rapport](#), *L'offre de santé dans les collectivités ultramarines*, 2009.

⁵⁰ Comité national d'évaluation du RSA, [Rapport final](#), décembre 2011.

⁵¹ Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), [Rapport sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux](#), 2016.

⁵² [Plan pluriannuel](#) contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 14 avril 2016

guichet unique : les CAF proposent à leurs allocataires les plus vulnérables un entretien personnalisé pour faire le point sur l'ensemble de leurs droits sociaux, y inclus ceux qui ne sont pas directement de leur compétence⁵³. Cela a eu des effets concrets puisque dans les six mois suivant le rendez-vous, 37% des personnes ont ouvert un nouveau droit⁵⁴. Et cela a permis une augmentation sensible du recours aux prestations sociales, en particulier au revenu de solidarité active (RSA), à la prime d'activité et aux allocations logement. En revanche, il n'y a pas eu d'effet significatif sur l'ouverture aux prestations non versées par les CAF, comme la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou l'aide complémentaire à la santé (ACS)⁵⁵. Un sujet particulièrement sensible est celui des publics qui ne sont pas en mesure de contacter eux-mêmes les services publics : personnes en situation de handicap⁵⁶, enfance en danger⁵⁷, sans-abris secourus par les Samu sociaux bénévoles ou professionnels et la maraude⁵⁸, autant de contextes particulièrement sensibles, qui exigent que l'on soit en mesure d'identifier les cas de détresse et d'aller à la rencontre des ayant droits.

On pourrait multiplier les exemples, car c'est l'ensemble des politiques publiques qui doivent être passées au prisme du dernier kilomètre, y inclus l'éducation, la culture et les services régaliens (police, justice...). Et c'est bien ce qui rend si difficile ce changement de regard dans la mise en œuvre de l'action publique. Il ne s'agit pas seulement d'une réforme sectorielle, mais bel et bien d'une mutation profonde dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques⁵⁹. Il s'agit d'intégrer dès l'amont les difficultés auxquelles peuvent se heurter en aval les citoyens et les usagers des services publics. Cela concerne d'abord l'accessibilité des services publics à l'échelle locale et nationale, en mesurant ce qu'apportent les nouvelles technologies mais aussi leurs limites. Mais plus largement, il faut donner aux utilisateurs les outils leur permettant d'exprimer leur ressenti et aux agents publics les moyens de leur répondre. L'enjeu est de prendre en considération les

critiques exprimées et d'installer un dialogue permanent entre les acteurs quotidiens du service public. En donnant aux citoyens la possibilité de participer effectivement à l'évaluation des services publics au plus près des réalités vécues, on encourage une approche concrète intégrant les paramètres objectifs qui limitent les choix possibles. Au-delà d'améliorations ponctuelles, le but est de parvenir à mieux prendre en compte à la fois les attentes des usagers et les contraintes des agents publics, pour progresser sur la voie d'une co-construction des politiques publiques.

II- Réussir le « dernier kilomètre » nécessite de garantir à tous un accès simple aux services publics et de partir des attentes des citoyens pour définir les politiques publiques.

La maîtrise par tous des nouvelles technologies est devenue essentielle pour garantir un égal accès aux services publics. Il est en effet incontestable que la dématérialisation des services publics permet d'accélérer les procédures, de simplifier dans bien des domaines le règlement des dossiers et de faire valoir ses droits. C'est donc un des leviers facilitant les démarches pour bénéficier des politiques publiques, en particulier dans les zones où l'accès physique est rendu difficile⁶⁰. L'équipement en outils numériques s'est accéléré et démocratisé : environ 85% des personnes sont équipées en smartphones, en tablettes et ont accès à internet à domicile⁶¹. Les réseaux sociaux et le numérique ont ainsi joué un rôle crucial durant l'état d'urgence sanitaire en 2020 en contribuant, d'une part, au maintien du lien social et, d'autre part, à la diffusion des recommandations des pouvoirs publics⁶². Ils sont aussi devenus un levier essentiel dans la transformation de l'action publique, notamment en permettant de relayer les critiques et les attentes des usagers à l'égard des grands services publics, tels que l'ANPE, le RER, la SNCF... Bien plus, ils facilitent le dialogue direct entre les utilisateurs et les acteurs du service

⁵³ « Aides sociales : le bilan des rendez-vous des droits de la CAF », *vie publique*, 22 janvier 2020 [[en ligne](#)].

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ [Loi](#) n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ; [Guide](#) de l'accueil des personnes en situation de handicap, Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, 2014.

⁵⁷ « Enfants en danger : comment les repérer ? Que faire ? » *eduscol* [[en ligne](#)].

⁵⁸ G. Drot « Quelles solutions pour les personnes sans-abri ? », *Croix Rouge* [[en ligne](#)].

⁵⁹ [Discours](#) de Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'Etat, prononcé lors de la rentrée du Conseil d'Etat, le 7 septembre 2022.

⁶⁰ [Rapport](#) du Défenseur des droits, « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », 2019.

⁶¹ « Baromètre du numérique », *Arcep*, 2020 [[en ligne](#)].

⁶² « Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ? », Conseil d'Etat, 3 mars 2021 [[en ligne](#)].

public⁶³. Récemment, la transformation numérique de l'administration s'est encore accélérée avec l'objectif de passer à la dématérialisation totale des 250 démarches « clés » pour les Français, ambition porteuse d'une évolution profonde de la relation à l'utilisateur⁶⁴. En parallèle, des efforts ont été faits pour simplifier et améliorer les procédures numériques, avec notamment l'installation de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne⁶⁵, qui vise à placer l'inclusion et l'expérience de l'utilisateur au cœur de la conception des services publics numériques. Néanmoins, le « tout numérique » n'est pas une option viable⁶⁶. En effet, si la très grande majorité des Français est connectée à domicile à internet, environ 13 % ne le sont pas⁶⁷. Et ce pourcentage est beaucoup plus élevé chez les seniors⁶⁸ et les populations vulnérables⁶⁹, en situation de handicap⁷⁰ ou détenues⁷¹. Il y a aussi la question des « zones blanches », c'est-à-dire les territoires non couverts par un réseau mobile : il s'agit d'espaces à faible densité de population, le plus souvent en zone rurale⁷². En 2018, l'Arcep et le Gouvernement ont fait de cette question une priorité en lançant le New Deal mobile, recensant les engagements des opérateurs pour accélérer la couverture mobile des territoires métropolitains⁷³. Le suivi est assuré par l'ARCEP avec un tableau de bord régulièrement mis à jour⁷⁴ en concertation avec les collectivités concernées, la liste de zones à couvrir par les opérateurs étant fixée par arrêté⁷⁵. Mais les réticences aux démarches administratives en ligne ne sont pas seulement le fait des populations privées de la possibilité

d'utiliser les outils numériques. On estime ainsi qu'en 2021, un tiers des français auraient renoncé à faire une démarche administrative à distance en raison de la complexité de la procédure, mais aussi par crainte que leur dossier soit mal compris⁷⁶. Les enquêtes de satisfaction des usagers du service public démontrent que les utilisateurs demeurent très attachés à la possibilité de présenter leur demande en vis-à-vis. La crise des « gilets jaunes » en 2018, puis la crise sanitaire et les confinements ont d'ailleurs mis en lumière l'importance de la question de l'accès aux services publics, notamment à des guichets physiques et à un canal téléphonique efficace⁷⁷. Il demeure donc indispensable de garantir une alternative humaine au numérique pour accéder aux services publics⁷⁸. Encore récemment, de nombreuses associations d'élus locaux se sont réunies sous la bannière de la « Belle Alliance », pour exiger des pouvoirs publics le respect de la liberté de l'utilisateur dans le choix de son mode d'accès aux services publics, la sanctuarisation des espaces physiques d'accueil et le rétablissement des plateformes téléphoniques⁷⁹. Dans le même sens, la grande majorité des usagers plébiscitent les services publics locaux et s'inquiètent de leur dégradation à l'avenir⁸⁰. L'exemple de la Poste est emblématique : en dépit de la réduction très forte du volume du courrier⁸¹, les petites communes rurales font de gros efforts pour conserver leur bureau de poste. Et nombreuses sont les municipalités qui protestent contre une réduction des horaires

⁶³ « Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique », *Conseil d'Etat* (22 mars 2022) [\[en ligne\]](#).

⁶⁴ « Action Publique 2022 : pour une transformation du service public » *gouvernement.fr* (2 décembre 2021) [\[en ligne\]](#).

⁶⁵ « Observatoire de la qualité des démarches en ligne », *data.gouv.fr* (22 juillet 2022) [\[en ligne\]](#).

⁶⁶ Voir supra note 61.

⁶⁷ [Enquête](#) sur « l'illectronisme » en France, CSA Research, Mars 2018.

⁶⁸ A titre d'illustration : « L'importance du numérique pour les seniors », *La Mêlée Adour* (3 juillet 2020) [\[en ligne\]](#).

⁶⁹ Pour un exemple d'initiative locale en direction des bénéficiaires des minima sociaux : T. Guerraz, « Lutter contre l'illectronisme », *Maires de France*, Octobre 2020 [\[en ligne\]](#).

⁷⁰ On estime que seulement près de 40 % des démarches administratives en ligne sont accessibles aux personnes en situation de handicap en 2022.

⁷¹ L. Anelli, « "Numérique en détention" : vers de petites améliorations pour les détenus ? », *Mediapart*, 21 février 2022 [\[en ligne\]](#).

⁷² [Grand dossier](#), « La couverture des zones peu denses », *Arcep*, 10 octobre 2022.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ « Suivi du New Deal Mobile, Arcep », 29 septembre 2022 [\[en ligne\]](#).

⁷⁵ A titre d'exemple : [Arrêté](#) du 21 juin 2022 définissant la deuxième liste de zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée pour l'année 2022.

⁷⁶ F. Gleizes, A. Nougaret, A. Pla, L. Viard-Guillot « Un tiers des adultes ont renoncé à effectuer une démarche administrative en ligne en 2021 », *Insee Focus* n° 267, 2022 [\[en ligne\]](#).

⁷⁷ I. Raynaud, L. Fernandez Rodriguez, « Services publics : le côté obscur de la dématérialisation » *la gazette des communes*, 19 avril 2022 [\[en ligne\]](#).

⁷⁸ [Tribune](#), « Pour un numérique social et responsable au service des citoyens, et non l'inverse », *Le Monde*, 13 septembre 2022.

⁷⁹ L. Fernandez Rodriguez, « La Belle Alliance rêve d'un grand ministère du numérique et d'un fonds de péréquation », *La gazette des communes*, 3 mars 2022 [\[en ligne\]](#).

⁸⁰ « Les Français toujours très satisfaits de leurs services publics locaux mais moins qu'avant ... selon le baromètre BVA-IGD », *France Matin*, 21 Mai 2010 [\[en ligne\]](#).

⁸¹ De 2010 à 2019, le volume de courrier envoyé a diminué de 39% : M. L'Hour, « A quoi sert la Poste ? », *France Inter*, 4 août 2021 [\[en ligne\]](#).

d'ouverture⁸², ou pire, doivent se résigner à sa fermeture et n'ont d'autre solution que de passer le relais au bar-tabac PMU du village⁸³. Les pouvoirs publics, conscients de cet attachement profond des Français aux services publics de proximité, ont beaucoup investi au cours des dernières années dans leur regroupement en un même lieu, afin de faciliter l'accès des usagers tout en encourageant la polyvalence des agents⁸⁴. Les maisons de services au public (MSAP), généralisées en 2016, étaient déjà destinées à regrouper plusieurs services publics dont les missions étaient variables selon les lieux d'implantation⁸⁵. A l'issue du grand débat national en 2019, les maisons France Services ont pris le relais, avec l'ambition d'en ouvrir une dans chaque canton, soit environ 2500 structures sur l'ensemble du territoire national⁸⁶. Le but est de rapprocher les services publics au plus près des citoyens, en particulier dans les zones rurales et les quartiers prioritaires. A cette fin, des Bus France Services ont été mis en place afin d'assurer des permanences polyvalentes et itinérantes à destination des publics en difficulté ou trop éloignés⁸⁷. L'objectif réaffirmé en 2021 est de permettre à chaque Français de pouvoir accéder à une maison France Services à moins de 30 minutes de son domicile⁸⁸, y inclus dans les collectivités d'outre-mer⁸⁹. Et France Services s'engage à apporter aux usagers une réponse à visage humain, avec dans chaque maison au moins deux agents disponibles et formés à la prise en charge des démarches administratives du quotidien ainsi qu'à l'accompagnement numérique : création d'une adresse e-mail, impression ou scan de pièces nécessaires à la constitution de dossiers administratifs,

simulation d'allocations, création d'identifiants pour accéder au service public en ligne⁹⁰... Et chaque centre est relié à neuf partenaires nationaux⁹¹, soit par des permanences régulières, soit par visio-conférence. Cependant, il ne faut pas oublier qu'indépendamment des outils et des canaux proposés aux usagers, l'accès aux services publics essentiels (santé, emploi, aides sociales, éducation ...) reste beaucoup plus difficile pour les publics précaires⁹². Les discriminations au sein du système de santé en raison du sexe, de l'origine ethnique ou de la religion, ont ainsi fait l'objet d'études scientifiques documentées⁹³ démontrant qu'elles peuvent constituer un obstacle aux soins pour les personnes socialement défavorisées⁹⁴. Il en va de même s'agissant du service public de l'emploi : les travailleurs immigrés rencontrent des difficultés particulières pour formuler leurs demandes, en raison notamment de la méconnaissance de leurs droits⁹⁵. Les ressortissants d'outre-mer peuvent aussi être entravés dans leurs relations avec les administrations et les services publics⁹⁶. L'accès à l'éducation, de l'école élémentaire à l'université, se heurte aussi à d'importantes barrières liées à la pauvreté⁹⁷. Et de nombreux jeunes d'origine étrangère se trouvent exclus des différentes sphères d'intégration sociale, économique et culturelle⁹⁸. Il a été aussi démontré que, malgré des procédures de recrutement sur concours, la fonction publique n'échappe pas aux discriminations fondées sur l'origine, ces dernières étant plus fréquentes dans l'accès à la fonction publique territoriale et hospitalière que

⁸² P. Izaute, « Entre-deux-Mers : des maires très remontés contre La Poste », *Sud-Ouest*, 21 octobre 2014 [en ligne].

⁸³ G. Colin, « Plouéan dit au revoir à son bureau de poste, tout se passe désormais au bar-tabac-PMU », *Ouest France*, 15 janvier 2022 [en ligne].

⁸⁴ « France Services : des services publics au cœur des territoires », *Vie publique* (26 février 2021) [en ligne].

⁸⁵ « Maisons de services au public (MSAP) », *seine-et-marne.gouv.fr* (31 janvier 2022) [en ligne].

⁸⁶ « France Services : des services publics au cœur des territoires », *vie publique*, 26 février 2021 [en ligne].

⁸⁷ [Communiqué de presse](#), « Déploiement de 30 nouveaux bus France Services : le service public au plus proche des habitants », 27 septembre 2021.

⁸⁸ [Dossier de presse](#), « France services, proche de vous, proche de chez vous », 15 avril 2021.

⁸⁹ « France Services et Maison de services au public - Collectivités d'outre-mer », *lannuaire.service-public.fr* [en ligne].

⁹⁰ Pour un exemple de convention départementale France Services : [Convention](#) départementale France Services de la Gironde, 8 janvier 2020.

⁹¹ Ministères de l'Intérieur et de la Justice, Direction générale des finances publiques, Pôle emploi, l'Assurance retraite, Caisse nationale d'assurance

maladie, Caisse nationale des allocations familiales, Mutualité sociale agricole, La Poste.

⁹² Sur l'accueil des sans-abris, le retour d'expérience la Croix-Rouge premier opérateur de maraudes en France : G. Drot « Quelles solutions pour les personnes sans-abri ? », *Croix Rouge* [en ligne].

⁹³ M. Ichou, « Discriminations et renoncement aux soins dans le système de santé français », in : Solène Brun et Anne Gosselin (dir.), Dossier « Un système de santé universel ? Inégalités et discriminations dans le soin en France », 25 Mars 2021 [En ligne].

⁹⁴ « Les discriminations dans le système de santé français : un obstacle à l'accès aux soins », *Ined*, 15 septembre 2020 [en ligne].

⁹⁵ Bruneau C., Dherbécourt C., Flamand J. et Christel G., « *Les inégalités sur le marché du travail* », La note d'analyse, n° 42, France Stratégie, 2016, p. 1.

⁹⁶ Défenseur des droits, Les outre-mer face aux défis de l'accès aux droits. [Appel à témoignages](#) auprès des résidents d'outre-mer, 2019.

⁹⁷ « L'école au défi de la grande pauvreté : "Je n'avais jamais vu des lycéens mettre de côté de la nourriture pour les copains" », *Le Monde*, 8 septembre 2022 [en ligne].

⁹⁸ [Avis](#) du CESE, L'insertion des jeunes d'origine étrangère, 2002.

dans la fonction publique d'Etat⁹⁹. Dans un rapport récent, le défenseur des droits a insisté sur l'urgence d'agir contre ces discriminations en proposant différents leviers d'action¹⁰⁰.

Au-delà de la question de l'accès aux services publics, l'enjeu est donc plus général : il s'agit de repenser la conception des politiques publiques en partant des attentes des citoyens. Cette question est au cœur des réflexions sur la modernisation des services publics depuis une vingtaine d'années. La création en 2003 des « chartes Marianne » a initié un processus visant à une meilleure prise en compte des demandes des utilisateurs des services publics¹⁰¹. Le processus d'élaboration de ces chartes est déconcentré et repose sur un dialogue direct entre les syndicats¹⁰² et les représentants des usagers, qui élaborent ensemble des indicateurs concrets permettant d'évaluer la qualité des services publics. Les chartes visent à énumérer clairement les engagements pris et à les concrétiser avec des objectifs précis et mesurables : accueillir de manière attentive et courtoise, répondre de manière compréhensible et dans le délai annoncé, traiter systématiquement les réclamations, recueillir les propositions des usagers pour améliorer les prestations du service public... Une attention particulière est aussi accordée à l'accès aux services des personnes à mobilité réduite. A partir de 2005, le ministère en charge de la réforme de l'Etat fait de la Charte Marianne le principal outil de promotion de la culture de l'accueil et de la qualité de service dans l'Etat¹⁰³. Très vite, ce processus expérimental a essaimé et les chartes Marianne se sont diffusées dans les services déconcentrés de l'Etat¹⁰⁴, les collectivités locales¹⁰⁵, les hôpitaux¹⁰⁶, ... L'objectif est désormais de faire partager un socle commun d'engagements par tous les services de l'Etat, d'entrer dans une démarche d'amélioration continue et aussi de contribuer à la

modernisation du service public dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).¹⁰⁷ Quinze ans après, le référentiel Marianne a été progressivement modernisé et s'est étoffé : ainsi, en 2018, la loi pour un Etat au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC¹⁰⁸, a consacré un principe de confiance dans les relations entre les usagers - particuliers comme entreprises-, et l'administration. Elle a notamment reconnu un droit à régularisation en cas d'erreur, dit « droit à l'erreur », conduisant la direction générale des finances publiques à prendre des mesures pour faciliter la correction par les contribuables des erreurs commises de bonne foi et faciliter ainsi leur dialogue avec l'administration fiscale¹⁰⁹. Un onglet spécifique a été créé et un site web ouvert pour populariser ce droit à l'erreur¹¹⁰. La démarche Marianne est entrée récemment dans une nouvelle étape de son développement avec la décision du Comité interministériel à la transformation publique (CITP) de juin 2019 de généraliser les engagements de service Marianne à tous les services publics en relation avec l'utilisateur à compter de 2020¹¹¹. Des engagements sont pris aussi à destination des salariés et des entreprises pour leur faciliter l'accès à leurs droits et aux services publics qui peuvent les accompagner dans leurs projets¹¹². Il s'agit de faire entrer le service public dans une culture de résultats en partant du « dernier kilomètre », c'est à dire des attentes des utilisateurs pour les aider à les réaliser. En parallèle, un projet ambitieux d'amélioration des relations entre les services publics et les usagers a été initié par le ministère de la transformation et de l'action publique¹¹³. Le programme « Services Publics+ » est ainsi destiné à identifier les difficultés rencontrées par les usagers dans leurs démarches¹¹⁴ et à faire progresser la qualité des services publics

⁹⁹ L'Horthy Y., « *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public* », [rapport](#) au Premier ministre, 2016.

¹⁰⁰ [Rapport](#) Discriminations et origines : l'urgence d'agir, Défenseur des droits, 2020.

¹⁰¹ « SERVICES PUBLICS : lancement de la "charte Marianne" », *Le Monde*, 4 novembre 2003 [\[en ligne\]](#).

¹⁰² V. par ex., le témoignage d'une antenne de la CGT représentant des agents territoriaux : « Texte tiré de la Charte Marianne », *Syndicat CGT*, 20 octobre 2009 [\[en ligne\]](#).

¹⁰³ « La Charte Marianne », *lourdes-infos* [\[en ligne\]](#).

¹⁰⁴ « Treize services concernés par la Charte Marianne », *Ladépêche*, 5 janvier 2005 [\[en ligne\]](#).

¹⁰⁵ « Le label Marianne : une nouvelle solution pour améliorer l'accueil », *Banque des Territoires* (23 juillet 2008) [\[en ligne\]](#).

¹⁰⁶ « Charte Marianne », *centre hospitalier de Saumur*, [\[en ligne\]](#).

¹⁰⁷ « Les objectifs de la "charte Marianne" et de la RGPP », *Le Monde*, 28 mars 2011 [\[en ligne\]](#).

¹⁰⁸ [Loi](#) n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance

¹⁰⁹ « Loi Essoc : droit à l'erreur », *impots.gouv.fr* [\[en ligne\]](#).

¹¹⁰ « "Oups.gouv.fr" : le site du droit à l'erreur pour les particuliers et les professionnels », *France-soir*, 4 juin 2019 [\[en ligne\]](#).

¹¹¹ « Nouveaux engagements de service Marianne : 9 engagements pour un service public proche, efficace et simple », *modernisation.gouv.fr* (29 novembre 2019) [\[en ligne\]](#).

¹¹² *Resultats.services-publics.fr* [\[en ligne\]](#).

¹¹³ « Améliorer l'expérience usagers », *DITP* [\[en ligne\]](#).

¹¹⁴ « Services Publics+ : en quoi consiste la démarche – ASP », *asp-public* (27 janvier 2022) [\[en ligne\]](#).

sur la base des retours d'expérience¹¹⁵. Des outils et des méthodes ont été mis en place pour être en mesure d'évaluer régulièrement la satisfaction des utilisateurs. Au-delà, « l'administration du dernier kilomètre » passe aussi par la capacité du gouvernement à prendre des engagements concrets pour simplifier les démarches et les formulaires administratifs. Un pas important a été fait en ce sens au comité interministériel de Vesoul en juillet 2020, qui a décidé de simplifier 10 démarches¹¹⁶ et 100 formulaires administratifs. Mais ces améliorations dans la gestion quotidienne des services publics, pour importantes qu'elles soient, ne suffisent pas à répondre à la question du traitement des inégalités dans l'accès aux politiques publiques, en particulier dans le domaine social : santé, éducation, emploi... Ainsi, si globalement l'espérance de vie continue d'augmenter en France, les disparités territoriales demeurent avec par exemple une mortalité plus forte dans le Nord et l'Est de la France, phénomène encore plus marqué dans les départements et régions d'outre-mer¹¹⁷. Les inégalités sont aussi socio-économiques : les risques de diabète, d'obésité, de maladies chroniques... sont accrus chez les personnes aux revenus modestes¹¹⁸. Il y a aussi la problématique des déserts médicaux qui toucheraient 30% de la population française¹¹⁹ ; ou encore, la saturation des services d'urgence dans les hôpitaux, qui a conduit des départements à devoir introduire la règle d'un appel obligatoire au 15, au risque que les équipes du SAMU soient trop sollicitées¹²⁰. Il en

va de même pour l'accès à l'éducation : il est plus difficile de se rendre au collège ou au lycée quand on habite une petite commune rurale qu'en milieu urbain, d'où l'importance cruciale pour les familles¹²¹ du transport scolaire¹²² dont le département est l'autorité organisatrice de droit commun¹²³. Pour les élèves en milieu rural isolé, les internats sont souvent la seule solution pour suivre leur scolarité au lycée¹²⁴. Ils sont aussi un recours pour des élèves provenant des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou en éducation prioritaire¹²⁵. L'éducation nationale veut d'ailleurs en faire un vecteur de réduction des inégalités sociales et territoriales et a fait de l'internat du XXI^e siècle un axe de son projet éducatif¹²⁶. L'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) sont les opérateurs d'un programme de construction ambitieux, financé au titre des investissements d'avenir¹²⁷. Plus généralement, la France est un des pays européens dans lequel les écarts sociaux et culturels pèsent le plus lourdement sur les parcours scolaires¹²⁸. Selon une enquête comparative de l'OCDE menée en 2018, la France aurait même un des systèmes scolaires les plus inégalitaires des pays occidentaux¹²⁹. Il y a enfin la question des inégalités sur le marché du travail à prendre en compte dans les politiques publiques pour l'accès à l'emploi : le taux de chômage est corrélé au niveau de diplôme, mais aussi au sexe ; la part des femmes inactives était ainsi deux fois plus élevée que celle des hommes en 2018¹³⁰. Plus largement, la perception des

¹¹⁵ V. sur [YouTube](#) « *En quoi consiste le programme Services Publics+* », présenté par la mission « Expérience Usagers » à la Direction interministérielle de la transformation publique.

¹¹⁶ Réduire les délais de traitement des demandes de liquidation des pensions de retraite, réduire les délais d'obtention d'un acte d'état civil pour les Français de l'étranger de 10 à 5 jours, numériser complètement la procédure de dépôt et de traitement des demandes de permis de construire et les autorisations d'urbanisme dans les communes de plus de 3 500 habitants ; rassembler dans un portail unique les formalités pour les entreprises, créer la possibilité d'introduire une demande de procuration en ligne, versement automatique de la pension alimentaire, ouvrir un numéro unique qui oriente les personnes en situation de handicap vers les services de proximité, traiter les demandes « MaPrimrenov » dans un délai inférieur à 15 jours, numériser la procédure de demande de bourse pour les collégiens et étudiants, réduire à 5 jours les délais de traitement de l'aide juridictionnelle.

¹¹⁷ F. Rosier « Etat de santé de Français : quelques progrès et toujours de fortes inégalités sociales et territoriales », *Le Monde*, 25 septembre 2022 [\[en ligne\]](#).

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ [Rapport](#) sénatorial remis le 29 mars 2022

¹²⁰ « Hôpital : aux urgences, les effets contrastés du filtrage des patients », *La croix*, 4 août 2022 [\[en ligne\]](#).

¹²¹ *La Fédération Familles Rurales* [\[en ligne\]](#).

¹²² L'article L3111-10 du code des transports prévoit que **le département et la région** peuvent participer au financement des frais de transports individuel des élèves vers les établissements scolaires (collèges et lycées) dont ils ont la charge. Voir aussi : « Coût du transport scolaire en milieu rural », *Sénat*, 26 juillet 2012 [\[en ligne\]](#).

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ « Les nouveaux territoires de l'éducation », *Sénat* [\[en ligne\]](#).

¹²⁵ « Internat », *Service-public.fr*, 11 juin 2021 [\[en ligne\]](#).

¹²⁶ « les internats au collège et au lycée », *education.gouv.fr* [\[en ligne\]](#).

¹²⁷ « Le Programme d'investissements d'avenir », *gouvernement.fr* (24 décembre 2021) [\[en ligne\]](#).

¹²⁸ Inégalités sociales dans l'enseignement scolaire, *Insee*, 3 décembre 2020 [\[en ligne\]](#).

¹²⁹ Enquête PISA 2018 menée par l'OCDE.

¹³⁰ « Les inégalités sur le marché du travail : quelles caractéristiques comptent le plus pour les hommes et pour les femmes ? », *Centre d'études de l'emploi et du travail au CNAM*, 30 juin 2020 [\[en ligne\]](#).

discriminations dans l'emploi a fait l'objet depuis plus de dix ans d'enquêtes annuelles menées conjointement par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail, qui démontrent la nécessité mais aussi la difficulté d'une approche transversale de ce phénomène au carrefour de plusieurs politiques publiques¹³¹.

Pour relever le défi du dernier kilomètre, il n'y a donc pas de solution univoque. Pour répondre à une demande toujours plus forte de participation des citoyens aux choix qui les concernent, il faut parvenir à transformer en profondeur les modes de dialogue et de concertation. L'enjeu est d'aller vers une plus grande association des citoyens à la construction des politiques publiques, sans oublier les corps intermédiaires dont l'utilité et la légitimité sont incontournables. Les collectivités locales ont ouvert la voie en associant les habitants à leurs décisions : dès 2004, la faculté leur a été donnée d'organiser un référendum dans les domaines relevant de leur compétence¹³². Et de nombreuses formes nouvelles de démocratie participative ont été expérimentées à leur échelle : conseils de quartier¹³³, budgets participatifs¹³⁴, jusqu'à des conventions citoyennes¹³⁵ formulant des propositions suivies de votations citoyennes pour les adopter ou les rejeter¹³⁶...Et de plus en plus, les élus locaux et les cadres territoriaux s'efforcent d'innover pour aller vers une association de leurs concitoyens aux projets de la collectivité¹³⁷. Les conseils citoyens introduits dans la loi en 2014¹³⁸ ont d'ailleurs vu leurs prérogatives renforcées en 2017,¹³⁹ avec comme objectif que la politique de la ville s'inscrive dans une démarche de co-construction avec les habitants¹⁴⁰. A l'échelle nationale, la révision constitutionnelle de 2008

a ouvert la voie au référendum d'initiative partagée (RIP), rendu possible si une proposition de loi est signée par au moins 10% du corps électoral¹⁴¹. Mais l'expérience avortée du RIP initié en 2019 pour mettre en échec la privatisation des aéroports de Paris a démontré que ce seuil était trop élevé¹⁴². Parallèlement, un projet de loi constitutionnel pour un renouveau de la vie démocratique, qui visait à prendre en compte les demandes de participation exprimées par les citoyens lors du Grand débat national, n'a pas davantage abouti¹⁴³. Enfin, la Convention citoyenne pour le climat¹⁴⁴, si elle a été un exercice démocratique inédit en confiant à 150 Français représentatifs de la société le soin de faire des propositions pour lutter contre le changement climatique, a aussi généré des déceptions du fait que toutes les propositions n'ont pas été reprises¹⁴⁵. Au-delà du cadre national, le débat sur la participation des citoyens aux enjeux qui les concernent s'est élargi à l'échelle européenne et même internationale. Ainsi, initié par la France en 2017, le projet des consultations citoyennes sur l'Europe, intitulé « *Quelle est votre Europe ?* », s'est inscrit dans une démarche de refondation du projet européen. Soutenues par l'Union européenne (UE), ces consultations citoyennes ont été conduites dans les 27 États membres selon un calendrier unique et des principes méthodologiques partagés. La synthèse des débats effectuée par la Commission nationale du débat public a mis en exergue la demande de participation des citoyens ainsi que la volonté d'une plus grande transparence dans les décisions communautaires¹⁴⁶. Et symboliquement, la clôture des consultations citoyennes sur l'Europe s'est tenue au Conseil économique,

¹³¹ « La perception des discriminations dans l'emploi », *Défenseur des droits*, 2021 [en ligne].

¹³² A la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le référendum a été ouvert à toutes les collectivités locales. La loi du 13 août 2004 a créé dans le code général des collectivités territoriales une section nouvelle « *Consultation des électeurs* » (art. L1112-15 et suivants).

¹³³ « Conseil de quartier, commission des services publics locaux : quel est leur rôle ? », *vie publique*, 26 janvier 2021 [en ligne].

¹³⁴ « Budgets participatifs », *Portail national des collectivités territoriales* [en ligne].

¹³⁵ C. Le Foll, « Les conventions citoyennes à la mode locale », *la gazette des communes*, 31 mars 2021 [en ligne].

¹³⁶ « Votation citoyenne. 100 citoyens proposent, à vous de voter ! », *laregion* [en ligne].

¹³⁷ R. Mazon « La co-construction des politiques publiques, un nouvel impératif pour les DG de collectivités », *la gazette des communes*, 15 novembre 2019 [en ligne].

¹³⁸ [Loi n° 2014-173](#) du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

¹³⁹ [Loi](#) du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

¹⁴⁰ [Guide pratique](#) « Les conseils citoyens », ANCT, octobre 2021.

¹⁴¹ « En quoi consiste le référendum d'initiative partagée ? », *vie publique*, 16 mai 2019 [en ligne].

¹⁴² « Référendum sur la privatisation d'ADP : la décision du Conseil constitutionnel », *vie publique*, 9 mai 2019 [en ligne].

¹⁴³ « Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique », *vie publique*, 20 avril 2021 [en ligne].

¹⁴⁴ « suivi de la Convention citoyenne pour le climat », *ecologie.gouv.fr* [en ligne].

¹⁴⁵ « La loi "Climat et Résilience", résultat de la Convention Citoyenne, jugée pas assez ambitieuse en Isère », *France Bleu*, 8 mars 2021 [en ligne].

¹⁴⁶ « Consultations citoyennes sur l'Europe "Quelle est votre Europe ?" », [Rapport](#) de la Commission nationale du débat public, 4 décembre 2018.

social et environnemental (CESE)¹⁴⁷. Néanmoins, force est de constater que malgré l'importance des droits et des symboles liés à la citoyenneté européenne (droit de libre circulation, droit de vote, passeport, droit de pétition, monnaie unique, hymne, drapeau...)¹⁴⁸, les Français demeurent d'abord attachés à la Nation¹⁴⁹ et identifient peu les politiques publiques européennes¹⁵⁰. A l'échelle internationale enfin, on débat dans des enceintes variées des outils pour progresser dans la co-construction de l'action publique avec la société civile. Il y a vingt ans déjà, l'OCDE invitait les pouvoirs publics à associer davantage les citoyens à l'élaboration des politiques publiques¹⁵¹. Depuis, les travaux sur le « gouvernement ouvert » et les innovations en matière de participation citoyenne se sont beaucoup développés¹⁵². A l'échelle mondiale enfin, une « vigilance citoyenne » s'est organisée au sein de « l'agora numérique »¹⁵³. La ratification des traités de libre-échange nourrit ainsi des débats transfrontières dans tous les domaines et génère des pétitions « citoyennes » internationales en ligne¹⁵⁴ ou des alertes ayant un retentissement mondial¹⁵⁵. Ce développement d'une société civile internationale doit s'accompagner de la mise en œuvre d'outils permettant de s'assurer de la représentativité des organisations qui revendiquent d'être des porte-paroles légitimes des citoyens sur les enjeux planétaires, comme l'accès aux biens publics mondiaux¹⁵⁶. Un enjeu crucial est celui de l'éducation des générations futures à l'exercice de cette citoyenneté mondiale promue par les institutions des Nations-Unies¹⁵⁷.

¹⁴⁷ « Clôture des Consultations citoyennes sur l'Europe », *Lecese* (29 octobre 2018) [[en ligne](#)].

¹⁴⁸ [Étude annuelle 2018](#) « La citoyenneté Être (un) citoyen.

¹⁴⁹ S. Mahrane, « Enquête : ce que pensent les Français de la nation et de l'Europe », *Le Point*, 20 mai 2019 [[en ligne](#)].

¹⁵⁰ H. Gully, « Sondage : la grande ignorance des Français sur les fonds européens », *Les Echos*, 11 septembre 2017 [[en ligne](#)].

¹⁵¹ « Une étude de l'OCDE recense les moyens utilisés par les pouvoirs publics pour associer les citoyens à l'élaboration des politiques », *OCDE* (31 octobre 2001) [[en ligne](#)].

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ P. Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, éd. du Seuil, 2006, p. 75 : L'Internet est « un espace généralisé de veille et d'évaluation du monde ».

¹⁵⁴ « Protégeons l'Amazonie ! NON à l'accord de libre-échange UE-Mercosur », *sauvons la forêt* [[en ligne](#)].

¹⁵⁵ La mobilisation contre la ratification du CETA en 2015/2016 en a été une illustration avec 151 collectifs locaux en France et 840 collectivités « hors TAFTA » : « Les collectifs déclarés », *collectifstoptafta*, [[en ligne](#)].

¹⁵⁶ « Les biens publics mondiaux », *Diplomatie.gouv.fr*, février 2002 [[en ligne](#)].

¹⁵⁷ « Citoyenneté mondiale : perspective ou utopie ? », *Nations Unies* [[en ligne](#)] et « Éducation à la citoyenneté mondiale », *UNESCO*, [[en ligne](#)].

Biographies des intervenants

■ Didier-Roland Tabuteau

Né le 20 mai 1958, Didier-Roland Tabuteau obtient son diplôme de l'École polytechnique en 1981. Ancien élève de l'ENA, il est issu de la promotion « Louise Michel » (1984) et 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) et 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). Poursuivant une nouvelle fois sa carrière en dehors de l'institution, 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, il 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. Il enseigne alors à l'Institut d'études politiques de Paris et est également co-directeur de l'institut droit et santé de l'université Paris Descartes. 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. Il succède à Bruno Lasserre en tant que vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

■ Martine de Boisdefre

Titulaire d'une maîtrise d'histoire, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, elle est ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres (1976–1980) et de l'École nationale d'administration (promotion Solidarité, 1981–1983). Auditeur (1983) puis maître des requêtes (1986) au Conseil d'État, elle est par ailleurs maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (1984- 1988). Secrétaire générale du Comité national d'éthique (1985–1992), elle est rapporteure générale des travaux du Conseil d'État sur les sciences de la vie (1988). Nommée

chargée de mission à la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale en 1990, elle est conseillère technique au cabinet de la ministre déléguée chargée des affaires européennes (1990 – 1993). De retour au Conseil d'État, elle est secrétaire générale adjointe (1994 – 1995) puis secrétaire générale (1995 – 2001) du Conseil d'État. Elle est nommée conseillère d'État en 1998. De 2001 à 2010, elle est directrice des Archives de France. De 2010 à 2017, elle est présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles. Elle est, depuis le 14 mars 2017, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Elle est présidente du Conseil d'administration de l'Institution nationale des Invalides depuis 2000. Elle a également été membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Elle préside depuis 2013 le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Elle est en outre membre du Conseil d'administration de la Fondation Charles de Gaulle et ancien membre du Conseil d'administration de l'École normale supérieure d'Ulm-Sèvres. Elle a été nommée commissaire aux comptes du conseil d'administration de l'ACA-Europe en mai 2018.

■ Jean Castex

Ancien Premier ministre du 3 juillet 2020 au 16 mai 2022, Jean Castex est membre de la Cour des comptes depuis 1991, à sa sortie de l'ENA (promotion Victor Hugo), Jean Castex a été directeur des affaires sanitaires et sociales du Var de 1996 à 1999 puis secrétaire général de la préfecture du Var (1999-2001) avant d'être nommé président de la chambre régionale d'Alsace (2001-2005). directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (2005-2006), il est directeur de cabinet du ministre de la santé (2006-2007) puis du travail (2007-2008). Nommé conseiller aux affaires sociales à la Présidence de la République (2010-2011) il devient secrétaire général adjoint de la présidence de la République (2011-2012). Maire de Prades de 2008 à 2020, il est en outre conseiller régional du Languedoc-Roussillon de 2010 à 2015 et conseiller départemental des Pyrénées-Orientales de 2015 à 2020.

Nommé en 2017 délégué interministériel en chargé de l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, il est ensuite président de l'Agence nationale du sport. En 2020, il est chargé de coordonner la sortie progressive du confinement mis en place dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

Jean Castex a médiatisé la notion de « dernier kilomètre », en prenant l'engagement dans sa déclaration de politique générale, le 15 juillet 2020, de « réarmer les territoires ». Il a présidé le

6e comité interministériel à la transformation publique, le 23 juillet 2021 à Vesoul, qui préconise la mise en place d'une « administration du dernier kilomètre » au bénéfice des usagers.

■ Claire Hédon

Claire Hédon est la Défenseure des droits depuis le 22 juillet 2020. Elle est nommée pour un mandat de 6 ans non renouvelable. Elle est la première femme à diriger cette institution depuis sa création. Elle est titulaire d'une maîtrise de droit à l'université Paris II, et d'un Master 2 en communication du CELSA. En 1987, elle débute à la radio sur Radio Bleu, puis dans l'émission de RFI, Les Unes et les autres et réalise des reportages pour France Inter. D'octobre 2003 à septembre 2017, elle anime Priorité santé chaque matin sur RFI, puis devient Responsable des Magazines de RFI, poste qu'elle occupe jusqu'à sa nomination comme Défenseure des droits. En 1992, lors d'un voyage en Thaïlande, elle découvre le Mouvement ATD Quart Monde, et s'engage à son retour comme bénévole. En 2005, elle intègre le conseil d'administration d'ATD Quart Monde, avant d'en devenir vice-présidente en 2011 et présidente en juillet 2015. Comme présidente d'ATD Quart Monde, elle travaille tout particulièrement sur les sujets de la participation accrue des parents à l'école, la définition d'un 21e critère légal de discrimination pour cause de précarité sociale (ajouté dans le code pénal le 14 juin 2016), la participation des plus pauvres à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Elle porte également le projet Territoires zéro chômeur de longue durée, qui a donné lieu à une loi d'expérimentation en 2016. Elle fut membre du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et du Comité consultatif national d'éthique de 2017 à sa nomination comme Défenseure des droits.

■ Thierry Lambert

Diplôme de l'École spéciale militaire de Saint-Cyr, Thierry Lambert a commencé sa carrière comme officier de gendarmerie. A l'issue d'une mobilité à la direction du budget, il a intégré l'Inspection générale des Finances en 2002. Il a été adjoint au chef du service de l'IGF de 2005 à 2007 avant de rejoindre la Compagnie de Saint-Gobain où il a été délégué général adjoint du Groupe pour le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Afrique du Sud puis délégué général du Groupe pour les pays nordiques et les pays baltes. Le 27 novembre 2019 il est nommé à la tête de la Délégation interministérielle à la transformation publique (DITP), qui a pour mission d'aider les administrations publiques à se transformer pour améliorer l'impact des politiques publiques dans

la vie des Français et la qualité des services rendus à nos concitoyens. Elle promeut une action publique dirigée vers le quotidien de nos concitoyens, territorialisée et différenciée, qui s'appuie sur la responsabilisation des acteurs de terrain et l'association des parties prenantes.

■ Claude Rambaud

Diplômée de Paris V et de l'Université de Chicago (Health Risk Management), Claude Rambaud est vice-présidente de France Assos Santé (Union Nationale des Associations Agréées de Santé) et vice-présidente de l'association LIEN (lutte, information, étude des infections nosocomiales et accidents médicaux), engagée dans la défense des droits des personnes soignées et des usagers de la santé et qui accompagne des victimes d'infections nosocomiales et d'accidents médicaux. Elle est par ailleurs représentante des usagers de la santé dans les instances de santé nationales : au sein du comité national organisation offre de soins (CNOSS) et du comité de suivi de la stratégie nationale de prévention des infections et de l'antibiorésistance (COSU) au ministère de la santé. Membre du Conseil national de la certification périodique des professionnels de santé, elle est aussi représentante des usagers de la santé à la Haute Autorité de Santé au sein du comité de concertation qualité et sécurité des soins en établissements de santé (CCQSS) et de Santé publique France au sein du comité antibiorésistance.

Calendrier du cycle (2022-2023)

Prochaines conférences :

- Le dernier kilomètre : la mise en œuvre dans les territoires
Mercredi 14 décembre 2022
- Comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?
(à venir 2023)
- Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre
(à venir 2023)
- Penser le dernier kilomètre dès le premier : comment mieux associer les usagers et les agents de terrain à la mise en œuvre des politiques publiques
(à venir 2023)