

4^e conférence :

Actions et agents publics mis au défi du dernier kilomètre

Mercredi
12 avril 2023
(17h30 – 19h30)

Conseil d'État
Salle d'Assemblée générale

Dossier du participant

Modérateur :

■ Rémi Bouchez

Président de la section de l'administration du Conseil d'État

Intervenants :

■ Comlan Azanné

Principal du collège Anne Frank à Roubaix, ancien chef de file de la Cité éducative territoire sud de Roubaix

■ Philippe Bezes

Directeur de recherche au CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE, Sciences Po), enseignant à Sciences Po

■ Thierry Coquil

Directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

■ Maryvonne Le Brignonen

Directrice de l'Institut national du service public (INSP)

Présentation du cycle

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

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

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

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

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

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

Présentation de la 4^e conférence :*Actions et agents publics mis au défi du dernier kilomètre ?*

Les grands principes qui encadrent l'action publique dans son acception contemporaine sont présents dans notre culture juridique et politique depuis le début du XX^e siècle : continuité², mutabilité³, égalité⁴. S'agissant des agents publics, la question d'un statut spécifique a été débattue dès le milieu du XIX^e siècle⁵. Il a cependant fallu attendre 1946 pour que soit adopté par l'Assemblée nationale constituante le statut de la fonction publique, applicable alors uniquement aux agents de l'État⁶. Et ce n'est qu'en 1983 qu'il a été étendu aux collectivités territoriales et aux établissements sanitaires et sociaux publics⁷, ce qui a nécessité l'adoption de règles spécifiques propres à chacune des trois fonctions publiques⁸. Fin 2020, le nombre d'agents publics était estimé à 5,66 millions se répartissant de la façon suivante : 2,52 millions d'agents dans la fonction publique nationale (soit 45% du total), 1,93 million d'agents dans la fonction publique locale (34%) et 1,21 million d'agents dans la fonction publique hospitalière (21%)⁹. Le nombre des agents contractuels est en augmentation depuis une dizaine d'années jusqu'à représenter environ un tiers des agents fin 2019¹⁰. Au cours des trente dernières années, les modes d'action publique se sont renouvelés : la décentralisation a grandement rapproché la mise en œuvre des politiques publiques de leurs destinataires¹¹ ; la formation et la

gestion des ressources humaines dans la fonction publique ont progressé. Et les méthodes des services publics se sont modernisées en déléguant davantage les responsabilités ou encore en faisant appel aux technologies numériques ainsi qu'aux nouveaux supports de communication¹². Néanmoins, force est de constater qu'il y a encore beaucoup à faire pour aller vers une action publique plus performante, davantage déconcentrée et efficiente jusqu'au « dernier kilomètre ».

Les modes d'action publique se sont modernisés en facilitant les initiatives locales, en investissant dans la gestion des agents publics et en intégrant les nouvelles technologies (I). Il reste cependant des marges de progrès importantes pour des actions et agents publics qui soient plus efficaces et au plus près des réalités du « dernier kilomètre » (II).

I.- Les modes d'action publique se sont modernisés en facilitant les initiatives locales, en investissant dans la gestion des agents publics et en intégrant les nouvelles technologies.

Les lois sur la décentralisation des années 1980 ont donné un élan nouveau à la capacité d'initiative des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Tout naturellement, les modes de concertation fondés sur la proximité (conseils de quartier¹³, réunions publiques, échanges sur les projets d'aménagement, etc.) contribuent à créer un processus décisionnel favorable au traitement rapide des demandes des habitants tout en intégrant les contraintes

² Qualifié de principe de valeur constitutionnelle par la [décision n° 79-105 DC](#) du 25 juillet 1979.

³ CE, 10 janv. 1902, [n° 94624](#), *Compagnie nouvelle du Gaz de Déville-lès-Rouen c/ Commune de Déville-lès-Rouen*, Rec. p. 5 ; CE, 11 mars 1910, [n° 16178](#), *Ministre des travaux publics c/ Compagnie générale française des tramways*, Rec. p. 216, concl. L. Blum, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, éd. Dalloz, 23^e éd. 2021, n°20.

⁴ CE, Ass., 1^{er} avril 1938, *Société L'alcool dénaturé*, Rec.337 ; CE, 13 octobre 1999, *Compagnie nationale Air France*, [n° 193195](#).

⁵ M. Pochard, « Définition et genèse du statut de la fonction publique », in [Les 100 mots de la fonction publique](#), éd. PUF, coll. Que sais-je ?, Paris, 2^e éd. 2021.

⁶ [Loi n°46-2294](#) du 19 octobre 1946, relative au statut général des fonctionnaires.

⁷ [Loi n° 83-634](#) du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

⁸ Lois des [11 janvier 1984](#), [26 janvier 1984](#) et [9 janvier 1986](#).

⁹ V. DGAFP, Fonction publique, [Chiffres clés 2022](#).

¹⁰ [www.vie-publique.fr](#), *Fonction publique : 5,66 millions d'agents publics fin 2019, soit un salarié sur cinq*.

¹¹ V. [site internet](#) du Conseil d'État, conférence *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?*, 14 décembre 2022.

¹² V. [site internet](#) du Conseil d'État, présentation de l'étude annuelle 2022, *Réseaux sociaux : placer l'utilisateur au centre*.

¹³ [Loi n° 200-276](#) du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

des agents publics. Selon, l'expression bien connue, le maire est « à portée d'engueulade » de ses administrés¹⁴ et c'est sûrement une des clés de sa popularité auprès des Français¹⁵. D'une façon générale, le dirigeant d'une collectivité territoriale, - maire, président de conseil départemental ou régional -, dispose d'une réelle marge de manœuvre facilitant les expérimentations ou l'innovation dans l'action publique¹⁶. Enfin, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales¹⁷ a pour conséquence que les initiatives des agents publics et l'inventivité dans l'action publique trouvent un terreau fertile dans les collectivités territoriales.

Ce dynamisme des collectivités territoriales s'est traduit notamment dans la gestion des agents publics au service de la population. Elles ont dès les années 1980 investi fortement dans les ressources humaines avec la mise en place très tôt d'une gestion prévisionnelle des effectifs et fait de la formation continue des agents une priorité, y consacrant jusqu'à 6 % des journées de travail par an dans la fonction publique communale¹⁸. Cet effort important a été d'ailleurs facilité par le financement obligatoire versé par les collectivités au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹⁹. Et cela s'est accompagné de la diffusion d'une culture managériale insistant sur la performance concrète des agents publics pour répondre aux attentes des habitants, avec la mise en place d'indicateurs tels que les délais d'attente ou la mesure de la satisfaction des usagers. Ainsi, dès 1983, c'est à l'échelon des services publics locaux que les premiers comités d'usagers ont été mis en place pour permettre de tester leur efficacité²⁰. Les collectivités territoriales ont aussi été

pionnières dès les années 2000²¹, en partenariat avec l'État, dans la mise en œuvre des chartes Marianne, dont le référentiel n'a cessé d'évoluer depuis pour mieux prendre en compte les transformations de l'action publique et enrichir les critères d'évaluation des réponses apportées par les agents²².

Même dans les domaines qui ne sont pas de leur seule compétence, les collectivités territoriales ont une réelle capacité à investir et à lancer des projets novateurs, grâce notamment à l'engagement de leurs agents publics, par exemple en matière éducative²³, sportive²⁴ ou culturelle²⁵. Les élus locaux sont aussi à l'écoute du milieu associatif, ce qui facilite les initiatives conjointes et contribue à l'efficacité de la gestion du « dernier kilomètre », en particulier dans l'action publique en direction des plus précaires²⁶. Le développement spectaculaire des relations entre les collectivités publiques et les associations au cours des trente dernières années, sous des formes juridiques diverses (relations contractuelles, délégations de service public, subventions, etc.) est d'ailleurs tel que cela a conduit le secteur associatif à devoir se professionnaliser²⁷. De plus en plus d'associations reconnues d'intérêt général jouent *de facto* un rôle d'auxiliaire de l'État et des collectivités territoriales, qui les subventionnent et leur délèguent la mise en œuvre de l'action publique, notamment dans les domaines de la santé et de l'action sociale jusqu'au « dernier kilomètre »²⁸. Cela a contribué aussi à encourager le développement d'une culture partenariale chez les agents publics²⁹.

Sur le terrain, les services publics des collectivités territoriales fonctionnent en lien étroit avec les services déconcentrés de l'État. Le binôme formé par le maire et le préfet est essentiel à la bonne marche de

¹⁴ [Loir-et-Cher : les maires, ceux qui restent à portée d'engueulade](#)

¹⁵ [Le maire, l'élu préféré des Français - La Voix du Nord](#)

¹⁶ N. Leprêtre, « [Innover dans la ville par l'expérimentation](#) », sur le site : www.cairn.info

¹⁷ [Articles 34 al.13 et 72 al.13 de la Constitution du 4 octobre 1958.](#)

¹⁸ Pour plus de développements, voir : https://www.persee.fr/doc/coloc_0291-4700_1998_num_18_1_1289

¹⁹ [La formation proposée par le CNFPT](#)

²⁰ M. Sapin, *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, [rapport](#) au Premier ministre, éd. La Documentation française, Paris, 1983.

²¹ [La charte Marianne](#)

²² [Le référentiel Marianne évolue](#)

²³ [Le rôle des collectivités territoriales dans le service public de l'éducation](#)

²⁴ [Les collectivités au cœur du sport](#) et [Le sport : quelle politique publique ?](#)

²⁵ [Politiques d'éducation artistique et culturelle : rôle et action des collectivités locales](#)

²⁶ [Comment inciter les plus précaires à faire garder leurs tout-petits](#)

²⁷ Fl. Abrioux, « [Les relations entre associations et collectivités : vers quel avenir ?](#) », sur le site : www.cairn.info.

²⁸ DREES, [Politiques sociales locales](#), Programme de recherche de la DREES et de la CNAF, février 2019

²⁹ *Ibid.*

l'action publique dans les territoires, qui requiert une coopération étroite de leurs agents publics à tous les niveaux hiérarchiques³⁰. C'est vrai dans le quotidien des services publics : mise en œuvre des subventions indispensables à la réalisation des projets, contrôle de légalité des décisions, mise à disposition des moyens techniques, etc. C'est particulièrement crucial pour les petites communes en milieu rural, comme en témoigne leur attachement à la présence des sous-préfets, facilitateurs jugés indispensables à l'aboutissement des dossiers jusqu'au « dernier kilomètre »³¹. Les agents et cadres des services techniques jouent aussi un rôle déterminant dans l'aboutissement des grands dossiers d'infrastructures dans les départements et les régions³², notamment dans le cadre des contrats de plan³³. Enfin, cette coopération est indispensable dans la coproduction par les agents publics, au plus près des réalités du « dernier kilomètre », de la sécurité publique et la prévention de la délinquance³⁴.

Tout au long de la période contemporaine, les services et agents publics ont su innover et s'adapter en intégrant les apports des nouvelles technologies³⁵. L'essor très rapide de l'administration numérique dans les années 2010 en est un exemple spectaculaire. Ainsi, dès 2013, le site [Légifrance](#) recevait près de 100 millions de visites et [service-public.fr](#) plus de 200 millions. Plus de la moitié des Français payaient déjà leurs impôts de façon dématérialisée et 93 % effectuaient leur demande d'extrait de casier judiciaire en ligne. Ces transformations accélérées ont changé la vie des usagers dans tous les domaines : en 2014, 86 % des agriculteurs utilisaient ainsi le vecteur numérique pour leurs demandes d'aide au titre de la Politique agricole commune (PAC)³⁶. Cela a aussi permis d'alléger les charges administratives

pesant sur les entreprises, avec par exemple l'expérimentation du marché public simplifié³⁷. Impulsée par l'État, cette mutation a impacté tous les secteurs d'activité et l'ensemble des actions publiques, au point qu'en 2014 la France a été désignée par l'Organisation des Nations Unies comme la nation la plus avancée en Europe, et la quatrième dans le monde, pour l'administration numérique³⁸. Les conséquences juridiques en ont d'ailleurs été tirées dans le code des relations entre le public et l'administration (CRPA)³⁹, en créant un droit pour les usagers à saisir l'administration par voie électronique, sans que cela devienne pour autant une obligation⁴⁰.

Cette dynamique est loin d'être arrivée à son terme : une étude prospective récente de la direction interministérielle de la transformation publique estime ainsi que dans les années qui viennent, le potentiel d'évolution de l'action et des métiers des agents publics grâce au levier numérique demeure considérable⁴¹. Cela concerne des professions très différentes : infirmiers, forces de sécurité, accueil et orientation, métiers administratifs, enseignants, etc.⁴² Il est crucial pour mener à bien ces mutations de l'action publique d'accompagner les agents avec un plan massif de formation et d'évaluation des compétences, dans le cadre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Il ne faut cependant pas oublier que le « tout numérique » ne peut pas être une solution viable, en raison de l'illectronisme touchant une partie de la population⁴³, mais aussi eu égard aux difficultés d'accès au numérique, notamment pour les plus vulnérables⁴⁴.

La capacité dont ont fait preuve les agents publics à tirer le meilleur parti des réseaux sociaux dans la mise en œuvre de l'action publique jusqu'au « dernier kilomètre » est

³⁰ [Maire-Préfet : le lien indéfectible de la République](#)

³¹ [Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement](#)

³² [Enquête sur l'implication des DDE dans la politique de la ville](#)

³³ [Contrat de plan État-Région 2021-2027](#)

³⁴ F. Lamy, *L'ordre public*, Archives de philosophie du droit, tome 58, éd. Dalloz, 2015.

³⁵ P. Flichy, *Une histoire de la communication moderne - Espace public et vie privée*, éd. La Découverte, 2004.

³⁶ [Le numérique : instrument de la transformation de l'État](#)

³⁷ Ministère de l'économie, direction des achats, « [Marché public simplifié \(MPS\)](#) »

³⁸ V. *supra* note 35.

³⁹ Art. [L. 112-8](#), [L. 112-9](#) et [L. 112-10](#).

⁴⁰ Conseil d'État, 10^e - 9^e chambres réunies, 27/11/2019, [n° 422516](#).

⁴¹ [Transformation numérique : dessinons les métiers publics de demain !](#)

⁴² *Ibid.*

⁴³ [Fracture numérique](#) : l'illectronisme touche 17% de la population selon l'INSEE

⁴⁴ Sur les limites du tout numérique, voir : [Conseil d'État : Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?](#)

une autre illustration récente de leur capacité à assimiler l'apport des nouvelles technologies. La pénétration des réseaux sociaux a notamment renouvelé la gestion des ressources humaines de la fonction publique : la place prise en quelques années par *LinkedIn* en est une illustration emblématique⁴⁵. Les cadres ont été les premiers à en utiliser les fonctionnalités pour enrichir leur réseau, faire évoluer leur carrière et échanger avec leurs pairs⁴⁶. Progressivement, c'est devenu un outil de travail partagé par l'ensemble de la fonction publique, facilitant le développement des échanges au sein d'une communauté de travail⁴⁷. Les grandes collectivités territoriales ont suivi le mouvement, jusqu'à faire de leurs agents des relais sur le réseau social *LinkedIn*⁴⁸. D'une façon plus générale, les acteurs publics ont appris à utiliser les réseaux sociaux pour développer l'interactivité avec les citoyens dans des champs très divers⁴⁹. Le ministère de l'intérieur a ainsi mis en place une veille opérationnelle des médias sociaux pour améliorer les performances en situation d'urgence ([#MSGU](#))⁵⁰. Cela s'est avéré extrêmement précieux pour amener au « dernier kilomètre » les premiers secours aux personnes en situation de détresse.

Les réseaux sociaux sont également partie prenante de « l'accélérateur d'initiatives citoyennes »⁵¹, projet conçu par la direction interministérielle de la fonction publique (DITP), ou encore des projets de la direction interministérielle des services numériques (DINUM)⁵². Ils contribuent à faciliter un dialogue direct entre les usagers et les agents publics et à simplifier les démarches dans la vie quotidienne, comme en témoigne leur utilisation par France services⁵³. Les réseaux sociaux et le numérique ont aussi joué un rôle

crucial durant l'état d'urgence sanitaire en 2019 en contribuant, d'une part, au maintien du lien social et, d'autre part, à la diffusion des recommandations des pouvoirs publics⁵⁴. Ils permettent également de relayer les critiques et les attentes à l'égard de grands services publics, tels que l'ANPE, la RATP, la SNCF, etc., permettant des échanges interactifs entre ceux qui sont au « dernier kilomètre » et les agents publics⁵⁵. L'action et les agents publics se doivent donc de rester à la pointe de l'innovation, comme l'illustrent les développements récents de *beta.gouv*⁵⁶, à l'origine de *start-up* à impact national contribuant à la modernisation de l'action publique. Elles ont notamment créé des applications facilitant la vie quotidienne jusqu'au « dernier kilomètre », à l'instar de RDV solidarités⁵⁷, Démarches simplifiées⁵⁸ ou encore DossierFacile⁵⁹. Un tableau de bord permet de s'assurer qu'elles respectent les critères d'accessibilité, de transparence, de protection des données, de disponibilité et de performance. Ces développements remarquables doivent cependant être accompagnés par un investissement humain et financier plus important dans l'inclusion numérique, devenue un maillon fondamental de l'inclusion sociale⁶⁰.

Si les agents et les services publics ont donc fait la preuve de leur capacité à se moderniser et à renouveler leurs méthodes, il y a néanmoins encore beaucoup à faire pour la concrétisation effective des actions publiques jusqu'au « dernier kilomètre ». Force est de constater en effet que le processus de décision au sein de l'État demeure trop vertical⁶¹ et centralisé, au risque parfois de brider les initiatives et la capacité

⁴⁵ Pour une analyse des facteurs expliquant la pénétration spectaculaire de *LinkedIn* dans le monde du travail : [Conseil d'État : Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'économie et du travail](#)

⁴⁶ V. le site [LinkedIn](#)

⁴⁷ <https://fr.linkedin.com/in/fonction-publique-du-xxie-si%C3%A8cle-b83b0513a>

⁴⁸ [Faire des agents publics des ambassadeurs grâce à LinkedIn](#)

⁴⁹ [Suivre le Conseil d'État sur Twitter](#)

⁵⁰ Exemple d'application : [Les technologies de l'information et de la communication au sein des services d'incendie et de secours](#)

⁵¹ [Accélérateur d'initiatives citoyennes](#)

⁵² [Liberté d'expression et réseaux sociaux](#)

⁵³ [France services : proche de vous au quotidien - YouTube](#)

⁵⁴ Conseil d'État, *Les états d'urgence : comment les pouvoirs publics s'y adaptent-ils ?*, conférence du 3 mars 2021 [[en ligne](#)].

⁵⁵ Conseil d'État, *Les réseaux sociaux, vecteurs de transformation de l'action publique*, conférence du 22 mars 2022 [[en ligne](#)].

⁵⁶ V. le site <https://blog.beta.gouv.fr/>

⁵⁷ [Rendez-vous Solidarités](#)

⁵⁸ [Démarches simplifiées - Tutoriel usager](#)

⁵⁹ [« DossierFacile », c'est quoi ?](#)

⁶⁰ [L'inclusion numérique : maillon fondamental de la cohésion sociale](#)

⁶¹ [Macron assume « totalement » la « verticalité » du pouvoir présidentiel](#)

d'innovation⁶². En dépit des progrès considérables liés à la décentralisation⁶³, les élus locaux continuent ainsi de se plaindre de leurs difficultés à faire avancer les dossiers et de devoir attendre les arbitrages « d'en haut », mal français diagnostiqué depuis longtemps⁶⁴. Le constat a aussi été fait des limites des arbitrages gouvernementaux⁶⁵, lors de réunions interministérielles souvent insuffisamment préparées et documentées⁶⁶. Cela tient notamment aux pouvoirs des administrations centrales, dont les services se trouvent généralement à Paris, et qui sont chargées de la mise en œuvre des décisions ministérielles⁶⁷. Ainsi, lors de la crise des « gilets jaunes », nombreux sont les élus locaux qui ont souligné qu'une des sources principales du malaise résidait dans le fossé entre la capitale et les territoires⁶⁸, rejoignant d'ailleurs le diagnostic dressé par les sociologues et les géographes⁶⁹. Pour y remédier, il faut aller plus loin en encourageant le potentiel d'innovation et d'expérimentation des actions et agents publics, en simplifiant les normes et les procédures et en facilitant les initiatives remontant du terrain. L'enjeu est aussi d'être davantage à l'écoute du ressenti au « dernier kilomètre », avec une gestion du service public plus participative et à l'écoute des demandes sociales.

II.- Il reste cependant des marges de progrès importantes pour des actions et agents publics qui soient efficaces et au plus près des réalités du « dernier kilomètre ».

Pour que l'action et les agents publics soient en capacité de relever le défi du « dernier kilomètre », il faut qu'ils soient au plus près des réalités vécues et des besoins des territoires. Or, force est de constater que l'on

a plutôt assisté au mouvement inverse depuis une vingtaine d'années : redécoupage de l'action territoriale au sein de grandes régions⁷⁰, regroupement des établissements hospitaliers au sein des groupements hospitaliers de territoire (GHT)⁷¹, constitution de métropoles au risque d'appauvrir les villes préfectorales et sous-préfectorales qui sont des relais de proximité essentiels⁷², investissement dans les trains à grande vitesse (TGV) au détriment de l'entretien du réseau territorial⁷³, etc. Sur le terrain, toutes ces réformes se sont traduites par un risque d'affaiblissement de l'administration d'exécution et un éloignement de l'État dans les territoires avec des fermetures de services⁷⁴, sans que cela soit toujours compensé par un développement suffisant de l'ingénierie territoriale⁷⁵. Et pourtant, la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire en 2020 nous a rappelé la nécessité de disposer en temps de crise d'une capacité d'intervention au plus près du « dernier kilomètre » et l'importance des réseaux locaux de solidarité⁷⁶. Les initiatives prises à l'échelle locale ont en effet joué un rôle déterminant, comme en témoigne l'importance cruciale des mesures prises en complément des décisions nationales par les autorités de police administrative, préfet et maire, en charge du « dernier kilomètre »⁷⁷.

En parallèle, le développement depuis 2007 d'une culture de la performance inspirée du « *new public management* », s'il a permis d'introduire un débat sur les critères d'évaluation de l'efficacité des services publics, a cependant eu aussi des effets pervers sur leur gestion quotidienne en privilégiant des indicateurs qui prennent insuffisamment en compte l'impact réel de

⁶² [Centralisation : frein à l'innovation ? \(regards croisés sur la Suisse et la France\)](#)

⁶³ Conseil d'État, *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?*, conférence du 14 décembre 2022 [\[en ligne\]](#)

⁶⁴ A. Peyrefitte, *Le Mal français*, éd. Plon, 1976.

⁶⁵ Conseil d'État, IGF, *Mission d'audit de modernisation, Rapport sur la coordination du travail interministériel*, juillet 2007.

⁶⁶ D. Dulong, P. France, J. Le Mazier : « À quoi riment les « RIM » ? Les réunions interministérielles ou l'ordinaire du travail gouvernemental », in *RFAP*, 2019/3, n° 171, pp. 697-712.

⁶⁷ [Comment s'organise l'administration centrale ?](#)

⁶⁸ [Le président du Sénat donne des conseils au Président de la République](#)

⁶⁹ Ch. Guilluy, *Le temps des gens ordinaires*, éd. Flammarion, Paris, 2020.

⁷⁰ [Loi « NOTRe » du 7 août 2015](#) portant nouvelle organisation territoriale de la République

⁷¹ [Les groupements hospitaliers de territoire](#)

⁷² [Les métropoles : apports et limites pour les territoires](#)

⁷³ [Le « tout-TGV » atteint ses limites](#)

⁷⁴ [À la recherche de l'État dans les territoires](#)

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ J.-N. Jeanneney, *Virus Ennemi - Discours de crise, histoire de guerres*, éd. Gallimard, coll. Tracts, Paris, 2020.

⁷⁷ V. « Les mesures locales d'aggravation de l'état d'urgence sanitaire », in *La Revue des droits de l'homme*, avril 2020.

l'action des agents publics sur le terrain⁷⁸ et dans la vie quotidienne de nos concitoyens⁷⁹. Appliqués à certains champs de l'action publique, comme le travail social ou la santé, ils ont même suscité de vives réactions chez les professionnels de ces secteurs. Ils nécessitent également l'emploi de dispositifs importants de suivi qui, à moyens contraints, sont retirés à la délivrance du service public⁸⁰. Au demeurant, depuis plus d'une dizaine d'années, le constat a été fait de la lourdeur des processus de contrôle, facteur en particulier de la démotivation des personnels hospitaliers, qui se plaignent aussi de l'éloignement des Autorités régionales de santé (ARS) et plus généralement du temps consacré à satisfaire aux procédures aux dépens de la prise en charge médicale⁸¹.

Le malaise s'est accentué avec les mutations des métiers de l'hôpital, la complexification des prises en charges, une technicité croissante et une durée de séjour réduite, autant de facteurs qui exposent les personnels de santé à des tensions⁸². Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que la proportion d'agents satisfaits de leur travail soit moindre dans la fonction publique hospitalière, comparativement aux autres administrations et au secteur privé⁸³. Pour renforcer la qualité de vie au travail à l'hôpital, un des chantiers prioritaires est un changement de cap managérial avec une plus large autonomie laissée aux équipes et un dialogue régulier pour leur permettre de s'exprimer sur leurs conditions de travail⁸⁴. Cela exige de renoncer à imposer à l'hôpital un mode de gestion recommandé par des cabinets de consultants en management, fondé sur l'optimisation des lits, l'accélération des flux et un mode ambulatoire des actes de soin, au risque de perdre de vue le facteur humain et les valeurs

qui sont au cœur de l'exercice de la médecine⁸⁵, jusqu'à pervertir le langage avec un jargon technocratique inaudible pour les soignants, les malades et leurs proches⁸⁶.

Dans la période récente, à la suite de la prise de conscience de la nécessité de réarmer les services publics dans les territoires en partant des attentes des destinataires, l'approche s'est toutefois progressivement rééquilibrée en prenant davantage en compte des critères qualitatifs⁸⁷, une quinzaine d'années après le rapport précurseur rédigé sur ce sujet par Yves Cannac en 2004⁸⁸. Les administrations s'efforcent d'améliorer l'accueil, de mesurer de mieux en mieux la satisfaction du public et d'accroître la qualité de service. En témoignent les efforts pour mieux intégrer en amont les contraintes de l'action et des agents publics⁸⁹, les engagements pris dans le cadre de la démarche Services Publics+⁹⁰, l'organisation de sondages, ou encore la prise en compte des remarques faites par les usagers⁹¹, etc. Dans le même sens, un baromètre de l'action publique a été mis en place en 2017, avec l'objectif de rendre accessibles à tous en toute transparence l'avancement précis des projets prioritaires, territoire par territoire, politique publique par politique publique⁹². L'ambition affichée est d'en faire un outil de pilotage de l'action publique de l'État au niveau national, régional et départemental⁹³. Allant plus loin, le Gouvernement a récemment annoncé vouloir privilégier les chantiers de la vie quotidienne en faisant de la qualité du service rendu aux usagers une priorité de son action⁹⁴. Chacune des politiques promues est détaillée et associée à des indicateurs, avec la volonté de suivre l'exécution des objectifs jusqu'au « dernier kilomètre », en s'adaptant

⁷⁸ [Pourquoi la performance bouleverse la fonction publique](#)

⁷⁹ [LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?](#), et [Note d'analyse sur la LOLF](#)

⁸⁰ Conseil d'État, Introduction de la [conférence d'ouverture du cycle](#) de conférences sur le « dernier kilomètre »

⁸¹ [Le pacte de confiance pour l'hôpital - synthèse des travaux.pdf](#)

⁸² [Améliorer le bien-être au travail à l'hôpital \(guide du RESAH\)](#)

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ S. Velut, [L'hôpital, une nouvelle industrie](#) - *Le langage comme symptôme*, éd. Gallimard, coll. Tracts, Paris, 2020.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ [Services en relation avec le public : indicateurs de satisfaction et de qualité de service](#)

⁸⁸ Y. Cannac, *La qualité des services publics*, rapport au Premier ministre, juin 2004 [\[en ligne\]](#)

⁸⁹ Conseil d'État, [Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?](#)

⁹⁰ [Découvrez les nouveaux engagements du service public](#)

⁹¹ Un exemple bien connu est celui de la RATP : [RATP et réseaux sociaux](#)

⁹² [Le baromètre des résultats de l'action publique](#)

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ [Lancement des nouveaux chantiers des politiques prioritaires du Gouvernement](#)

aux enjeux des territoires avec des cibles locales différenciées⁹⁵.

Mais ces buts ne pourront être atteints que si les administrations centrales font davantage confiance à la capacité d’initiative de l’administration territoriale. Cela exige un changement de culture administrative, en recentrant le dialogue de gestion sur les objectifs à atteindre, sans prétendre contrôler en permanence et dans le détail les actions des agents sur le terrain. On en est très loin, comme en témoignait déjà le constat dressé, en 2014, par une mission de l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la simplification et la rationalisation des outils de pilotage et de compte rendu de l’administration territoriale de l’État⁹⁶. La charge de travail imposée aux services déconcentrés par les demandes incessantes de remontées d’informations aux administrations centrales est considérable. Elle représentait, en 2014, jusqu’à l’équivalent de 3 000 emplois à temps plein, se traduisant notamment par une sursollicitation de l’encadrement⁹⁷. L’impossibilité de planifier les actions à l’avance est un facteur aggravant, qui contribue à l’embouteillage des services et agents publics, de même que l’obligation de participer à des réunions de pilotage dont l’utilité n’est pas toujours démontrée. Enfin, la faible pratique des restitutions par l’administration centrale rend souvent le sens des remontées d’information exigées peu perceptible par l’administration déconcentrée.

Pour parvenir à changer cette culture administrative très enracinée, il faudrait aller jusqu’à remettre en cause un mode de gestion qui demeure encore trop vertical, laissant peu de place à l’initiative et dans lequel toutes les décisions « remontent ». Une telle réforme, qui ne manquerait pas de susciter de vives résistances, ne peut-être que progressive : l’approche expérimentale est sans doute la mieux adaptée pour encourager des innovations sur le terrain, en

permettant de tester de nouveaux modes d’organisation et d’en mesurer les effets de façon objective avant une éventuelle généralisation⁹⁸. Pour que ces expérimentations soient crédibles et utiles, il serait très souhaitable que les agents eux-mêmes, mais aussi les organisations syndicales, les élus locaux et les associations concernées soient associés à leur conduite et que la plus grande transparence soit appliquée dans la diffusion de leurs résultats⁹⁹. Une telle approche devrait être privilégiée en particulier dans le domaine de l’action sociale, en veillant à impliquer aussi les destinataires et tout particulièrement les personnes en situation de précarité, afin d’inclure tous les acteurs du « dernier kilomètre » dans l’évaluation des politiques publiques qui les concernent¹⁰⁰.

Dans le même sens, il faut encourager davantage la prise de risque dans l’action publique, insuffisamment valorisée par les règles et les modes de gestion des agents publics¹⁰¹. La force du principe hiérarchique, selon lequel l’agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur, a pour conséquence que le fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, n’est dégagé d’aucune responsabilité par celle de ses subordonnés¹⁰². Laisser des marges de manœuvre à ses collaborateurs, leur permettre de conduire de manière autonome leur action, constitue donc pour le décideur public un risque.

La tentation d’un management très directif, laissant peu de place à la créativité au sein d’un service, peut donc s’avérer forte. Et pourtant, dans les scénarios de gestion de crise, ce sont bien les préfets, en relation avec les élus locaux, qui sont en charge sur le terrain de l’appréciation du degré de la dangerosité d’une situation. C’est pourquoi d’ailleurs, une étude de la gestion des risques conduite en 2018 avait conclu que la proximité était un facteur de meilleure appréhension du risque global et recommandé de déconcentrer les décisions

⁹⁵ Déclaration de la Première ministre, Mme Borne, le 18 janvier 2023.

⁹⁶ [Simplification et rationalisation](#) des outils de pilotage et modalités de compte rendu de l’administration territoriale de l’État

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Conseil d’État, [Améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes](#)

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ B. Sèze, « Vers la participation des personnes précaires ? », *in Études*, 2017/10, pp. 36-42.

¹⁰¹ Conseil d’État, [La prise en compte du risque dans la décision publique](#) – Pour une action publique plus audacieuse, avril 2018.

¹⁰² Art. L.121-10 du code général de la fonction publique : « L’agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l’ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public ».

risquées ne présentant pas un caractère national, tout en apportant un meilleur soutien aux agents en première ligne¹⁰³.

L'inflation normative est un mal français, dénoncé de façon récurrente, comme en témoignent les constats déjà dressés en leur temps par... Montaigne¹⁰⁴ et Tocqueville¹⁰⁵ ! Récemment encore, un tableau édifiant des complexités auxquelles se heurtent nos concitoyens, mais aussi les agents publics, dans le traitement des dossiers a été dressé en recueillant des témoignages de situations vécues sur un site internet relayé par la presse locale¹⁰⁶. La simplification des procédures et des processus de décision demeure donc un axe majeur pour faciliter l'action publique et le dialogue avec les usagers, mais aussi pour libérer davantage la capacité d'initiative des agents de terrain, confrontés dans leur travail quotidien aux réalités du « dernier kilomètre »¹⁰⁷. Depuis 2017, le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé dans un programme de simplification des démarches administratives, avec comme objectif d'intégrer les besoins des usagers dans les programmes d'amélioration de la qualité du service qui leur est rendu¹⁰⁸. Mais ces bonnes intentions n'ont pas suffi : de vives critiques sur les lourdeurs de l'action publique ont encore été exprimées dans le cadre du Grand Débat national lancé en 2019. Un citoyen sur deux aurait déjà renoncé à des droits ou allocations en raison de procédures administratives trop complexes et 45 % des personnes interrogées ont estimé qu'il faut donner davantage d'autonomie aux fonctionnaires de terrain, 38 % n'ayant pas d'avis sur cette question¹⁰⁹.

Cependant, les modes d'action publique évoluent en associant davantage l'ensemble des parties prenantes - usagers, agents et

élus de terrain - aux transformations nécessaires¹¹⁰. Confrontés au déclin de leur activité traditionnelle, certains services publics ont ainsi su se réinventer en repensant leurs métiers en concertation avec les agents publics. Un exemple spectaculaire est celui de La Poste, confrontée à la forte baisse du courrier, qui a réussi à se redéployer vers la logistique des services et des livraisons à la personne jusqu'au « dernier kilomètre » en s'appuyant sur les compétences des facteurs¹¹¹. Autre exemple, celui de Pôle emploi qui a dû faire face à l'accélération des évolutions de la technologie et du marché du travail¹¹². Il a fallu remettre en cause le modèle organisationnel et managérial du service public de l'emploi pour s'adapter à ce nouvel environnement. Pôle emploi a su prendre le virage du numérique et devenir une plateforme de référence, permettant à tous les acteurs de partager les offres d'emploi, les CV et l'ensemble des services autour de la recherche d'emploi. Ceci a nécessité de gros investissements dans la formation des agents pour les accompagner dans ces mutations de leurs métiers d'accueil et de suivi des personnes au chômage¹¹³.

Plus généralement, il faut s'interroger sur l'évolution des métiers de la fonction publique et sur les moyens de renforcer leur attractivité pour répondre aux besoins de l'action publique¹¹⁴. Il y a en effet aujourd'hui des difficultés de recrutement, notamment dans le secteur hospitalier, avec une chute de 18 % des candidats entre 2014 et 2017, alors même que le nombre de postes à pourvoir était en augmentation¹¹⁵. C'est tout aussi vrai de la fonction publique territoriale : en 2022, près d'un candidat sur deux admis à concourir ne s'est pas présenté¹¹⁶. Dans l'éducation

¹⁰³ Conseil d'État, [La prise en compte du risque dans la décision publique](#) – Pour une action publique plus audacieuse, avril 2018.

¹⁰⁴ Montaigne : « *Qu'ont gagné nos législateurs à choisir cent mille espèces et cas particuliers et à y attacher cent mille lois ?* », Essais, livre III, chapitre XIII, « *De l'expérience* », 1595.

¹⁰⁵ Tocqueville : « *Alors, comme aujourd'hui, l'administration tenait donc tous les Français en tutelle* », l'Ancien régime et la Révolution, Livre II, Chapitre III.

¹⁰⁶ G. Koenig et N. Gardères, *Simplifions-nous la vie !*, éd. de l'Observatoire/ Humensis, 2021.

¹⁰⁷ Conseil d'État, [Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?](#)

¹⁰⁸ [Simplifier les démarches et les formulaires administratifs pour un meilleur accès au droit](#)

¹⁰⁹ [Traitement des données issues du grand débat national](#)

¹¹⁰ [Les nouveaux engagements du service public](#)

¹¹¹ [Côte-d'Or : facteur, un métier en pleine mutation](#)

¹¹² [Accompagner les mutations numériques](#)

¹¹³ [L'actualisation mensuelle évolue pour les demandeurs d'emploi de Bretagne](#)

¹¹⁴ M. Badré et P.-A. Gailly, « *L'évolution des métiers de la fonction publique* », avis du Conseil économique, social et environnemental, 11 décembre 2018.

¹¹⁵ [Fonction publique : les difficultés de recrutement par concours](#)

¹¹⁶ *Ibid.*

nationale, l'obligation de recourir de plus en plus à des recrutements contractuels pour compenser l'insuffisance d'effectifs de titulaires reflète les inégalités géographiques dans l'attractivité des métiers de l'enseignement¹¹⁷. Au cours des dernières années, plusieurs mesures ont d'ailleurs été prises pour renforcer l'attractivité des concours : développement des concours nationaux à affectation locale¹¹⁸, création de l'Institut national du service public (INSP) avec comme objectif de recruter des profils plus divers¹¹⁹, etc. Parmi les chantiers à l'étude, on peut citer la mise en place d'une gestion prévisionnelle à moyen et long termes des effectifs et des compétences en utilisant tous les moyens méthodologiques et informatiques dont on peut aujourd'hui disposer¹²⁰. Il faut aussi réfléchir aux moyens de mieux concrétiser le droit à la mobilité et de développer la formation continue pour permettre la création de multi-carrières dans une vie professionnelle qui tend à s'allonger¹²¹.

Depuis une dizaine d'années, il y a une prise de conscience de la nécessité d'encourager l'innovation publique pour améliorer la performance de l'action et des agents publics¹²². C'est la finalité du programme « Futurs Publics » lancé en 2013 par le ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique¹²³. Il s'agit de créer un écosystème favorable à l'inventivité en développant les liens avec le monde de la recherche et en testant des solutions nouvelles pour améliorer « en

mode laboratoire » le fonctionnement des administrations. Depuis 2017, un événement annuel, la « Cousinade », rassemble ainsi la communauté des innovateurs publics¹²⁴. Un « Village des innovateurs publics » se tient aussi chaque année pour faire le point sur les chantiers et les enjeux de l'innovation publique¹²⁵. Cette politique a commencé à porter ses fruits¹²⁶ : les laboratoires d'innovation publique essaient dans les régions¹²⁷, mais aussi dans les ministères¹²⁸, les préfectures¹²⁹, les collectivités territoriales¹³⁰, etc. Leur fonctionnement privilégie une approche expérimentale, admet le droit à l'erreur et donne aux agents la possibilité de débattre entre eux des solutions jusqu'à les co-construire ensemble. En 2021, la préfecture de Paris a ainsi ouvert un espace de travail interministériel pour les agents publics (ETAP), destiné notamment aux agents déconcentrés de l'État¹³¹. C'est un des moyens de lutter contre les sollicitations excessives des services déconcentrés par les échelons centraux¹³². On assiste également à l'essor spontané des communautés virtuelles et des plateformes collaboratives : avec le « hub des communautés », des fonctionnaires territoriaux relativement isolés peuvent ainsi partager leurs réussites ou leurs échecs¹³³.

Ces transformations accélérées obligent à repenser le management public, par exemple en faisant davantage de place à l'écoute des usagers dans le cadre d'un dialogue direct avec les services publics en charge de leurs dossiers. La mise en œuvre expérimentale de

¹¹⁷ Cour des comptes, [Le recours croissant aux personnels contractuels - un enjeu désormais significatif pour l'éducation nationale](#), communication à la commission des finances du Sénat, mars 2018. V. également : C. Dherbécourt, N. Le Ru, « [Élèves, professeurs et personnels des collèges publics sont-ils équitablement répartis ?](#) », in *La note d'analyse de France Stratégie*, septembre 2017, n° 61.

¹¹⁸ [Décret n° 2020-121](#) du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'État.

¹¹⁹ [INSP - axe 1 : Recruter des profils socialement, géographiquement et académiquement plus divers](#)

¹²⁰ A. Le Pors et G. Aschieri, *La fonction publique du XXI^e siècle*, éd. de l'Atelier, Paris, 2021.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Pour un tableau général récent, voir : A. Armandy et M. Rival, [Innovation publique et nouvelles formes de management public](#), éd. La documentation Française, Paris, 2021.

¹²³ [Communiqué de presse](#) : Lancement du programme « Futurs Publics » : innover pour moderniser l'action publique.

¹²⁴ [La Cousinade 2019 : Lancement du hub des communautés](#)

¹²⁵ [Le village des innovateurs publics](#)

¹²⁶ V. « L'avant-garde des labs publics », in *Acteurs publics*, n° 138, mars-avril 2019.

¹²⁷ [Grand Est - Modernisation : douze laboratoires d'innovations territoriales récompensés](#)

¹²⁸ [Mission Innovation - Bienvenue au BercyLab](#)

¹²⁹ [Le Lab-O : laboratoire d'innovations des services de l'État en Occitanie](#)

¹³⁰ V. Ti Lab (@TiLabBretagne) / Twitter

¹³¹ [Île-de-France - Bienvenue à l'ETAP : l'espace de coworking des agents publics](#)

¹³² V. *supra* note 95.

¹³³ Le hub des communautés : [accélérer la transformation publique](#)

Vox usagers dans divers services publics (Caisse d'allocations familiales¹³⁴, assurance retraites¹³⁵, gendarmerie nationale¹³⁶, etc.) a confirmé l'importance des attentes dans ce domaine. Ces résultats ont conduit le Gouvernement à en accélérer la généralisation¹³⁷, puis à aller plus loin en prenant l'engagement de services publics plus proches, plus simples et plus efficaces avec la charte de Services Publics¹³⁸. En dépit de ces progrès, la complexité des dispositifs et des règles conduit encore trop d'usagers des services publics à saisir le Défenseur des droits pour faire aboutir leur dossier¹³⁹. En 2021, il y a eu ainsi plus de 200 000 demandes d'intervention, plus de la moitié étant des réclamations d'usagers insatisfaits ou s'estimant lésés¹⁴⁰. Un grand nombre concerne les personnes en situation de vulnérabilité : mineurs¹⁴¹, mis en garde à vue¹⁴², victimes¹⁴³, etc. S'agissant des questions de santé publique, la Haute Autorité de santé (HAS) a par ailleurs rappelé l'exigence de soutenir et d'encourager l'engagement des usagers dans les secteurs social, médico-social et sanitaire¹⁴⁴. Elle souligne que les démarches d'engagement pour améliorer la qualité des soins et des accompagnements peuvent être très diverses : aide à la décision partagée, concertation citoyenne, évaluation de la satisfaction, soutien par les pairs, recherche collaborative, participation des patients à la formation des médecins, etc.¹⁴⁵

Symétriquement, il reste beaucoup à faire pour libérer la capacité d'initiative des agents qui sont en prise directe avec les usagers du service public. Ce sont eux qui sont le plus

souvent en charge du « dernier kilomètre », que ce soit pour pallier les défaillances du service public ou pour venir en aide aux plus démunis. Dans les petites communes rurales de moins de 1 500 habitants, l'agent municipal doit s'adapter à des situations et des demandes très diverses¹⁴⁶. Et il est souvent le premier recours pour les personnes isolées ou en situation de détresse. Dans les villes de plus de 1 500 habitants, ce sont les agents des centres communaux d'action sociale (CCAS) qui sont en première ligne dans la lutte contre l'exclusion et l'accès aux droits¹⁴⁷. Ils gèrent aussi l'accompagnement de la perte d'autonomie, l'hébergement d'urgence, la petite enfance et le soutien aux personnes en situation de handicap, etc.¹⁴⁸. Au demeurant, ce sont les communes et les départements qui assument l'essentiel de l'aide sociale¹⁴⁹. La formation initiale et continue aux différents métiers de la fonction publique locale, qui incombe au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)¹⁵⁰, est donc un enjeu crucial pour développer les qualifications des agents publics et permettre leur adaptabilité aux changements¹⁵¹. Mais il faut aussi simplifier les processus de décision et aller vers un management public plus collaboratif, qui fasse davantage confiance aux échelons locaux au plus près des réalités et à l'intelligence collective¹⁵².

Au-delà des changements nécessaires dans la gestion des agents publics et la mise en œuvre sur le terrain des actions publiques, il y a des enjeux qui exigent de se projeter à plus long terme. Risques environnementaux, inégalités sociales, vieillissement de la

¹³⁴ [Le site « Voxusagers.gouv.fr » en expérimentation à la CAF du Gard](#)

¹³⁵ Vox usagers : [premier bilan de l'expérimentation pour la Carsat Rhône-Alpes](#)

¹³⁶ [Dossier de presse](#) – Voxusagers.gouv.fr, 18 juillet 2019

¹³⁷ [L'expérimentation Vox Usagers s'étend aux services publics du Gard et de l'Hérault](#)

¹³⁸ [Services Publics +](#) : Découvrez les nouveaux engagements du service public

¹³⁹ Défenseur des droits - [Défense des droits des usagers des services publics](#)

¹⁴⁰ Défenseur des droits, [rapport annuel 2021](#)

¹⁴¹ [Décision 2021-302](#) du 14 décembre 2021 relative aux conditions dans lesquelles le réclamant a été entendu en garde à vue par les gendarmes chargés de l'enquête dans laquelle il était mis en cause, constatant plusieurs manquements de la part des gendarmes au regard du code de la sécurité intérieure.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ [Décision 2021-155](#) du 19 mai 2021 relative aux conditions d'accueil et de recueil de la parole des victimes lors de l'entretien de plainte dans un commissariat.

¹⁴⁴ HAS - [Soutenir et encourager l'engagement des usagers dans les secteurs social, médico-social et sanitaire](#)

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ [Résultats de recherche sur le rôle des agents communaux dans les petites communes](#)

¹⁴⁷ Instruction des dossiers d'aide sociale, aide alimentaire, précarité énergétique, surendettement, etc.

¹⁴⁸ InfoAidants - [Video3](#) - Centre communal d'action sociale

¹⁴⁹ [Aide et action sociales des collectivités locales](#)

¹⁵⁰ [Formations proposées par le CNFPT](#)

¹⁵¹ [Formations initiale et continue dans la fonction publique territoriale \(FPT\)](#)

¹⁵² [Recueil de pratiques à partager](#) à destination des managers de la fonction publique

population ou encore insuffisance de la croissance économique ; autant de défis majeurs qui nécessitent des politiques publiques et des investissements importants dans la durée. Dans un rapport consacré à la soutenabilité de l'action publique, publié en mai 2022, France Stratégie dresse ainsi un constat sans appel¹⁵³. Face à la crise écologique, sociale et économique, il propose d'orchestrer et de planifier l'action publique et de « réarmer l'État pour les défis du long terme »¹⁵⁴. Pour réformer « la fabrique de la décision publique », France Stratégie suggère la mise en place d'une stratégie nationale de soutenabilités : protection de l'environnement, justice sociale et croissance économique¹⁵⁵. L'« impératif de décarbonation » en serait le socle, la France n'ayant pas atteint ses objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre¹⁵⁶, ce qui a d'ailleurs conduit le Conseil d'État à enjoindre au Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires¹⁵⁷. Cela impliquerait une réflexion sur les missions et sur le périmètre de l'action publique mais aussi une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des agents publics et une formation adaptée à ces enjeux nouveaux¹⁵⁸. Cette formation initiale devrait être enrichie et poursuivie tout au long des carrières des agents publics en facilitant la circulation des savoirs utiles pour l'action de terrain, issus notamment de l'évaluation des expérimentations locales¹⁵⁹.

Des mutations d'une telle ampleur de l'action publique ne peuvent pas être conduites et menées à bien sans l'adhésion des agents publics et plus largement des citoyens. L'objectif serait d'aller vers une co-construction des politiques publiques pour qu'elles prennent mieux en compte les attentes des acteurs et leurs priorités. Cela passe d'abord par une concertation approfondie avec les corps intermédiaires (associations, partis politiques, syndicats,

etc.), dont l'importance dans la conduite du débat public est trop souvent sous-estimée¹⁶⁰. Ensuite, il faut encourager la participation citoyenne : les exemples de réussite sont nombreux¹⁶¹, à l'instar de l'expérience démocratique inédite de la Convention citoyenne pour le climat¹⁶². Les initiatives en ce sens se multiplient d'ailleurs à l'échelle des territoires : la mise en œuvre du programme « *Quartiers résilients* », lancé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), se fait ainsi en concertation avec les élus locaux et les habitants¹⁶³. Dans le même esprit, les associations de quartier et les conseils citoyens participeront à l'élaboration des prochains contrats de ville, qui débiteront en 2024¹⁶⁴. Mais il est aujourd'hui nécessaire d'aller plus loin, par exemple en associant davantage aux décisions les agents publics en charge du « dernier kilomètre » dans les services publics participant à l'« économie des besoins essentiels »¹⁶⁵. Plus généralement, il faut promouvoir et amplifier les dispositifs de participation à l'action publique en associant les citoyens de manière plus systématique et pérenne à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques¹⁶⁶.

Ces débats et réflexions ne se limitent pas au cadre national : le recours à la participation citoyenne fait partie des quatre principes fondateurs du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), qu'a rejoint la France en avril 2014¹⁶⁷. Cette structure internationale, qui associe des gouvernements, des collectivités territoriales et des organisations de la société civile, encourage ses 79 États membres à agir « pour la transparence de l'action publique, sa co-construction avec la société civile et pour l'innovation démocratique »¹⁶⁸.

¹⁵³ [Soutenabilités ! orchestrer et planifier l'action publique](#)

¹⁵⁴ Réformer l'action publique : [les propositions de planification de France stratégie](#)

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Haut Conseil pour le climat, [Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation](#), rapport annuel 2021

¹⁵⁷ Conseil d'État, [Émissions de gaz à effet de serre et mesures supplémentaires](#)

¹⁵⁸ [The shift project](#) – Mobiliser les formations de la fonction publique pour le climat

¹⁵⁹ [La Projéthèque - Les territoires en action](#)

¹⁶⁰ [À quoi servent les corps intermédiaires ?](#)

¹⁶¹ [Contribution au bilan de la réforme des procédures d'information et de participation du public de 2016](#)

¹⁶² [Site de la Convention citoyenne pour le climat](#)

¹⁶³ [L'Agence nationale pour la rénovation urbaine et les « quartiers résilients »](#)

¹⁶⁴ Exemple de [participation citoyenne](#)

¹⁶⁵ Éducation, santé, logement, transports, aide sociale, vie urbaine, etc.

¹⁶⁶ [Les référents ministériels](#)

¹⁶⁷ [Partenariat pour un Gouvernement ouvert](#)

¹⁶⁸ [Etalab – Politique publique de la donnée](#)

Biographies des Intervenants

■ Rémi Bouchez

Diplômé de Sciences Po, licencié en droit et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), Rémi Bouchez commence sa carrière à la direction du budget. Il occupe ensuite les fonctions d'attaché financier pour le Proche et le Moyen-Orient près l'ambassade de France au Caire. Il réintègre la direction du budget en 1988 comme chef du bureau affaires internationales, aide au développement, puis du bureau équipement, aménagement du territoire. En 1993, il est nommé au poste de conseiller pour les affaires économiques au secrétariat général du Gouvernement. En 2001, il intègre le Conseil d'État, où il exerce à la section du contentieux et à la section des finances. Rémi Bouchez a été membre de la Cour de discipline budgétaire et financière de 2012 à 2020. De 2010 à 2012, il exerce les fonctions de commissaire à la simplification auprès du secrétaire général du Gouvernement. En 2013, il est nommé président de la Commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, dont il est membre depuis 2010. Il a exercé la fonction de président adjoint de la section des finances de 2010 à 2019, avant d'être nommé en 2019 président de la section de l'administration.

■ Comlan Azanné

Personnel de direction en établissement scolaire, Comlan Azanné débute sa carrière en qualité de professeur de mathématiques en lycée général et professionnel. En 2010, il est proviseur adjoint du lycée professionnel Le Corbusier de Tourcoing puis, en 2011, il est nommé principal du collège Raymond Devos de Hem, membre du programme de réussite éducative (PRE), dispositif de lutte contre l'échec et le décrochage scolaire. En 2015, il est principal du collège Pierre Mendès France de Tourcoing, membre d'un réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+) d'un quartier prioritaire de la ville (QPV). Il s'engage dans un projet de consultation des élèves de son établissement porté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru) dans la perspective de la rénovation de leur quartier. De 2017 à 2022, il rejoint en qualité de principal le collège Jean Baptiste Labat de Roubaix, également établissement en REP+. Il est également nommé chef de file de la Cité éducative territoire sud de la ville de Roubaix, composée de six REP+ rassemblant 15 000 écoliers et collégiens du secteur public, pour des projets inscrits sous le

triple patronage de la ville, de la sous-préfecture et des services locaux de l'éducation nationale. En 2022, il est nommé principal du collège Anne Frank dans le quartier nord de Roubaix. Il poursuit dans cet établissement son engagement ancien au service du projet d'« ouvrir l'école pour la réussite des enfants » par l'accueil de parents d'élèves allophones, pour les accompagner dans leur projet d'acquérir une meilleure maîtrise de la langue française, une meilleure connaissance du système éducatif et de la citoyenneté française, mais également pour lutter contre l'illectronisme.

■ Philippe Bezes

Docteur en science politique, titulaire d'une habilitation à diriger des recherches, politiste et sociologue, Philippe Bezes est directeur de recherche au CNRS au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE, Sciences Po), enseignant à Sciences Po. Ses recherches portent sur la sociologie historique des politiques de réforme administrative et de l'État en France, et notamment sur la diffusion des idées et instruments de nouvelle gestion publique dans l'administration. Plus généralement, il travaille sur la compréhension des processus de transformation des bureaucraties publiques en France et en perspective comparative. Il a mené des enquêtes sur la réforme de l'administration territoriale de l'État (ReATE) et sur l'histoire de la gestion des finances publiques, mais aussi sur les effets des réformes néo-managériales sur les cadres supérieurs en Europe. Plus récemment, il s'intéresse aux transformations organisationnelles des ministères depuis les années 1980 en perspective comparée (France, Allemagne, Pays-Bas). Il est lauréat de la médaille de bronze du CNRS (INSHS). Il est l'auteur de *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962- 2008)*, éd. PUF, 2009, et a publié plusieurs contributions sur les effets des réformes néo-managériales : « Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique », *Revue française de science politique*, 2020, vol. 70, n°1 ; (avec G. Jeannot) « Autonomy and Managerial Reforms in Europe: Let or Make Public Managers Manage ? », *Public Administration*, 2018, vol. 96, n°1 ; *Public Administration Reforms in Europe : The View from the Top* (co-dirigé avec G. Hammerschmid, S. Van de Walle et R. Andrews, Ed. Elgar, 2016) ; (avec D. Demazière) le dossier « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, juillet-septembre 2011. Il a également

récemment édité un ouvrage collectif (avec Fl. Descamps et S. Kott) sur la rationalisation des choix budgétaires, *Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978*, éd. IGPDE, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2021. Il est cofondateur de la revue *Gouvernement et action publique* (Presses de Sciences Po).

■ Thierry Coquil

Ancien élève de l'École nationale des ponts et chaussées et de l'École nationale des travaux publics de l'État (ENTPE), Thierry Coquil a notamment été, en début de carrière, adjoint au chef du bureau Île-de-France à la direction des transports terrestres du ministère des transports (1995-1998), conseiller technique auprès du ministère cubain des transports (1999-2000), chef de subdivision territoriale à la direction départementale de l'équipement (DDE) des Pyrénées-Orientales (2000-2002), et chef du service « Grands travaux » à la DDE du Vaucluse (2003-2005). Il a ensuite été directeur de projets à la direction générale des chemins de fer du ministère espagnol du développement (2006-2008), avant de rejoindre le conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur en qualité de directeur des transports et des grands équipements (2008-2013), puis de directeur général des services (2013-2016). Thierry Coquil a également été directeur des affaires maritimes du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (2016-2021), jusqu'à la fondation de la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), puis chargé de mission « corps techniques » à la délégation interministérielle de l'encadrement supérieur de l'État (DIESE). Thierry Coquil a été nommé le 2 novembre 2022 directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

■ Maryvonne Le Brignonen

Maryvonne Le Brignonen dispose d'un double profil secteur privé/secteur public. Après une expérience de 9 ans en audit et commissariat aux comptes dans les secteurs banque, assurances et immobilier, principalement au sein du cabinet RSM Salustro Reydel, Maryvonne Le Brignonen a intégré, en 2007, l'École nationale d'administration (ENA) par la voie du 3e concours destiné aux personnes exerçant dans le secteur privé. À sa sortie de l'ENA, en 2010, elle intègre l'Inspection générale des finances (IGF), où elle assure pendant 4 ans des missions de conseil au Gouvernement. Elle rejoint ensuite, en 2014, la direction générale des finances publiques (DGFIP) comme chef du bureau de la fiscalité

des particuliers. Elle se voit confier, en 2015, la direction du projet de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, poste qu'elle a occupé jusqu'au 30 juin 2019. Dans le cadre de ce projet de transformation profonde de l'action publique, elle a piloté les travaux de la DGFIP dans les domaines législatifs, informatiques et en matière de conduite du changement auprès des 40 000 agents concernés. Elle a également accompagné l'ensemble des parties prenantes dans la mise en place de la réforme du prélèvement à la source, notamment les employeurs privés et publics, les éditeurs de logiciels et les experts comptables et a assuré le porte-parolat de la DGFIP dans les médias. En parallèle, elle avait été nommée, en 2016, sous-directeur de la gestion fiscale des particuliers. Elle a dirigé le service à compétence nationale TRACFIN, cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et service de renseignement du Premier Cercle de 2019 à 2021, dans le cadre d'une montée en puissance du rôle des services des ministères économiques et financiers dans la politique publique du renseignement. Le 1^{er} décembre 2021, elle est nommée en conseil des ministres, directeur de l'ENA, préfigurateur de l'Institut national du service public (INSP) à compter du 6 décembre 2021 et directeur de ce même Institut depuis le 1^{er} janvier 2022 pour une durée de quatre ans.

Calendrier du cycle (2022-2023)

1. Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?
(19 octobre 2022)
 2. Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ?
(14 décembre 2022)
 3. Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?
(22 février 2023)
 4. *Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre*
(12 avril 2023)
- Prochaine conférence :
5. Penser le dernier kilomètre dès le premier
(24 mai 2023)