

# Réussir le dernier kilomètre

nouveau défi  
des politiques publiques ?



## Cycle de conférences sur l'étude annuelle du Conseil d'État 3e conférence - Le dernier kilomètre : comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?

### Dossier du participant

**Mercredi**  
**22 février 2023**  
**(17h30 – 19h30)**

Conseil d'État  
Salle  
d'Assemblée  
générale

#### Modératrice :

##### ■ Sylvie Hubac,

Présidente de la section de l'Intérieur du  
Conseil d'État

#### Intervenants :

##### ■ Gillian Dorner,

Directrice adjointe à la gouvernance publique  
de l'OCDE

##### ■ Martin Hirsch,

Président de l'Institut de l'Engagement

##### ■ Aline Le Guluche,

Auteure du livre *J'ai appris à lire à 50 ans*

##### ■ Stéphane Troussel,

Président du département de la Seine-Saint-  
Denis

### Présentation du cycle

Le Conseil d'État a choisi de consacrer la treizième édition de son cycle de conférences<sup>1</sup>, 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 assiste 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 :

<sup>1</sup> *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*

- *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ?*
- *Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle 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.

*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 :

### *Comment adapter les politiques publiques à leurs destinataires ?*

Il n'y a pas de consensus sur une définition commune à toutes les politiques publiques tant leurs finalités et domaines d'application peuvent varier. En science politique, on peut les caractériser comme traduisant « *un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales* »<sup>2</sup>. Le dictionnaire des politiques publiques élargit l'approche jusqu'à inclure « *toute intervention investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire* »<sup>3</sup>. Il n'y a donc pas de politique publique qui ne vise pas une cible, qu'il s'agisse d'un public spécifique ou de l'ensemble de la population. Elles peuvent se déployer selon des modalités très variables (lois, règlements, circulaires, instructions, budgets, recrutements...), avoir une portée locale ou nationale... Mais elles ont toujours des destinataires, c'est-à-dire l'ensemble de celles et ceux qui sont concernés par la politique publique en cause, que ce soit en tant que citoyen, contribuable, ayant-droit, habitant, jeune, retraité, malade... Les situations sont donc extrêmement diverses, mais dans tous les cas, l'adaptation des politiques publiques à la cible qu'elles visent est la condition de leur efficacité. Pour réussir le « dernier kilomètre », il est donc intéressant de changer de regard sur les politiques publiques en partant du point de vue de leurs destinataires<sup>4</sup>, afin d'étudier les voies et moyens de simplifier les procédures et

<sup>2</sup> J.-C. Thoenig, « *L'analyse des politiques publiques* » in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, t. 4, Les politiques publiques, Presses universitaires de France, 1985.

<sup>3</sup> J. Turgeon et J.-F. Savard, « *Politique publique* », in Louis Côté et Jean-François Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012 [en ligne].

<sup>4</sup> « Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelles attentes ? », conseil-etat.fr, [en ligne].

de les rendre plus efficaces et mieux ciblées. Plus généralement, se mettre en quelque sorte à la place des bénéficiaires des politiques publiques conduit à s'interroger sur les modes d'élaboration et d'évaluation de la norme. En France, pour des raisons historiques, la définition des politiques publiques a été longtemps caractérisée par une approche jacobine<sup>5</sup> et même si cela a considérablement évolué avec la décentralisation, la question se pose toujours d'une approche qui serait plus différenciée territorialement<sup>6</sup>. En outre, une interprétation parfois rigide du principe d'égalité, dont la place est centrale dans notre droit<sup>7</sup>, peut brider la capacité de l'administration à prendre davantage en compte les caractéristiques et aspirations des publics visés pour adapter les politiques publiques.

En dépit de freins liés à notre tradition juridique, la prise en compte des destinataires dans l'élaboration des politiques publiques a progressé avec des procédures plus participatives (I). Mais nonobstant de réelles avancées dans la différenciation des politiques publiques selon leur cible, il reste beaucoup à faire pour qu'elles s'adaptent mieux à leurs destinataires (II).

#### **I- En dépit de freins liés à notre tradition juridique, la prise en compte des destinataires dans les politiques publiques a progressé avec des procédures plus participatives.**

En France, le principe d'égalité, proclamé par l'article 1 de la Déclaration de 1789<sup>8</sup>, est central dans l'ordonnement juridique. A bien des égards, il est la traduction de la vision de Jean-Jacques Rousseau selon laquelle « *la loi est l'expression de la volonté générale* » et

<sup>5</sup> Sur ce point, cf. M. Gauchet, « *L'héritage jacobin et le problème de la représentation* », *Le Débat*, 2001/4 n°116, éd. Gallimard.

<sup>6</sup> « [Revoir] Le dernier kilomètre des politiques publiques : quelle mise en œuvre dans les territoires ? », *Conseil-etat.fr* [en ligne]

<sup>7</sup> Conseil d'Etat, « *Sur le principe d'égalité* », éd. La documentation française, 1998.

<sup>8</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la Déclaration de 1789 dispose que « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ».

« son égale application garantit qu'aucune fraction du peuple ne peut dominer l'autre »<sup>9</sup>. La doctrine du Contrat social ne traite donc pas la question du pluralisme, le principe d'égalité étant la traduction d'une volonté générale univoque. La France s'est ainsi engagée dans la démocratie par la voie égalitaire, là où Locke et la révolution anglaise ont choisi la voie libérale<sup>10</sup>. Tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, cette passion pour l'égalité<sup>11</sup> s'est traduite par l'égalisation progressive des droits civils et politiques. Dès le Consulat, le Conseil d'Etat a d'ailleurs fait référence au principe d'égalité dans le cadre de ses avis consultatifs<sup>12</sup>, avant de le consacrer au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans ses décisions contentieuses<sup>13</sup> comme un principe général du droit régissant à la fois l'organisation et le fonctionnement des services publics, l'accès à la fonction publique ou le statut des fonctionnaires.

Depuis, ce principe n'a cessé d'irriguer la jurisprudence administrative, qui veille au respect de l'égalité de droit. Cette exigence peut être formulée ainsi : toutes les personnes placées dans des situations identiques doivent être soumises au même régime juridique et traitées de la même façon, sans privilège et sans discrimination<sup>14</sup>. Le Conseil constitutionnel s'en est saisi à compter de sa décision du 27 décembre 1973, qui reconnaît la déclaration de 1789 comme une norme de son contrôle<sup>15</sup>. L'invocation massive du principe d'égalité devant le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel - notamment par le biais des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)- a nourri une jurisprudence abondante à partir de situations concrètes, source de progrès

considérables dans la lutte contre les inégalités.

Mais la recherche de l'égalité à travers la seule généralité de la loi, pour nécessaire qu'elle soit, reste éloignée des réalités vécues. C'est en ce sens que la prise en compte des attentes des destinataires est longtemps restée à l'arrière-plan des politiques publiques. L'application du principe d'égalité entendu comme uniformité de la règle de droit a pu aussi entraver l'adaptation des politiques publiques à la diversité des situations rencontrées. Cependant, ce principe ne s'oppose pas à ce que le législateur ou l'autorité réglementaire « règle de façon différente des situations différentes ... ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec la norme qui l'établit »<sup>16</sup>. Le juge administratif a d'ailleurs admis depuis longtemps que des normes distinctes puissent s'appliquer à des situations différentes<sup>17</sup>.

Une abondante jurisprudence a précisé les conditions et limites de cette évolution : la différence de traitement doit répondre à une différence de situation objective et rationnelle et être en rapport avec l'objet de la loi ou du règlement qui l'établit<sup>18</sup>. Un exemple classique est celui de la prise en compte de la diversité territoriale : la loi et la jurisprudence ont admis très tôt que l'homme concret de l'espace économique et géographique ne devait pas être considéré comme l'homme abstrait du droit de la citoyenneté. Ainsi, la situation particulière des départements et territoires

<sup>9</sup> J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, livre II, chapitre 6.

<sup>10</sup> J. Locke, « *Traité du gouvernement civil* », éditions Flammarion, GF, 1984.

<sup>11</sup> Jugée dangereuse par Tocqueville, lorsqu'elle l'emporte sur l'amour de la liberté, cf. Alexis de Tocqueville, « *De la démocratie en Amérique* », tome 2, 1840, éd. Flammarion, GF, coll. Philosophie, paru en 1981.

<sup>12</sup> Cécile Barrois de Sarigny, *le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat*, Titre VII, N° 4 "Le principe d'égalité", avril 2020, publié sur le site du Conseil constitutionnel.

<sup>13</sup> Décision du 9 mai 2013, *Roubeau et autres*, rec.

<sup>14</sup> Raymond Odent, « *Contentieux administratif* », Dalloz, T.II., p.353.

<sup>15</sup> Conseil constitutionnel, décision n°73-51 DC du 27 décembre 1973, « *Loi de finances pour 1974* ».

<sup>16</sup> Conseil constitutionnel, décision n°96-380 DC du 23 juillet 1996, *Loi relative à l'entreprise nationale France télécom*, Conseil d'Etat, Assemblée, 11 avril 2012, Groupe d'information et de soutien des immigrés et des fédérations des associations pour la promotion et l'insertion par le logement, 322326, p.142.

<sup>17</sup> Le Doyen Vedel le résumait dans une formule célèbre : « *le principe d'égalité ne joue que toutes choses égales par ailleurs* ».

<sup>18</sup> Pour une analyse détaillée de cette évolution, voir supra note 6 p. 37 et s.

d'outre-mer a toujours justifié un traitement juridique spécifique, pouvant même prendre la forme de discriminations positives. Dès 1950, le législateur a créé une indemnité de vie chère au bénéfice des fonctionnaires en poste en outre-mer<sup>19</sup>. Et en 1958, le constituant a reconnu que « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptations nécessitées par leur situation particulière* »<sup>20</sup>. Et il est allé encore plus loin pour les territoires d'outre-mer, qui peuvent être dotés d'une « *organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres* »<sup>21</sup>.

Plus généralement, la conciliation du principe d'égalité avec le principe de libre administration des collectivités locales, en laissant à celles-ci une certaine autonomie, a ouvert la voie à la prise en compte des spécificités des territoires<sup>22</sup>. Dès les années 1980, la différenciation territoriale est ainsi rendue possible par la reconnaissance de différences objectives de situations. Des législations *ad hoc* sont adoptées pour prendre des mesures de protection dans des environnements spécifiques : montagne<sup>23</sup>, littoral<sup>24</sup>... Des dérogations pour raison d'intérêt général peuvent aussi justifier des mesures financières ou fiscales afin de réduire les déséquilibres économiques en milieu urbain, avec par exemple la création d'un fond de solidarité des communes<sup>25</sup>. La prise en compte des difficultés de certains quartiers conduit même à élaborer une nouvelle politique de la ville qui admet des discriminations positives en leur faveur : zones d'éducation prioritaires<sup>26</sup>, exonération de taxe professionnelle au bénéfice des entreprises qui s'implantent dans les zones urbaines

sensibles<sup>27</sup>, mesures statutaires pour les personnels y exerçant leurs missions<sup>28</sup>...

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a marqué un tournant en affirmant l'objectif « *d'assurer à chaque citoyen, l'égalité des chances sur le territoire* » et en énonçant des principes qui s'inscrivent nettement dans la philosophie des discriminations positives : correction des inégalités des conditions de vie liées à la situation géographique, compensation des handicaps territoriaux, fixation de dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun... A partir des années 2000, l'enrichissement de l'approche française de l'égalité a aussi été encouragé par la place prise par le droit communautaire et le droit européen des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'Homme ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne ont en effet une approche concrète de l'égalité, source d'obligations positives<sup>29</sup>. Pour le juge de Luxembourg, le principe de non-discrimination impose à la fois « *que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale* »<sup>30</sup>. Ainsi, en France et dans l'Union, les conditions de mise en œuvre du principe d'égalité et son contenu juridique se transforment pour mieux s'adapter à la diversité des destinataires. Longtemps cherchée dans la seule généralité de la loi, l'égalité se développe désormais par différenciation, « *s'intéressant non plus seulement à l'homme abstrait et universel, mais aussi à l'homme incarné et situé, pris dans ses déterminations physiques, sociales et économiques* »<sup>31</sup>.

<sup>19</sup> Loi n°50-407 du 3 avril 1950.

<sup>20</sup> Article 73 de la Constitution.

<sup>21</sup> Article 74.

<sup>22</sup> CC décision n°96-387 DC du 21 janvier 1997, *Loi sur l'institution d'une prestation spécifique dépendance*.

<sup>23</sup> Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

<sup>24</sup> Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

<sup>25</sup> Loi n°91-291 du 13 mai 1991 modifiée par la loi n°93-1436 du 31 décembre 1993. Voir aussi CC décision n°91-291 DC du 6 mai 1991

<sup>26</sup> Créées en 1981.

<sup>27</sup> Article 26 de la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

<sup>28</sup> Dispositions de la loi du 26 juillet 1991 accentuées par celles de la loi du 25 juillet 1994.

<sup>29</sup> CEDH, 6 avril 2000, *Thlimmenos*, c. Grèce ; CEDH, 18 janvier 2001, *Chapman c/ Royaume-Uni*.

<sup>30</sup> CJCE, 17 juillet 1963, *gouvernement de la République italienne c/ Commission*, aff. C.13.63 p. 341, CJCE, 12 février 1974, *Sotgiu*, aff. 152/73, p. 153, CJCE, Aff. 106/83, 13 déc. 1984, *Sté Sermidex*, Rec. p. 4209.

<sup>31</sup> Discours prononcé par Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'Etat, le 5 octobre 2015 [[en ligne](#)].

En parallèle, les modes d'élaboration des politiques publiques ont aussi évolué, au profit d'une montée en puissance progressive de la société civile et de procédures plus participatives. Conformément à la conception française traditionnelle de l'Etat garant de l'intérêt général, la société civile est longtemps restée dépendante de la puissance publique<sup>32</sup>. Il faut toutefois rappeler l'importance du rôle joué depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par les corps intermédiaires, en particulier les organisations patronales et syndicales<sup>33</sup>, devenues après la deuxième guerre mondiale des acteurs majeurs du paritarisme dans notre système de protection sociale<sup>34</sup>. La reconnaissance du rôle dévolu aux associations participe aussi à cette institutionnalisation progressive des liens entre l'Etat et la société civile : juridiquement reconnues par la grande loi de 1901, elles sont consacrées par le Préambule de la constitution de 1946, sur le fondement duquel, le Conseil constitutionnel a jugé que la liberté d'association est un principe fondamental reconnu par les lois de la République<sup>35</sup>. Dès lors, de plus en plus d'associations reconnues d'intérêt général jouent un rôle d'auxiliaire de l'Etat et des collectivités locales, qui les subventionnent et leur délèguent des missions de service public, notamment dans les domaines de la santé, de l'action sociale, de l'éducation, de l'environnement, du sport et des loisirs. Cette institutionnalisation du mouvement associatif est la traduction de sa contribution essentielle à l'adaptation et à l'accompagnement des politiques

publiques à leurs destinataires jusqu'au dernier kilomètre<sup>36</sup>. L'essor de nouvelles formes de consultation favorisant la participation des citoyens a été aussi fortement encouragé par la décentralisation : consultation des électeurs de la commune à l'initiative des élus<sup>37</sup>, création des conseils de quartier et des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL)<sup>38</sup>, référendum local à l'initiative des collectivités territoriales<sup>39</sup>, affirmation des libertés et responsabilités locales<sup>40</sup>...

Le statut de l'utilisateur, destinataire des politiques publiques, a également évolué progressivement, avec une reconnaissance croissante de son droit à l'information et à être associé aux décisions qui le concernent. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations a marqué une étape importante en définissant les conditions du dialogue entre le citoyen-usager et les services publics<sup>41</sup>. La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale<sup>42</sup> en est une autre illustration. Elle vise à promouvoir et affirmer les droits et libertés des personnes prises en charge et de leurs familles<sup>43</sup>. Le projet d'établissement garantit les droits de la personne accueillie et un conseil de la vie sociale permet aux résidents d'exprimer leurs doléances et de participer aux projets les concernant. Dans le champ sanitaire, les droits des patients ont été encore renforcés par la loi du 4 mars 2002 qui instaure les notions de « *droits des malades* » et de « *Démocratie sanitaire* »<sup>44</sup>,

<sup>32</sup> Pour un résumé de l'histoire de l'institutionnalisation des liens entre l'Etat et la société civile :

Conseil d'Etat, « *Où va l'Etat ?* », tome 1, « *L'Etat sous la pression de la société civile* », éd. La documentation Française, p.177 à 184.

<sup>33</sup> Reconnues par la loi Waldeck Rousseau du 21 mars 1884.

<sup>34</sup> G. Pollet et D. Renard, « *Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin XIX<sup>e</sup>-milieu du XX<sup>e</sup> siècle* », Revue française de science politique, 45<sup>e</sup> année, n°4, 1995, p. 545-569.

<sup>35</sup> CC décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971.

<sup>36</sup> « Aïdons le secteur associatif, acteur clé de notre démocratie », *jean-jaures.org*, 10 septembre 2021 [\[en ligne\]](#).

<sup>37</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

<sup>38</sup> LOI n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>39</sup> Loi constitutionnelle du 28 mars relative à l'organisation décentralisée de la République et loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au référendum local.

<sup>40</sup> LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>41</sup> LOI n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>42</sup> LOI n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

<sup>43</sup> « La loi sur "le droit des usagers" du 2 janvier 2002 », *adapei41.com* [\[en ligne\]](#).

<sup>44</sup> LOI n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

complétée depuis par la loi du 22 avril 2005 sur les droits des malades en fin de vie<sup>45</sup> et la circulaire du 2 mars 2006 sur les droits des personnes hospitalisées et comportant une charte de la personne hospitalisée<sup>46</sup>. Plus largement, toutes ces réformes renvoient au concept de « *démocratie délibérative* »<sup>47</sup>, dont une des sources est l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui consacre « *le droit à une bonne administration* »<sup>48</sup>. Dans cette perspective, la décision est légitime si elle résulte d'un cheminement progressif au cours duquel le public et les parties prenantes ont été en mesure de participer au processus qui aboutit à la décision. Dans le même esprit, l'adaptation des politiques publiques à leurs destinataires nécessite au préalable de veiller au respect des procédures qui garantissent la contribution ouverte des citoyens à leur élaboration. Un exemple bien connu est celui de la Commission nationale du débat public (CNDP) créée en 1995<sup>49</sup>, dont les compétences et les moyens ont depuis été renforcés à plusieurs reprises<sup>50</sup>. Plus généralement, les modes de consultation des destinataires des politiques publiques se sont largement diversifiés et renouvelés, grâce notamment aux possibilités ouvertes par les technologies numériques<sup>51</sup> et les réseaux sociaux<sup>52</sup>. Le développement d'un écosystème favorable aux « *civic techs* »<sup>53</sup> a accéléré cette évolution en rendant possible la participation effective des citoyens et administrés aux processus

d'élaboration de la décision publique, en particulier à l'échelle des collectivités locales<sup>54</sup>. Bien entendu, la dimension numérique de la citoyenneté laisse entière la question des suites concrètes données à ces nouvelles formes de démocratie participative. Mais il est indéniable qu'elle facilite grandement le contrôle et l'évaluation *ex post* des politiques publiques par leurs destinataires, au point de susciter l'espoir d'une réappropriation de la délibération collective par des citoyens vigilants, qualifiés par certains de militants engagés pour une « *contre-démocratie* »<sup>55</sup>.

Au cours des trente dernières années, beaucoup a donc été fait pour mieux associer les destinataires à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Si le principe d'égalité demeure la clef de voûte de notre édifice juridique, il n'interdit pas de prendre en compte la diversité des territoires et les réalités vécues par des personnes placées dans des situations différentes. En d'autres termes, il est possible en droit et même souhaitable, d'adapter les politiques publiques à leurs destinataires en tenant compte de leur diversité. Cela amène à s'intéresser prioritairement aux situations concrètes et notamment aux voies et moyens efficaces pour lutter contre les discriminations, comme le soulignait en 2004 l'exposé des motifs du projet de loi instituant la Haute autorité de lutte contre les

<sup>45</sup> LOI n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie.

<sup>46</sup> « Charte de la personne hospitalisée », *sante.gouv.fr* [en ligne].

<sup>47</sup> Sur la démocratie délibérative, cf. Conseil d'Etat, Rapport public 2011, « Consulter autrement, Participer effectivement », éd. La documentation Française p.92 à 97.

<sup>48</sup> Article 41- droit à une bonne administration 1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union. 2. Ce droit comporte notamment: a) le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre; b) le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires; c) l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions...

<sup>49</sup> Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement.

<sup>50</sup> Pour une présentation plus détaillée de la CNDP, voir supra note 46, Annexe 3 p.147 et s.

<sup>51</sup> « Le numérique, un outil au service de la participation citoyenne », *La gazette des communes*, 6 septembre 2016 [en ligne].

<sup>52</sup> « Les réseaux sociaux : vecteur de transformation de la vie en société et du débat public » Ouverture de Bruno Lasserre, Vice-président du Conseil d'Etat, *conseil-etat.fr*, le 27 octobre 2021 [en ligne].

<sup>53</sup> A. Courmont, « Les civic-tech bousculent-elles (vraiment) la démocratie », *Cnil*, 18 décembre 2019 [en ligne].

<sup>54</sup> « Le numérique au service de la démocratie participative », *metahodos.fr* [en ligne].

<sup>55</sup> Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006, p. 75 : L'internet est « un espace généralisé de veille et d'évaluation du monde. Loin de constituer un simple « instrument », il est la fonction même de surveillance ».

discriminations et l'égalité (HALDE)<sup>56</sup>. De son côté, l'Union européenne a contribué de façon déterminante à cette évolution du droit positif, en se fondant notamment sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>57</sup>. La création en 2011 du Défenseur des Droits<sup>58</sup>, institution indépendante et inscrite dans la Constitution, a encore renforcé en France la lutte pour défendre les personnes dont les droits ne sont pas respectés et garantir l'égalité de tous et toutes dans l'accès aux droits<sup>59</sup>. Mais en dépit de ces progrès incontestables dans le domaine du respect des droits, qui ont rendu possibles de réelles avancées dans la différenciation des actions publiques, il reste beaucoup à faire dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques pour s'adapter aux réalités vécues par leurs destinataires.

**II- Nonobstant de réelles avancées dans la différenciation des politiques publiques selon leur cible, il reste beaucoup à faire pour qu'elles s'adaptent mieux à leurs destinataires.**

Rien dans notre droit ne s'oppose à la différenciation des politiques publiques par le législateur pour mieux les adapter à leur cible, sous réserve bien entendu de respecter le cadre constitutionnel. Au cours des dernières années, le Conseil d'Etat a ainsi rappelé à plusieurs reprises que les règles et principes constitutionnels n'imposent pas un cadre légal uniforme et figé aux compétences des collectivités territoriales de droit commun, et n'interdisent nullement des évolutions

importantes et la prise en compte de situations différentes<sup>60</sup>. De même, en ce qui concerne l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales d'une même catégorie peuvent adopter des règles distinctes, dès lors que les différences objectives de situation le justifient. Mais il appartient au législateur de faire la balance entre les avantages d'une plus grande souplesse (renforcement de la démocratie locale, gains en efficacité, adaptation aux réalités locales et vécues...) et les risques liés à une trop grande complexité qui résulterait de l'enchevêtrement des compétences (manque de clarté pour l'électeur, organisation peu lisible pour les élus, accès difficile pour le public visé, coûts supplémentaires et rigidités freinant l'action publique...)<sup>61</sup>.

Dans le même esprit, le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, présenté en 2018<sup>62</sup>, encourageait davantage de souplesse dans l'attribution des compétences, ce qui était « *de nature à donner son effectivité au principe de subsidiarité* »<sup>63</sup>, et préconisait le recours à l'approche expérimentale. Le même pragmatisme favorable à une plus grande flexibilité facilitant l'adaptation des politiques publiques à leurs destinataires, inspire encore les commentaires relatifs à la différenciation territoriale, s'agissant en particulier de la Corse et des collectivités de l'outre-mer, dans l'avis rendu sur le projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique<sup>64</sup>. La loi ou le règlement peuvent ainsi comporter des

<sup>56</sup> Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

<sup>57</sup> Art. 14 de la CEDH :

**« Interdiction de discrimination**

*La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »*

<sup>58</sup> Le Défenseur des Droits a réuni les compétences du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) et de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

<sup>59</sup> « Le défenseur des droits », *defenseurdesdroits.fr* [[en ligne](#)].

<sup>60</sup> Avis sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, CE, AG, n°393651, séance du 7 décembre 2017.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> « Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace », *conseil-etat.fr*, 11 mai 2018 [[en ligne](#)].

<sup>63</sup> Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, CE, AG, n°394658, séance du 3 mai 2018.

<sup>64</sup> Avis sur un projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, CE, AG, séance du 20 juin 2019.

règles adaptées aux spécificités liées à l'insularité et aux caractéristiques géographiques, économiques ou sociales de la Corse. Et ceci justifie que le législateur et le pouvoir réglementaire aient des possibilités de différenciation plus étendues, dès lors qu'elles sont en rapport avec l'objet de la réglementation en cause et proportionnées, sous réserve du respect du principe d'égalité et des conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti<sup>65</sup>.

Le législateur a aussi fait de nombreuses propositions pour encourager une approche plus expérimentale consistant à tester au préalable une politique publique et à mesurer ainsi si les résultats répondent aux attentes de leurs destinataires et justifient ou non de la généraliser, sous réserve éventuellement des modifications à apporter. En ce qui concerne spécifiquement les réformes initiées par les collectivités locales, il a été décidé d'assouplir le régime des expérimentations prévues au 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution<sup>66</sup>, afin de permettre aux exécutifs locaux de mesurer *in concreto* les effets des mesures envisagées et ainsi de mieux calibrer la politique publique étudiée jusqu'au « dernier kilomètre »<sup>67</sup>. L'expérimentation est la première étape du cycle de l'évaluation<sup>68</sup>, indispensable pour mesurer de façon objective les effets d'une politique publique sur ses destinataires<sup>69</sup>. La révision constitutionnelle du 23 juillet

2008 a marqué un tournant dans ce domaine en inscrivant dans notre constitution les études d'impact (article 39) et en confiant au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques (article 24), avec l'assistance de la Cour des comptes (article 47-2). Pour que l'évaluation soit crédible, il est essentiel qu'elle soit transparente et participative en associant les destinataires de la politique publique en cause<sup>70</sup>. Ces principes méthodologiques sont particulièrement nécessaires s'agissant des évaluations *in itinere*, qui permettent de mieux piloter une politique publique, en donnant aux personnes chargées de sa mise en œuvre des informations précieuses permettant, si nécessaire, de corriger le tir pour mieux s'adapter à la cible visée<sup>71</sup>.

Le développement des politiques décentralisées a conduit à la création du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)<sup>72</sup>, chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics<sup>73</sup>. Dans chacun de ses rapports annuels, le CNEN souligne le coût de la complexité de normes trop souvent inadaptées aux réalités des collectivités locales destinataires<sup>74</sup>, diagnostic partagé par le Sénat<sup>75</sup>. C'est tout aussi vrai des normes s'appliquant aux particuliers : un citoyen sur deux aurait ainsi renoncé à des droits ou allocations en raison de procédures administratives trop complexes<sup>76</sup>. Un autre exemple bien connu est celui des procédures que doivent

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> « Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

<sup>67</sup> Pour un exemple récent : Avis sur un projet de loi relatif à la simplification des expérimentations sur le fondement du quatrième alinéa, CE, AG, séance du 16 juillet 2020.

<sup>68</sup> Conseil d'État, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », Les études du Conseil d'État, éd. La documentation française, 2019.

<sup>69</sup> Conseil d'État, étude annuelle 2020, « *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques* », éd. La documentation française.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> A titre d'exemple, dans le domaine de la culture : « Evaluer les politiques publiques de la culture », INET [en ligne].

<sup>72</sup> LOI n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

<sup>73</sup> Article L. 12121 du code général des collectivités territoriales.

<sup>74</sup> Pour un exemple récent : R. Cayrey, « Décret commande publique : avis défavorable du Conseil national d'évaluation des normes », *Le Moniteur*, 3 février 2022 [en ligne].

<sup>75</sup> B. Scordia, « Face à l'"addiction" aux normes, le Sénat propose une "thérapie de choc" », *Acteurs Publics*, 27 janvier 2023 [en ligne].

<sup>76</sup> Voir synthèse du Grand débat.



respecter les usagers : fort de ce constat, le Premier ministre en 2021 a fixé comme objectif de simplifier 10 démarches et 100 formulaires administratifs<sup>77</sup>. La méthode adoptée consiste à partir du « dernier kilomètre », c'est-à-dire de l'expérience concrète des destinataires, pour mesurer la complexité administrative et en déduire les mesures à prendre pour simplifier l'action publique<sup>78</sup>. Le parcours du combattant vécu par un grand nombre de particuliers demandant à bénéficier de la Prime Renov' destinée à encourager les travaux de rénovation énergétique, démontre qu'il y a encore des progrès à faire...<sup>79</sup>.

Confrontés à ce constat des difficultés récurrentes rencontrées par les destinataires - collectivités locales, entreprises ou particuliers-, pour avoir accès aux politiques publiques, les pouvoirs publics se sont efforcés d'y remédier. La loi pour un Etat au service d'une société de confiance votée en 2018<sup>80</sup> entend ainsi transformer l'action publique en faisant davantage confiance aux usagers, en leur reconnaissant un droit à l'erreur et en facilitant leurs démarches. La volonté d'alléger les contraintes pour les entreprises comme pour les citoyens a aussi inspiré la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (« loi ASAP »)<sup>81</sup>. L'objectif ambitieux est qu'à terme, 99% des décisions administratives soient prises au niveau déconcentré, par les préfets et non plus par les administrations centrales. Et certaines démarches administratives ont été allégées : dispense de justificatifs de domicile pour l'obtention des cartes d'identité, passeports, permis de conduire... Les formalités d'ouverture d'un livret d'épargne populaire (LEP) sont également facilitées. Des contraintes sont aussi levées pour les entreprises : procédures administratives simplifiées

pour les porteurs de projets industriels, règles de la commande publique assouplies pour les PME, vente en ligne de médicaments facilitée pour les pharmaciens...

Cependant, en dépit des nombreuses réformes lancées pour améliorer la conception et l'application des politiques publiques, il reste beaucoup à faire pour les adapter à leurs destinataires. C'est même devenu un enjeu central du débat public : récemment, le conseil national de la refondation (CNR) a ainsi lancé une consultation publique en ligne<sup>82</sup>, qui porte notamment sur le vieillissement, le futur du travail, le logement et la jeunesse. Et au plan local, les CNR territoriaux ont été invités à débattre de l'éducation dans les établissements scolaires<sup>83</sup>, de la santé publique à l'échelle des bassins de santé<sup>84</sup> et de la préfiguration de France Travail dans plusieurs bassins d'emploi<sup>85</sup>. Le principe de ces forums est d'associer l'ensemble des parties prenantes, au premier rang desquelles les destinataires de ces politiques publiques, pour faire un diagnostic et des propositions. Le choix de donner la parole sur ces sujets aux acteurs des services publics concernés et aux usagers est en soi révélateur d'une prise de conscience des insatisfactions et d'un décalage persistant entre les attentes suscitées par les politiques publiques et les réalités sur le terrain. Il traduit aussi un constat empirique fondé sur une réalité sociologique : c'est à l'échelle des bassins de vie qu'il est possible de mettre en œuvre des approches plus pragmatiques, construites à partir des réalités vécues au « dernier kilomètre » par les destinataires des politiques publiques.

Les politiques publiques destinées à venir en aide à ceux qui sont marginalisés socialement sont confrontées à des

<sup>77</sup> Comité interministériel de la transformation publique de 2021.

<sup>78</sup> « Baromètre de la complexité des démarches administratives », *bibliothèque des initiatives* [en ligne].

<sup>79</sup> « "C'est désespérant" : la galère des particuliers qui attendent l'aide MaPrimeRenov' », *TF1*, 30 mars 2021 [en ligne].

<sup>80</sup> LOI n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

<sup>81</sup> « Loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique », *Vie Publique*, 8 décembre 2020 [en ligne].

<sup>82</sup> « Conseil national de la refondation : une grande consultation en ligne », *Service-Public.fr*, 3 octobre 2022 [en ligne].

<sup>83</sup> « Notre école, faisons-la ensemble », *Eduscol* [en ligne].

<sup>84</sup> « Notre santé », *conseil-refondation.fr* [en ligne].

<sup>85</sup> « Assises du travail », *conseil-refondation.fr* [en ligne].

difficultés particulières pour adapter leurs outils à leurs destinataires. Les obstacles auxquels se heurtent les associations en charge de l'hébergement d'urgence, qui ont dû en plus faire face à la forte demande engendrée par la crise sanitaire, en sont un exemple<sup>86</sup>. Elles sont débordées par l'afflux de personnes sans papiers, sans perspective de régularisation, et auxquelles l'accès au travail et au logement est rendu très difficile du fait même de leur clandestinité<sup>87</sup>. Le projet du gouvernement de délivrer un titre de séjour de plein droit, sans lien de dépendance à l'employeur, pour les travailleurs « sans-papiers » dans les métiers en tension (hôtellerie, restauration, bâtiment...), lèverait en partie ces difficultés. Il a d'ailleurs été plutôt bien accueilli, par une partie des associations qui s'en occupent<sup>88</sup>, mais aussi par les organisations professionnelles, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie et la restauration<sup>89</sup>. C'est l'exemple d'une réforme au carrefour de plusieurs politiques publiques (hébergement d'urgence, insertion, assainissement du marché du travail, lutte contre le travail illégal et la concurrence déloyale), qui vont probablement gagner en lisibilité et en efficacité, en s'adaptant mieux à leurs destinataires.

Plus largement, les politiques publiques à destination des publics vulnérables, en dépit d'efforts considérables, sont encore loin d'avoir atteint tous leurs objectifs. Le handicap reste ainsi le motif de

discrimination pour lequel le Défenseur des droits est le plus souvent saisi, représentant plus de 20% des dossiers en 2020<sup>90</sup>. Les personnes handicapées demeurent en effet désavantagées dans de nombreux domaines : éducation, emploi, santé, logement, loisirs...<sup>91</sup> A titre d'illustration, à peine 40% des élèves ayant un handicap connu de l'Éducation nationale ont obtenu en 2018 le diplôme national du brevet à l'âge de 17 ans<sup>92</sup>. Par comparaison, en moyenne, presque 9 élèves sur 10 de cet âge ont acquis ce diplôme. Autre enjeu majeur, celui de la protection des droits de l'enfant, qui fait l'objet d'une convention internationale<sup>93</sup>, dont l'application en France est évaluée chaque année par un rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies<sup>94</sup>. Il s'appuie en premier lieu sur les réclamations émanant des parties prenantes, parents, professionnels, associations, et surtout des enfants eux-mêmes, de l'ordre de 3000 par an depuis 2017. Cela a permis de faire évoluer positivement les politiques publiques en direction des enfants<sup>95</sup> et de faire mieux respecter leurs droits et leur personnalité à l'école<sup>96</sup>, en famille<sup>97</sup> et plus généralement dans les lieux qui les accueillent<sup>98</sup>. Enfin, des dispositions particulières ont été prises pour les protéger contre les crimes et délits sexuels<sup>99</sup>. Mais beaucoup de ces mesures sont insuffisamment mises en œuvre par manque de moyens, en particulier pour les mineurs non accompagnés (MNA) confiés

<sup>86</sup> P. Dallier « Rapport d'information (...) sur la politique d'hébergement d'urgence », *Vie Publique*, 26 mai 2021 [\[en ligne\]](#).

<sup>87</sup> Pierre Copey et Marilyne Poulain, « Les sans-papiers contribuent à l'activité économique, à la vie sociale », *Le Monde* du 4 janvier 2023, rubrique Idées.

<sup>88</sup> « Pour la régularisation de toutes les personnes sans-papiers », *lacimade.org*, 30 avril 2020 [\[en ligne\]](#).

<sup>89</sup> J. Gourdon, « Les patrons de l'hôtellerie-restauration saluent l'idée d'un titre de séjour "métiers en tension" », *Le Monde*, 4 novembre 2022 [\[en ligne\]](#).

<sup>90</sup> « Rapport annuel d'activité 2020 », *Défenseur des Droits*, mars 2021 [\[en ligne\]](#).

<sup>91</sup> Pour une vue générale : C. Bouchet, « Le handicap et ses discriminations », *La vie des idées*, 4 janvier 2022 [\[en ligne\]](#).

<sup>92</sup> « À 17 ans, quatre élèves sur dix en situation de handicap nés en 2001 ont passé le diplôme national du brevet (DNB) », *education.gouv.fr* [\[en ligne\]](#).

<sup>93</sup> *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

<sup>94</sup> « Rapport du Défenseur des droits au Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies », *Défenseur des Droits* [\[en ligne\]](#).

<sup>95</sup> <https://www.google.com/search?client=firefoxd&q=rapport+du+D%C3%A9fenseur+des+droits+au+Comit%C3%A9+des+droits+de+l%E2%80%99enfant+de+Nations-Unies>

<sup>96</sup> LOI n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires et LOI n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

<sup>97</sup> LOI n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

<sup>98</sup> « Défense des droits de l'enfant : des efforts à poursuivre », *vie-publique.fr* [\[en ligne\]](#).

<sup>99</sup> LOI n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste.

aux services départementaux d'aide sociale à l'enfance<sup>100</sup>.

Le taux de non recours aux aides sociales est un autre indicateur significatif des difficultés des politiques sociales à toucher une partie de leurs destinataires. L'enquête sociologique SANTPE publiée en 2022 a ainsi révélé un déficit important de déclarations d'accidents du travail dans les très petites entreprises (TPE)<sup>101</sup>. On a estimé qu'au total, près de la moitié de ces accidents ne seraient pas déclarés dans le secteur privé, ce qui s'expliquerait en partie par un déficit d'information des salariés<sup>102</sup>. De même, un tiers des personnes éligibles ne s'inscrivent pas à Pôle emploi : ce sont ainsi entre 390 000 et 690 000 chômeurs pouvant prétendre à une indemnisation qui ne feraient pas valoir leurs droits<sup>103</sup>. Cela concerne plus particulièrement les salariés en contrats courts : 41% des contrats à durée déterminée (CDD) et 36% des intérimaires contre 16% des contrats à durée indéterminée (CDI). Autre exemple, sur 12 millions de foyers allocataires recensés en 2022, le taux moyen de non recours aux aides au logement pour la population générale est de 37%<sup>104</sup>. Il est particulièrement élevé dans le Cantal et la Creuse, des départements ruraux à faible densité dans lesquels il y a une proportion importante de personnes isolées<sup>105</sup>. On peut également évoquer les difficultés rencontrées pour obtenir sa pension de réversion après le décès du conjoint<sup>106</sup> : le calcul peut s'avérer complexe<sup>107</sup>, au point que des retards importants sont constatés, ce qui a conduit l'Agirc-Arrco à mettre en place un médiateur<sup>108</sup>.

<sup>100</sup> N. Levray, « La prise en charge des mineurs non accompagnés en cinq points », *La Gazette*, 21 mars 2018 [en ligne].

<sup>101</sup> [https://dares.travailemploi.gouv.fr/sites/default/files/b9d8c906a2fe2ff85442a2b846e8c6fe/Dares\\_sy nth%C3%A8se\\_Dares\\_Documents\\_%C3%A9tudes\\_Santpe\\_C3%A9%20et%20travail%20dans%20les%20TPE%20-%20Le%20travail%20avant%20tout\\_batiment\\_coiffe\\_re\\_restautation.pdf](https://dares.travailemploi.gouv.fr/sites/default/files/b9d8c906a2fe2ff85442a2b846e8c6fe/Dares_sy nth%C3%A8se_Dares_Documents_%C3%A9tudes_Santpe_C3%A9%20et%20travail%20dans%20les%20TPE%20-%20Le%20travail%20avant%20tout_batiment_coiffe_re_restautation.pdf)

<sup>102</sup> [Rapport sur la sous-déclaration des AT-MP](#)

<sup>103</sup> C. Hentzgen et al. « Quantifier le non-recours à l'assurance chômage », document d'étude n°263, 6 octobre 2022 [en ligne].

<sup>104</sup> « Baromètre : le non-recours aux aides sociales », *mes-allocs.fr* [en ligne].

<sup>105</sup> *Ibid.*

Les difficultés des politiques publiques à s'adapter à l'ensemble de leurs destinataires sont bien sûr accrues quand un paramètre supplémentaire est introduit dans l'évaluation de leurs résultats, conduisant à des arbitrages délicats. Ainsi, la prise en compte de la nécessité de limiter leur coût pour les finances publiques, conduit parfois à devoir réduire la voilure, au risque de ne plus être en mesure de répondre à la demande. Paradoxalement, des politiques publiques, en raison même de leur efficacité, ont ainsi dû être révisées à la baisse. La réforme du compte personnel de formation (CPF), dispositif qui avait rencontré un grand succès en libéralisant l'accès par les utilisateurs à la formation de leur choix<sup>109</sup>, en est une illustration récente. En créant un reste à charge pour les salariés<sup>110</sup> dans le souci légitime de faire des économies, on s'expose au risque de décourager l'accès des catégories modestes, alors que 80% des bénéficiaires du CPF sont des ouvriers et des employés<sup>111</sup>.

Les réformes successives en quelques années de l'assurance chômage témoignent aussi de ce que les finalités d'une politique publique, peuvent varier en fonction de la conjoncture économique et sociale. En 2019, si l'on excepte l'ouverture du droit aux allocations chômage aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants, l'objectif visé était d'abord de faire des économies en modifiant les conditions d'accès à l'indemnisation et de rechargement des droits et en introduisant une dégressivité de l'allocation journalière<sup>112</sup>. En 2022, le contexte a changé et la nouvelle réforme de

<sup>106</sup> « Tout savoir sur la nouvelle loi pension de réversion », *mes-allocs.fr* [en ligne].

<sup>107</sup> A. Lorence, « Pension de réversion : ces erreurs qui pourraient vous coûter cher », *Capital*, 29 novembre 2018 [en ligne].

<sup>108</sup> « AGIRC-ARRCO : Le paiement de votre pension de réversion est-il menacé ? », *mes-allocs.fr* [en ligne].

<sup>109</sup> « Compte personnel de formation (CPF) », *travail-emploi.gouv.fr* [en ligne].

<sup>110</sup> B. Philippe, « Réforme du CPF : pourquoi l'État veut faire payer une partie de la formation au salarié », *Europe1*, 20 décembre 2022 [en ligne].

<sup>111</sup> L. de Comarmond, « Reste à charge sur le CPF : une "erreur sociale et économique", pour Muriel Pénicaut », *Les Échos*, 19 décembre 2022 [en ligne].

<sup>112</sup> « Étude d'impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 », *Unédic*, 2019 [en ligne].

l'assurance-chômage a une tout autre finalité : il s'agit de répondre aux difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises et de favoriser le retour au plein emploi<sup>113</sup>. Un nouveau mécanisme de modulation de la durée d'indemnisation d'assurance chômage en fonction de la situation du marché du travail, selon un principe de « *contracyclicité* », a été ainsi introduit dans la loi<sup>114</sup>. De même, après avoir fait le constat qu'avec la « garantie jeunes » créée en 2017<sup>115</sup>, un tiers des jeunes suivis restait sans solutions<sup>116</sup>, le gouvernement a mis en place le « contrat d'engagement jeune », qui vise à cibler les publics les plus éloignés de l'emploi<sup>117</sup>. Le dispositif associe les missions locales, les associations de lutte contre la pauvreté et plus généralement tous les acteurs du « dernier kilomètre », pour prendre en charge les jeunes les plus éloignés des institutions. Ainsi, les critères de l'adaptabilité d'une politique publique à ses destinataires peuvent varier selon le contexte général ou être révisés en fonction des résultats obtenus.

La lisibilité d'une politique publique est aussi un facteur déterminant de sa capacité à s'adapter à ses destinataires. Au-delà du manque d'information<sup>118</sup>, l'opacité et la lourdeur des démarches administratives sont des freins puissants<sup>119</sup>. Trop de complexité aboutit à une perte d'efficacité et à décourager une partie du public visé. Un exemple bien connu est celui de la prise en compte des conditions de ressources dans les politiques sociales. Nul doute qu'il s'agit d'une exigence fondée en droit et en équité : il est nécessaire de prendre en considération les différences objectives de situation et d'adapter les aides aux besoins.

<sup>113</sup> « Loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi », *vie-publique.fr* [[en ligne](#)].

<sup>114</sup> « Sept questions sur la réforme de l'assurance chômage », *vie-publique.fr* [[en ligne](#)].

<sup>115</sup> « Garanties jeunes », *travail-emploi.gouv.fr* [[en ligne](#)].

<sup>116</sup> « Déclaration de M. Jean Castex, Premier ministre, sur la priorité donnée à l'emploi des jeunes dans le plan de relance, notamment avec le Contrat d'Engagement Jeune, Vitry-sur-Seine le 2 novembre 2021 », *Vie Publique* [[en ligne](#)].

<sup>117</sup> C. Abou El Khair, « Le "contrat d'engagement jeune" va se substituer à la garantie jeunes en 2022 », *banquedesterritoires.fr*, 2 novembre 2021 [[en ligne](#)].

Mais l'évaluation des conditions de ressources peut être source de complexité et aboutir par un effet pervers<sup>120</sup> à dissuader ceux qui ne sont pas en mesure de fournir les justificatifs nécessaires et qui sont souvent les plus vulnérables. Le Conseil d'Etat, dans une étude conduite en 2021 à la demande du Premier ministre, a ainsi fait le constat que les règles d'attribution des politiques sociales sont complexes et manquent d'une vision d'ensemble<sup>121</sup>. Cela aboutit à pénaliser les plus fragiles qui y ont droit et à rendre difficile le travail des associations qui les accompagnent, ainsi que celui des administrations chargées d'attribuer près de 120 milliards d'euros de prestations par an. Sur la base de ce diagnostic, le rapport a fait une série de propositions concrètes pour simplifier et harmoniser les conditions de ressources dans le calcul des différentes aides sociales<sup>122</sup>.

Enfin, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques doivent désormais prendre en compte les processus liés à la transition écologique, ce qui a pour effet d'introduire un nouveau facteur transversal dans l'évaluation de leurs résultats, en même temps qu'une exigence supplémentaire dans le processus d'adaptation à leurs destinataires. La Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), mise en place dès la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, avait déjà fixé des objectifs pour un modèle énergétique plus économe, une économie circulaire et une meilleure gestion des déchets<sup>123</sup>. Pour tous les acteurs économiques, elle a établi des lignes directrices en matière de réduction

<sup>118</sup> « Étude de terrain sur les difficultés d'accès aux aides handicap, dépendance, famille », 2017 [[en ligne](#)].

<sup>119</sup> S. Veyrier, « La moitié des Français ignorent leur droit aux aides sociales », *24Matins*, 14 novembre 2017 [[en ligne](#)].

<sup>120</sup> La sociologie des effets pervers a été élaborée par Raymond Boudon en étudiant notamment les politiques publiques mise en œuvre à l'école, voir « *Effets pervers et ordre social* », PUF, 1977.

<sup>121</sup> « Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte », *Conseil d'État*, 10 novembre 2021 [[en ligne](#)].

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> [[en ligne](#)].

des émissions de gaz à effet de serre<sup>124</sup>. Adoptée le 8 novembre 2019, la loi énergie-climat a fixé un cap encore plus ambitieux pour la politique climatique et énergétique française<sup>125</sup>, en inscrivant l'objectif de neutralité carbone en 2050 pour répondre à l'urgence climatique et à l'Accord de Paris<sup>126</sup>. Au demeurant, le gouvernement est tenu juridiquement de respecter la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici à 2030, comme le lui a rappelé le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure engagée par la commune Grande-Synthe<sup>127</sup>, qui a conduit les pouvoirs publics à réitérer et préciser leurs engagements dans la lutte contre le changement climatique<sup>128</sup>.

Un très grand nombre de politiques publiques doivent donc désormais se conformer aux exigences liées à la transition écologique, en particulier dans les transports<sup>129</sup>, l'agriculture<sup>130</sup>, la pêche<sup>131</sup>, le bâtiment<sup>132</sup>, l'industrie<sup>133</sup>.... Cela passe notamment par la sortie progressive des pesticides et des énergies fossiles, le développement des énergies renouvelables et la lutte contre les passoires thermiques. La loi portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, adoptée en 2021, concerne entre autres la consommation, le logement, les mobilités, l'alimentation, autant de politiques publiques essentielles dans la vie quotidienne<sup>134</sup>... La question de l'adaptation aux destinataires est au centre du débat public depuis le début de ce processus irréversible de transition, car elle

conditionne l'acceptabilité par les citoyens de ces mutations<sup>135</sup>. Les enjeux sont devenus tels qu'ils obligent à changer la gouvernance, comme le manifeste la récente création du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)<sup>136</sup>, rattaché à la Première ministre.

Dans ce contexte, la question de la conciliation des objectifs des politiques publiques avec les enjeux de la transition écologique est cruciale. Le Haut Conseil pour le climat (HCC), instance consultative indépendante créée en 2018, dont les membres sont choisis en raison de leur expertise scientifique, technique et économique<sup>137</sup>, est chargé d'émettre des recommandations au gouvernement sur la mise en œuvre des politiques publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre<sup>138</sup>. Il s'est imposé comme un acteur majeur du débat public et ses rapports sont régulièrement cités comme référence par la justice, le Parlement ou encore les organisations non gouvernementales. Mais il est doté de moyens insuffisants pour parvenir à évaluer, en toute indépendance, les très nombreuses politiques publiques concernées, comme en témoignent les critiques qui ont accompagné la publication de son dernier rapport annuel<sup>139</sup>.

- Dans la conduite de la transition écologique, les pouvoirs publics sont confrontés fréquemment à de vives réactions des destinataires des politiques publiques. La mise en place d'une « fiscalité carbone », levier majeur pour modifier les comportements<sup>140</sup>, en est une illustration.

<sup>124</sup> « Comment établir le bilan carbone d'une entreprise ? », *economie.gouv.fr* [en ligne].

<sup>125</sup> « Loi énergie-climat », *ecologie.gouv.fr* [en ligne].

<sup>126</sup> *Accord de Paris – convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, signé le 22 avril 2016.

<sup>127</sup> CE, 19 novembre 2020 ; CE, 1er juillet 2021 « Commune de Grande-Synthe ».

<sup>128</sup> « Affaire Grande Synthe », *gouvernement.fr*, 1er juillet 2021 [en ligne].

<sup>129</sup> « Bilan carbone transport (maritime, routier, etc.) : calcul et exemple », *climate.selectra.com* [en ligne].

<sup>130</sup> [en ligne].

<sup>131</sup> « Plan d'action pour une pêche durable », *Ministère de la mer*, 17 mars 2022 [en ligne].

<sup>132</sup> « Bilan carbone du secteur du bâtiment : calcul, exemple et intérêts », *climate.selectra.com* [en ligne].

<sup>133</sup> « Transition écologique : une stratégie pour accélérer la décarbonation des sites industriels », *economie.gouv.fr* [en ligne].

<sup>134</sup> « Loi climat et résilience : Une rentrée avec un objectif de 100% des marchés publics avec une clause écologique en 2026 », *La Clause Verte* [en ligne].

<sup>135</sup> « ADEME et le grand public : mobiliser les citoyens dans la transition écologique », *ademe.fr* [en ligne].

<sup>136</sup> Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

<sup>137</sup> Décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat.

<sup>138</sup> Haut Conseil pour le Climat, « Rapport annuel 2021 du Haut conseil pour le climat - Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation », *Vie Publique*, 30 juin 2021 [en ligne].

<sup>139</sup> « Consolider la crédibilité du Haut Conseil pour le climat », *Le Monde*, 17 janvier 2023 [en ligne].

<sup>140</sup> « Fiscalité carbone », *ecologie.gouv.fr* [en ligne].

Ce nouveau mode de taxation risque de nourrir un profond sentiment d'injustice, s'il n'est pas pondéré par des paramètres sociaux<sup>141</sup>. La lutte contre la pollution atmosphérique, si nécessaire qu'elle soit<sup>142</sup>, rencontre aussi des résistances, quand elle conduit à des décisions remettant en cause les modes de vie, comme en témoignent les protestations engendrées par la mise en place des zones à faible émission (ZFE), qui limitent l'accès des véhicules les plus polluants<sup>143</sup>. Ces mesures sont incomprises par ceux qui ne peuvent pas se passer de leur voiture<sup>144</sup> et n'ont pas les moyens d'en changer pour obtenir la vignette Crit'Air<sup>145</sup>. Ce nouveau mode de taxation, s'il n'est pas pondéré par des paramètres sociaux, risque de nourrir un profond sentiment d'injustice, à l'instar de ce qui s'est passé lors du mouvement des gilets jaunes<sup>146</sup>.

Plus largement, la décarbonation nécessite une implication personnelle des destinataires dans leur vie quotidienne<sup>147</sup>. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire multiplient ainsi les initiatives pour accompagner les plus modestes dans la décarbonation de leur mode de vie<sup>148</sup> jusqu'au « dernier kilomètre » : aides aux personnes en difficulté pour isoler leur logement<sup>149</sup>, leur permettre d'accéder à des produits alimentaires de qualité grâce aux circuits courts<sup>150</sup>...

Le cheminement complexe imposé par la lutte contre le changement climatique est une illustration paradigmatique des difficultés rencontrées par les politiques publiques pour s'adapter à leurs destinataires. Un effort de vulgarisation et de pédagogie est indispensable car la transition écologique est fondée sur une approche scientifique avec des projections à long terme<sup>151</sup>. Or il est difficile pour les destinataires d'une politique publique de se projeter au-delà du court ou moyen terme, qu'il s'agisse des acteurs économiques<sup>152</sup> ou des individus<sup>153</sup>, et c'est encore plus vrai pour nos concitoyens qui font face à des difficultés dans leur vie quotidienne. Des économistes appellent à une rénovation des politiques publiques avec de nouveaux modes d'action pour conjuguer économie, écologie et justice sociale<sup>154</sup>. De façon générale, pour adapter les politiques publiques à leurs destinataires, il est nécessaire de commencer par les expérimenter en étudiant les conditions de leur mise en œuvre sur le terrain et de faire une évaluation empirique de leurs résultats<sup>155</sup>. Cela peut se faire à l'échelle d'un bassin de vie en donnant des marges de manœuvre aux élus locaux<sup>156 157</sup>. Il faut aussi permettre aux citoyens de s'appropriier les enjeux et de prendre toute leur part aux choix de société qui les concernent. En 2020, l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat a démontré, même si toutes

<sup>141</sup> P. Malliet, « Les impacts de la fiscalité carbone sur les ménages : les Français, pas tous égaux devant les coups de pompe », *Ofce Le Blog*, 20 décembre 2018 [\[en ligne\]](#).

<sup>142</sup> « Pollution atmosphérique : quels sont les risques ? », *santepubliquefrance.fr* [\[en ligne\]](#).

<sup>143</sup> « Zones à faibles émissions : pour mieux respirer en ville », *gouvernement.fr* [\[en ligne\]](#).

<sup>144</sup> « ZFE : Non aux zones à forte exclusion ! », *40millionsdautomobilistes.org* [\[en ligne\]](#).

<sup>145</sup> « Commander votre vignette Crit'Air sur le site officiel », *certificat-air.gouv.fr* [\[en ligne\]](#).

<sup>146</sup> J.-C. Bourbon, « Les taxes sur les carburants, au cœur du conflit avec les gilets jaunes », *La Croix*, 26 novembre 2018 [\[en ligne\]](#).

<sup>147</sup> F. Vairet, « Votre quotidien décarboné, ça ressemblera à quoi ? », *Les Échos*, 5 juin 2020 [\[en ligne\]](#).

<sup>148</sup> D. Maklouf, « Transition écologique, l'ESS facteur de justice sociale », *Libération*, 20 janvier 2023 [\[en ligne\]](#).

<sup>149</sup> A. Moran, « En Auvergne, des artisans volent au secours des logements mal isolés », *Libération*, 21 décembre 2022 [\[en ligne\]](#).

<sup>150</sup> « Accès digne à l'alimentation », *secours-catholique.org* [\[en ligne\]](#).

<sup>151</sup> B. Latour, « *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie* », Paris, La Découverte, 1999.

<sup>152</sup> « Valeur d'entreprise et RSE : faut-il privilégier le court ou le long terme ? », *YouMatter*, 16 juin 2016 [\[en ligne\]](#).

<sup>153</sup> P. Rosanvallon, « *La démocratie et la gestion du long terme* » in *Science et démocratie*, 2014, pp. 299-313 [\[en ligne\]](#).

<sup>154</sup> E. Combet, « *Transition écologique : "Construire un compromis entre des objectifs apparemment opposés"* », *Le Monde*, 27 janvier 2023 [\[en ligne\]](#).

<sup>155</sup> Leçon inaugurale d'Esther Duflo, Prix Nobel d'économie et titulaire de la chaire « *Pauvreté et politiques publiques* » au Collège de France, prononcée le 24 novembre 2022.

<sup>156</sup> C. Garcia, « *Provence-Alpes-Côte d'Azur, laboratoire de la planification écologique* », *La Gazette*, 14 novembre 2022 [\[en ligne\]](#).

<sup>157</sup> C. Aubert, « *Grenoble : les citoyens présentent 200 propositions à la Convention pour le climat de la Métropole* », *FranceInfo*, 15 octobre 2022 [\[en ligne\]](#).

ses propositions n’ont pas été reprises, que 150 citoyens tirés au sort étaient capables d’apporter un éclairage important sur des questions complexes<sup>158</sup>. Rien n’interdirait de renouveler cet exercice sur les grands choix de société qui engagent l’avenir<sup>159</sup>, pour donner une voix au « *Parlement des invisibles* »<sup>160</sup>.

Les enjeux de l’adaptation des politiques publiques à leurs destinataires dépassent bien entendu les frontières nationales. De plus en plus, des politiques publiques majeures sont décidées et mises en œuvre à l’échelle européenne et mondiale, ce qui pose en termes nouveaux la question des modes de consultation et de participation de la société civile. Il est significatif qu’une consultation citoyenne, organisée dans le cadre de la Conférence sur l’avenir de l’Europe, se soit tenue d’avril 2021 au 1<sup>er</sup> mai 2022<sup>161</sup>. Dans tous les Etats de l’Union, se sont déroulés des débats et des exercices de démocratie participative<sup>162</sup>. Les contributions ont été recueillies, analysées et publiées tout au long de la Conférence. Elles ont ensuite alimenté les discussions menées au sein de panels de citoyens européens<sup>163</sup>. Et en décembre 2022, les institutions européennes et plus de 500 citoyens ont évalué dans le cadre d’un débat au Parlement européen les mesures de suivi des recommandations de la Conférence sur l’avenir de l’Europe, notamment celles visant à favoriser l’expression et la participation des citoyens<sup>164</sup>. De son côté, l’Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), dont la mission est précisément de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde, a invité à plusieurs reprises les pouvoirs publics à

impliquer davantage la société civile dans la gestion publique<sup>165</sup>. Elle s’est également intéressée aux modes de participation innovants avec l’objectif ambitieux de permettre aux citoyens de jouer un rôle dans l’élaboration des politiques qui les concernent<sup>166</sup>, ce qui peut aussi contribuer à restaurer la confiance dans les pouvoirs publics<sup>167</sup>.

<sup>158</sup> « Convention citoyenne pour le climat », [conventioncitoyennepourleclimat.fr](http://conventioncitoyennepourleclimat.fr) [en ligne].

<sup>159</sup> Collectif Horizon TERRE, « *Confier l’affectation de 10 % du budget de la recherche publique à des conventions citoyennes* », *Le Monde*, 12 septembre 2022 [en ligne].

<sup>160</sup> Pierre Rosanvallon, « *Le Parlement des invisibles* », éd. Seuil, coll. Points, 2020.

<sup>161</sup> [en ligne].

<sup>162</sup> À titre d’illustration, dans le département de la Manche : « La lettre des services de l’État dans la Manche, numéro 39 », [manche.gouv.fr](http://manche.gouv.fr) [en ligne].

<sup>163</sup> « Les panels de citoyens européens », [futureu.europa.eu](http://futureu.europa.eu) [en ligne].

<sup>164</sup> Voir Conférence sur l’avenir de l’Europe, Panel de citoyens européens 2 : « *Démocratie européenne ; valeurs et droits, état de droit, sécurité* ».

<sup>165</sup> « Impliquer les citoyens : L’information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », OCDE, juillet 2001 [en ligne].

<sup>166</sup> « Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques. La vague délibérative. Synthèse », OCDE, 16 juin 2020 [en ligne].

<sup>167</sup> « Confiance dans les pouvoirs publics », [oecd.org](http://oecd.org) [en ligne].

## Biographies des intervenants

### ■ Sylvie Hubac

Licenciée en droit, diplômée de l'École nationale des langues orientales et de l'Institut d'études politiques de Paris, Sylvie Hubac est une ancienne élève de l'École nationale d'administration (ENA) (promotion « Voltaire », 1980). Elle entre au Conseil d'État en 1980 et exerce successivement les fonctions d'auditrice (1980-86), maître des requêtes (1986) et commissaire du Gouvernement auprès de l'assemblée du contentieux (1985-87). Nommée conseillère technique au cabinet de Michel Rocard, Premier ministre (1988-91), Sylvie Hubac est ensuite médiateur du cinéma (1991-92), directrice adjointe du cabinet de Jack Lang, ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture (1992-93) et conseillère à l'ambassade de France en Espagne (1993-96). Nommée conseillère d'État en 1997, elle est commissaire du Gouvernement auprès de l'assemblée du contentieux (1997-98). Sylvie Hubac est par la suite directrice générale des services de la région Ile-de-France (1998-2000), directrice de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles au ministère de la culture et de la communication (2000-04), présidente de la 5ème sous-section du contentieux au Conseil d'État (2005-12), présidente de la Commission de classification des œuvres cinématographiques (2004-12), présidente du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique (2008-2012), directrice du cabinet de François Hollande, Président de la République (2012-14), et présidente de l'Etablissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais (2016-18). En 2018, Sylvie Hubac est nommée présidente de la section de l'intérieur du Conseil d'État.

### ■ Gillian Dorner

Gillian Dorner est directrice adjointe à la direction de la gouvernance publique de l'OCDE. Arrivée à l'OCDE en décembre 2020, elle a d'abord été Conseillère principale au Bureau de la Directrice de GOV avant d'accéder à ses fonctions actuelles. La direction de la gouvernance publique s'emploie à aider les pouvoirs publics, à tous les niveaux, à concevoir et mettre en œuvre des politiques stratégiques, innovantes et fondées sur des éléments probants pour renforcer la gouvernance publique. Sa compétence s'étend à la politique de la réglementation, à l'administration

numérique, ouverte et innovante, à l'intégrité dans le secteur public, à la budgétisation et aux dépenses publiques, aux infrastructures et aux marchés publics, au suivi et à l'évaluation, ainsi qu'à la gestion des risques. Gillian Dorner possède une vaste connaissance des travaux de la direction de la gouvernance publique ainsi qu'une solide vision stratégique des priorités qui sont les siennes, ayant dirigé, ces dernières années, les activités visant à structurer et accroître son impact, notamment par la conception et la concrétisation de l'initiative « *Instaurer la confiance et renforcer la démocratie* », portée par le Comité de la gouvernance publique. Avant de rejoindre l'OCDE, Gillian Dorner était haute fonctionnaire au Royaume-Uni, où elle exerçait les fonctions de directrice adjointe des services financiers du Trésor britannique. Elle possède de plus une grande expérience internationale, ayant représenté le Royaume-Uni au sein de plusieurs conseils et comités, notamment en qualité de vice-présidente du comité des marchés financiers de l'OCDE, et occupé plusieurs postes dans les domaines de la politique économique et financière internationale et de l'UE, dont celui de conseillère auprès du secrétaire général de l'OCDE, ainsi qu'au sein du Trésor britannique et du secrétariat général du gouvernement britannique, auxquels s'ajoute un détachement auprès du Trésor français. De nationalité britannique, Gillian Dorner est titulaire d'un master en études françaises et européennes de l'Université d'Édimbourg (Royaume-Uni) et d'un diplôme en construction de l'Union européenne de l'Institut des hautes études internationales (France).

### ■ Martin Hirsch

Martin Hirsch est président de l'Institut de l'Engagement depuis sa création en 2012. Entre 1981 et 1986, il effectue 5 années de médecine et est reçu à l'École normale supérieure en 1983. Titulaire d'un DEA de neurobiologie et d'une maîtrise de biochimie, il entre à l'École nationale d'administration (promotion Jean Monnet) et intègre le Conseil d'État à sa sortie. En 1997, il est nommé directeur de cabinet du secrétaire d'État à la santé et conseiller au cabinet de la ministre de l'emploi et de solidarité. Entre 1999 et 2005, il est directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments. En 2005, il fonde l'Agence des nouvelles solidarités actives dont il devient le président. En 2007, il est nommé, dans le gouvernement de François Fillon, haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté (2007-2010), puis haut-commissaire à la jeunesse (2009-2010). Il quitte le gouvernement en 2010 pour devenir le



président de l'Agence du service civique jusqu'en novembre 2013. De 2013 à 2022, il est directeur général de l'Assistance Publique – Hôpitaux de Paris. En 2022, il devient vice-président exécutif de Galileo Global Education, une entreprise d'enseignement supérieur dont il est chargé du développement des cursus en santé et de la création d'établissements scolaires, en particulier sur le continent africain et en Amérique du Sud. Parallèlement, il s'engage activement dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de la solidarité et exerce de nombreuses fonctions bénévoles. Ainsi, il est, après 1995, président de l'Union centrale des communautés Emmaüs, puis est élu président d'Emmaüs France en 2002. Il a été également, parmi d'autres engagements, membre du comité consultatif de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances (HALDE) de 2006 à 2007, co-président de l'Action tank « Entreprise et pauvreté » et de la Chaire Social Business à HEC depuis 2011. Il est aussi administrateur de « La France s'engage ». Martin Hirsch est également l'auteur de nombreux ouvrages, dont les plus récents sont *L'Hôpital à cœur ouvert*, Éditions Stock 2017, *Cela devient cher d'être pauvre*, Éditions Stock 2013 et *La lettre perdue*, Éditions Stock 2012.

## ■ Aline Le Guluche

Aline Le Guluche est née en 1961 à Dennemont, petit village des Yvelines, huitième d'une fratrie. Elle connaît une scolarité compliquée, notamment en raison d'actes de maltraitance de la part d'un professeur et d'une dyslexie. Scolarisée à l'âge de 6 ans, elle quitte l'école à 16 ans en situation d'échec scolaire, illettrée. Travaillant d'abord au sein d'une usine de pâtisserie, elle travaille à ses 28 ans dans le service restauration de l'hôpital de Mantes-la-Jolie. À 45 ans, elle rejoint le service de l'intendance hôtelière. Retournant sur les bancs de l'école à l'âge de 50 ans pour pallier son illettrisme, Aline Le Guluche est titulaire d'une formation intitulée « les compétences clés à Paris ». Elle se forme aussi en informatique pour pouvoir passer une VAE (validation des acquis de l'expérience) et obtenir un CAP d'hôtellerie. Aux côtés du directeur de l'Agence nationale de la lutte contre l'illettrisme, Hervé Fernandez, elle va s'engager pour cette cause. Elle devient aussi ambassadrice de l'association « Ecrire son avenir », association rattachée au groupe Lancôme France. En 2020, elle publie *J'ai appris à lire à 50 ans* (éd. Prisma). Cet ouvrage lui permet de parcourir la France et d'aller à la rencontre de personnes en situation d'illettrisme.

## ■ Stéphane Troussel

Stéphane Troussel est né le 7 avril 1970 à Saint-Denis. Il a grandi à La Courneuve, ville où il réside toujours et dont il est conseiller municipal depuis 1995. Militant au Parti Socialiste depuis 1993, conseiller départemental de la Courneuve depuis 2004, il succède à Claude Bartolone le 4 septembre 2012 à la tête du Département, avant d'être réélu à deux reprises à ce poste, en avril 2015 et en juin 2021 avec une majorité rassemblant la gauche et les écologistes. A l'automne 2022, il publie le livre d'entretien *Seine-Saint-Denis, La République au défi*, aux éditions de l'Aube.

## Calendrier du cycle (2022-2023)

### Prochaines conférences :

- Action et agents publics mis au défi du dernier kilomètre  
(12 avril 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)