

Médiateur de la République

Extraits du rapport 2010

La conception de l'action publique est-elle en phase avec la réalité du terrain ?

Le bon fonctionnement de la société française ne dépend pas que des lois qui l'encadrent. Encore faut-il que celles-ci aient été conçues pour bien fonctionner ensemble et qu'elles soient facilement comprises, absorbées et applicables.

Or, du texte au terrain, du principe à l'application effective, il y a parfois plus qu'un pas, souvent un grand écart.

Absence de vision transversale, ambitions démesurées, manque de moyens de mise en œuvre... Les défaillances dans la conception de l'action et des politiques publiques portent préjudice aux citoyens. Par les réclamations qu'il reçoit, le Médiateur de la République dispose d'un poste d'observation privilégié pour pointer les dysfonctionnements, les oublis, les contradictions de textes qui se télescopent et les situations inenvisagées qui laissent les citoyens démunis face à un système administratif encore trop souvent hermétique.

Des politiques publiques brouillées par l'empilement législatif

Chaque année, de nombreuses lois, circulaires et décrets s'ajoutent et se superposent au corpus des textes déjà en vigueur. Comment les administrations peuvent-elles se repérer dans cette jungle normative ?

Une telle inflation dans un contexte législatif déjà saturé apparaît parfois comme une réponse de circonstance au traitement de nouveaux cas particuliers alors que des doutes ne cessent de surgir sur les capacités de l'administration à absorber cette démultiplication de particularités.

Le Médiateur en dresse le constat quotidien : cette profusion réglementaire opacifie l'accès des citoyens à l'information et complique la tâche des exécutants, confrontés à l'incessante complexité du droit et au foisonnement de la jurisprudence. Normes à peine intégrées et déjà obsolètes, régimes dérogatoires, arrêtés qui contredisent la loi : cette inflation de droit serait-elle en train de créer une illusion de protection alors qu'elle est précisément à l'origine d'une insécurité juridique ?

À cette instabilité juridique s'ajoute aussi une instabilité des pratiques dès lors que la confusion qu'elle génère au sein des services publics ouvre la voie à des comportements administratifs inappropriés, à des difficultés d'interprétation des textes, à un durcissement de la loi, à des ajouts de conditions pour l'octroi d'avantages.

Les dommages collatéraux dus aux réformes précipitées

Tous les secteurs de l'Institution l'observent : les réformes de notre pays se font trop vite sans que les dommages collatéraux qu'elles induisent en soient suffisamment mesurés. La révision de la Constitution de 2008 prévoit que les réformes soient précédées d'études d'impact pour mesurer les effets pervers qu'elles pourraient produire, mais elles le sont rarement, faute de temps et de moyens investis.

Il aurait par exemple été souhaitable que les créations du RSI (régime social des indépendants), de Pôle Emploi, de la Camieg (Caisse d'assurance maladie des industries électrique et gazière), qui ont généré de véritables petites révolutions dans les services administratifs des organismes sociaux, soient précédées de mises en commun progressives accompagnées par un management attentif et pédagogue et qu'elles se mettent en place dans un contexte de rodage et de calage. Mais les agents ont dû, tout en gérant les dossiers des deux millions de cotisants au RSI et ceux des trois millions et

demi de chômeurs, absorber et s'approprier en urgence de nouvelles pratiques sans cadre spécifique, sans accompagnement adapté. Résultat : ce sont les usagers qui font les frais de cette absence de pédagogie de la décision et de défaillances managériales et /ou technologiques. Et ce sont les agents qui sont injustement stigmatisés.

Le Médiateur s'est donc fait un devoir d'alerter sur les risques insuffisamment prévus des conséquences négatives de certaines réformes comme celles provoquées par la création du statut d'auto-entrepreneur.

Quand les ambitions politiques se heurtent aux moyens limités

Des attentes plus longues, des délais de traitement qui s'étirent, des démarches supplémentaires à effectuer... comment réagit un citoyen confronté à ce qui est présenté comme une amélioration du service public et qui se traduit en réalité par un service dégradé, plus complexe et moins accessible ? Dans les préfetures, les communes de taille modeste, les organismes en charge d'un service public renforcés se trouvent en réalité profondément fragilisés par les restrictions budgétaires. Fermeture plusieurs semaines dans l'année, diminution des plages horaires d'ouverture, restriction des accès au téléphone, au courrier, à Internet : les effets sont d'autant plus criants dans les préfetures qu'ils interviennent à un moment où les avancées souhaitées par la loi sont particulièrement attendues en termes d'efficacité et de service rendu aux usagers.

Méconnaissance des textes par les citoyens

D'un côté, il y a les citoyens qui sont de plus en plus nombreux à se sentir démunis face à un empilement réglementaire opaque, ne bénéficiant ni de repères ni d'indicateurs pour savoir si ces textes s'appliquent à leur situation particulière.

De l'autre, il y a l'administration qui se sent parfois tout aussi impuissante. Confrontée à des difficultés à absorber cette inflation législative, à décrypter une réglementation de plus en plus foisonnante et complexe, elle peine parfois à apporter des réponses concrètes et compréhensibles aux usagers qui l'interpellent.

Entre les deux, le Médiateur tente de renouer le dialogue et de relier les uns aux autres.

Une loi pas toujours applicable

Contrairement au principe de la loi dont la vocation est de s'appliquer à tous dans les mêmes conditions, la multiplication des textes et circulaires aboutit à des situations contradictoires où la loi se retrouve en décalage tant avec les objectifs des politiques publiques qu'avec les moyens de mise en œuvre sur le terrain, la rendant ainsi bien souvent aussi anachronique qu'inapplicable.

Le fossé se creuse-t-il entre pratiques des acteurs et attentes des citoyens ?

Dans le cadre de sa mission de service public, l'administration a vocation à rendre le droit accessible au plus grand nombre.

Alors que sa priorité devrait consister à adapter le système aux besoins des usagers, le Médiateur constate par les cas recensés sur le terrain que la tendance inverse domine encore trop souvent.

Prudence excessive des agents, lourdeurs et entêtements administratifs, ces travers qui imprègnent encore le service public conduisent à des situations d'injustice et de déshumanisation. Déstabilisés à leur tour par un système qui privilégie souvent le traitement de masse par rapport aux situations individuelles, les agents ont tendance à se réfugier derrière le formalisme et la sécurité d'une loi appliquée sans discernement.

Du côté des usagers, l'émergence d'un consumérisme social incite de plus en plus les réclamants à

revendiquer une évolution de la loi au profit d'intérêts individuels et au détriment de l'intérêt collectif.

C'est donc bien ce manque de dialogue et d'écoute mutuelle qui creuse le clivage. En restaurant du lien entre usagers et administrations, en favorisant la généralisation des lieux d'écoute et de proximité, le Médiateur aide à renouer avec le pacte républicain.

Excès de zèle et application mécaniste de la loi

Face à la complexité des textes qui s'impose d'abord à l'agent avant de s'imposer à l'utilisateur, le fonctionnaire n'a parfois d'autre solution que d'adopter une prudence maximale, qui finit par se révéler abusive et génératrice d'iniquités. L'afflux de mesures législatives tend à crispier les positions de l'administration qui, par crainte du supérieur hiérarchique, du procès ou encore du lynchage médiatique, préfère se désresponsabiliser plutôt que de s'exposer au risque de remise en cause, créant des points de blocage et d'affrontement. La banalisation de telles entorses donne lieu à des comportements de méfiance et d'opportunisme en décalage complet avec les missions d'un État de droit. En sécurisant sa décision, sa propre personne ou son service, l'agent privilégie le confort du système au détriment de celui de l'individu.

Dans ce contexte, c'est un véritable changement de culture que le Médiateur appelle de ses vœux pour permettre d'inverser ces logiques et de déplacer le centre de gravité du service public autour de l'utilisateur, désormais au cœur du système.

Des décisions prises au mépris de la loi

La méconnaissance de la législation, voire l'entêtement dans certains cas à maintenir une position contre l'avis du Médiateur de la République ou de décisions de justice, témoigne parfois d'une volonté des administrations et des élus de se soustraire à la loi. Dans son rôle d'apaisement, le Médiateur de la République est chargé de faire respecter le droit et aussi d'orienter les décisions des administrations et des collectivités afin de dégager une solution empreinte de sécurité juridique.

Excès de précipitation et excès de lenteur

Excès de précipitation, excès de lenteur des procédures et de leur application, la notion du temps administratif apparaît souvent en total décalage avec le temps des citoyens. L'administration impose à l'utilisateur une rigueur et un respect implacables des délais. Ceux-ci sont en effet le gage d'un traitement égalitaire, les mêmes délais s'imposant à tous. Pour autant, le moindre dépassement sera le plus souvent sanctionné par des procédures pénalisantes (suspension des droits, pénalités ou majoration des règlements, etc.).

À l'inverse, les usagers, contraints en permanence de s'adapter aux injonctions et au rythme d'un monde économique sous pression, se trouvent désarmés par la lenteur et l'immobilisme dont fait preuve l'administration à qui personne n'impose de justifier ses retards ou ses lourdeurs et qui se révèle incapable de s'imposer la rigueur qu'elle sait si bien exiger du citoyen.

Des procédures déshumanisées

La standardisation des procédures, qui incite au traitement de masse, conduit à la déshumanisation. L'administration ressemble parfois à une machine à broyer tout ce qui n'entre pas dans les cases prévues. Soumise à une logique de rendement et d'économie de moyens, elle n'est plus à même de percevoir les cas particuliers dans l'important volume de dossiers qu'elle traite. D'ailleurs, elle ne cherche pas à détecter la faille éventuelle ; ainsi une histoire individuelle peut-elle tourner au drame. C'est souvent grâce aux services du Médiateur de la République, qui agissent comme des filtres, que les agents administratifs acceptent de reprendre certains dossiers pour les examiner une nouvelle fois.

Expliquer, communiquer : un chaînon manquant

50 % des demandes d'intervention des usagers ne sont pas recevables par le Médiateur. C'est ce que constate le secteur Recevabilité, au travers des quelques soixante réclamations quotidiennes, qui lui parviennent à tout moment.

Depuis que le Médiateur de la République s'est doté d'un formulaire de saisine en ligne, les usagers peuvent en effet établir très facilement et à tout moment un contact avec lui. Or, il apparaît que la moitié de ces formulaires ne concerne pas le Médiateur. Les usagers mobilisent les secteurs de l'Institution alors qu'ils pourraient souvent régler leurs problèmes d'un simple coup de fil, en contactant les structures d'aide existantes ou le service administratif ad hoc. Hélas, c'est précisément là où le bât blesse.

Collectif mis à mal et souffrances individuelles non identifiées

Amer constat du Médiateur de la République en 2010 : la notion du « vivre ensemble » s'est encore fragilisée. Plus que jamais, la défense de l'intérêt individuel s'effectue au détriment de celui des autres, sans égard pour les intérêts de la communauté.

Il en résulte un climat d'agressivité : l'incapacité à se respecter les uns les autres et à dialoguer favorise les tensions, les conflits et évidemment le repli sur soi.

Or, quand l'insupportable, l'inadmissible n'est pas dénoncé, désigné, le système ne peut pas se remettre en question ni se régénérer.