

Services publics: le «*burn out*» de la France

Le médiateur de la République a remis son évaluation annuelle du fonctionnement de l'administration française*. Restrictions budgétaires, profusion réglementaire, lois « d'affichage »... Les usagers subissent, les agents ne sont pas en reste. Un bilan sévère.

Françoise DUMONT, vice-présidente de la LDH

Avant que sa fonction, créée en 1973 pour régler les litiges entre les citoyens et l'administration ne soit englobée dans celle du « Défenseur des droits », le médiateur de la République a voulu alerter une ultime fois sur la « *fatigue alarmante* » de la société française.

En terme quantitatif, le rapport souligne que le nombre de dossiers traités a été, au cours des années, en constante augmentation. Ainsi, le nombre d'affaires transmises en 2010 aux services du médiateur a progressé de 3,9% par rapport à 2009, avec un total de 79 046 affaires reçues. Le rapport dénonce un empilement législatif, qui empêche les administrations de se repérer dans la « *jungle normative* », de même que le mode d'élaboration des nouvelles lois, c'est-à-dire sous la pression publique, nourries par la politique de l'émotion, sans souci de cohérence et sans tenir compte des rapports émanant d'instances d'analyses et de propositions comme le Conseil économique, social et environnemental ou la Cour des comptes. On se retrouve donc avec, d'un côté, des citoyens de plus en plus

nombreux à se sentir démunis face à un empilement réglementaire opaque, ne sachant pas trop si les textes s'appliquent à leur situation particulière, et de l'autre, avec une administration qui se sent parfois tout aussi impuissante. Finalement la loi devient un facteur d'instabilité, avec des situations contradictoires et, paradoxalement, comme souvent les lois se recourent mal et qu'elles sont élaborées « *en l'absence de vision globale sur les réponses législatives à apporter à des problématiques de société* », les usagers sont parfois confrontés à des vides juridiques. Ils se sentent alors abandonnés ou victimes de discriminations.

Politique d'affichage et pression budgétaire

Le médiateur donne également, en autres exemples, les problèmes posés par la procédure permettant le regroupement familial pour les réfugiés. Comme celle-ci n'est pas réglementée, elle conduit certains postes consulaires à des interprétations restrictives des instructions administratives. Le médiateur a donc adressé, en juin 2010, une proposition de réforme au ministère des Affaires étrangères et européennes, ainsi qu'au ministère de l'Immigration, afin que la

procédure soit clarifiée et que les réfugiés puissent bénéficier de leur droit fondamental à mener une vie familiale – droit consacré par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH).

A cette profusion s'ajoute, toujours selon le rapport, une fébrilité qui entraîne un certain nombre de « *dommages collatéraux* », pour les usagers évidemment, mais aussi pour les agents qui, parfois, subissent eux aussi les incohérences de la loi et en deviennent les boucs émissaires. Qu'en est-il par ailleurs des études d'impact, prévues depuis la révision de la Constitution de 2008, pour mesurer les effets pervers des réformes ? Le rapport rappelle que celles-ci sont rarement faites, faute de temps et de moyens investis.

Autre critique émise : le législateur ne se soucie pas assez du caractère réellement applicable de la loi. Est citée en exemple la loi « Droit au logement opposable », dite « Dalo », « *partie d'un bon sentiment mais inapplicable en réalité* », et ce n'est certes pas la LDH, investie dans divers collectifs de défense du droit au logement, qui le contredira... Le rapport ne le dit pas en ces termes, mais ce qui est ici dénoncé de manière sous-jacente, c'est aussi une certaine politique d'aff-

AU SOMMAIRE

- **Médiateur de la République Services publics : le «*burn out*» de la France**
Françoise Dumont 9
- **Maghreb Face aux migrants tunisiens, une Europe bornée**
Catherine Teule 12
- **Inégalités La perte de légitimité politique des jeunes issus de l'immigration**
Joëlle Bordet 16
- **Libertés La Loppsi 2, une loi de surveillance et de contention**
Evelyne Sire-Marin 19
- **Politique de sécurité La dictature du risque zéro**
Jean-Claude Vitran 23
- **Travail Souffrance au travail Que faire de la dignité ?**
Pierre Tartakovsky 26
- **Roms/Gens du voyage Roms de Lille : pour une nouvelle gouvernance**
Gérard Minet 30

* Pour lire l'intégralité du rapport, voir <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-o8>.

fichage en matière législative. Malheureusement et on le sait, ces lois d'affichage peuvent être lourdes de conséquences, soit parce qu'elles constituent des régressions, soient parce qu'elles engendrent des espérances et des déceptions vis-à-vis de l'action politique.

La question des moyens revient avec les effets de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sur le fonctionnement du service public, dans les préfectures, dans les petites communes et dans les diverses administrations. Fermetures des bureaux plusieurs semaines dans l'année, diminution des plages horaires d'ouverture, restrictions dans l'accès au téléphone, à Internet... Tout ceci entre en contradiction avec les engagements de la « charte Marianne », censée faciliter l'accueil dans tous les services des établissements publics.

La pression budgétaire s'exerce aussi sur les décideurs, qui rechignent à réformer des textes, aux effets manifestement injustes, parce que ces réformes seraient financièrement coûteuses ou poseraient des problèmes de gestion. Le médiateur évoque le cas de ces nombreux vacataires de l'Education nationale qui, ne pouvant travailler plus de deux cents heures par an, ne perçoivent ni allocations chômage ni indemnités de licenciement. Il a fait, sur ce sujet, un certain nombre de propositions qui ont permis quelques avancées. Il n'en reste pas moins que ces enseignants vacataires, auxquels l'Education nationale a de plus en plus recours, constituent une population précaire croissante.

Du lien entre usagers et administrations

La deuxième partie du rapport commence par l'évocation d'une situation que la LDH a dénoncée lorsqu'en février 2010, elle a lancé la pétition « Vous êtes français ? Prouvez-le ! ». Il s'agit des difficultés rencontrées par

des Français nés à l'étranger, ou dont l'un des parents est né à l'étranger, au moment du renouvellement de leurs documents d'identité. Le médiateur pointe à cette occasion l'excès de zèle de certains agents qui, devant la complexité des textes, l'inflation des mesures législatives et éventuellement la crainte du supérieur hiérarchique, font une application mécaniste de la loi. Si le rapport n'est pas tendre pour les agents des administrations, il n'épargne pas non plus les élus qui, selon lui, méconnaissent parfois les textes ou s'entêtent à maintenir leurs positions, quitte à s'inscrire dans l'illégalité. Il regrette qu'un certain nombre d'élus, y compris des élus locaux, « n'aient pas pris conscience qu'ils sont porteurs du pouvoir de respecter la loi et de la faire respecter, mais en aucun cas d'un pouvoir d'imposer leur loi ».

Excès de précipitation pour le premier, excès de lenteur pour la seconde, ainsi pourrait-on aussi caractériser le rapport entre l'usager et l'administration. Pour remédier à cela, le médiateur recommande à l'administration de s'imposer à elle-même ce qu'elle impose aux citoyens, et notamment de cesser de se comporter en mauvais payeur, alors qu'elle impose aux usagers un respect implacable des délais de paiement. Des situations aux conséquences plus ou moins graves illustrent ce « deux poids, deux mesures » : celui de cette automobiliste verbalisée pour absence de ticket pendant qu'elle était précisément en train de le prendre, celui de cette entreprise de déménagement exerçant pour le compte de l'Etat et mise en péril compte tenu des délais de paiement de celui-ci, ou bien encore celui de cette femme atteinte de cécité, qui doit attendre plus de huit mois son allocation pour adulte handicapé...

Enfin, reprenant en partie le constat déjà dressé l'année dernière, le rapport pointe la montée

On se retrouve avec, d'un côté, des citoyens de plus en plus nombreux à se sentir démunis face à un empilement réglementaire opaque, et de l'autre, avec une administration qui se sent parfois tout aussi impuissante.

des tensions dans les centres hospitaliers, et l'augmentation des violences physiques envers les professionnels de la santé et du secteur médico-social. L'engorgement des urgences est décrit, et même si le rapport met en cause le comportement consumériste d'une certaine population, il n'en souligne pas moins que le recours aux services des urgences est de plus en plus le fait de patients en situation précaire, ou de patients découragés par les délais d'attente proposés par les médecins généralistes. Voilà qui, pour le moins, interroge le droit à l'accès aux soins dans notre pays...

Promouvoir la culture du dialogue

Il est clair que la vocation de ce rapport, remis au président de la République en mars 2011, était d'illustrer le rôle de l'institution et de la défendre « à un moment où la cohésion sociale est fragilisée par une société fragmentée, et où le besoin de dialogue, de lien social, est plus vif que jamais ». Sans aucun doute, J.-P. Delevoye a eu, tout au long de son mandat, conscience d'être parfois le dernier recours pour des usagers épuisés par des démarches qui n'en finissaient pas. Tout en ayant le souci d'être autre chose que le bureau des plaintes, il s'est appuyé, affirme-t-il, sur les problèmes dont il a été saisi pour identifier un certain nombre de défaillances administratives, mais aussi pour prévenir les dérapages ou les conflits, en développant une culture de dialogue en amont. Tout en enregistrant des évolutions contrastées dans ses relations avec les ministères, il s'est aussi efforcé de permettre des prises de conscience, comme celle concernant la maltraitance dans les établissements de soins, et il a contribué à ce que le ministère de la Santé place l'année 2011 sous le signe des patients et de leurs droits. Reste évidemment à savoir par quoi, sur le ter-



Fermetures des bureaux plusieurs semaines dans l'année, diminution des plages horaires d'ouverture, restrictions dans l'accès au téléphone, à Internet... Tout ceci entre en contradiction avec les engagements de la « charte Marianne », censée faciliter l'accueil dans tous les services des établissements publics. Ici, la préfecture de Bobigny.

rain, cette initiative s'est traduite. Au chapitre « bilan », le rapport rappelle aussi le rôle joué par les cent cinquante délégués du médiateur en milieu carcéral. Ceux-ci ont été présents de manière régulière sur soixante-trois sites, et au cas par cas sur cent un autres. Soins, gestion des objets personnels ou renouvellement de titre de séjour, les dossiers ont sans doute élargi le champ d'accès au droit des détenus, en permettant de régler des litiges avec les services publics – y compris l'administration pénitentiaire.

Un dernier rapport alarmiste

Tout comme elle a regretté la dissolution de la Défenseure des enfants, la LDH regrette aujourd'hui la disparition du médiateur de la République, parce qu'il a souvent joué un rôle de médiation et de proposition. La disparition de ces autorités indépendantes est un des aspects

de cette « hyperprésidence », que la LDH dénonce dans l'édition 2011 de son *Etat des droits de l'Homme en France*, « La République défigurée ».

Cela a été beaucoup souligné dans la presse, ce dernier rapport du médiateur, qui sonne un peu comme un testament quand il demande que l'année 2011 soit « celle de l'éthique, de la transparence pour toutes celles et ceux qui exercent le pouvoir, notamment s'agissant des financements et des conflits d'intérêt », est à bien des égards pessimiste. Il dresse un bilan sévère du fonctionnement du service public, décrit comme dégradé et incapable de faire du sur-mesure pour les personnes en difficulté. Cela interroge la capacité dont celui-ci est, aujourd'hui, en mesure d'assurer à chacun l'effectivité de l'accès à un certain nombre de droits fondamentaux et, pour s'en convaincre, il n'est qu'à entendre certains élus, les habitants et les associations de

quartiers dits « difficiles » dénoncer leur abandon en matière de services publics.

Le médiateur dépeint une société française fatiguée, découragée, « minée par trois grands sentiments – les peurs, les espérances, les humiliations –, alors que jamais l'engagement individuel et collectif n'a été aussi nécessaire ». C'est à relever ce défi que la LDH travaille, et c'est notamment le sens du Pacte pour les droits et la citoyenneté, que nous avons proposé à une cinquantaine d'autres organisations associatives et syndicales. Oui, nous considérons comme urgente la refondation d'une République vivante et plus fidèle à ses promesses. Mais si cela suppose des modifications constitutionnelles et législatives, des changements d'orientation des politiques publiques, nous sommes nous aussi convaincus que cela ne pourra se faire sans un engagement des citoyens eux-mêmes. ●