

Une crise de la régulation publique

Entretien avec Jean-Paul Delevoye*

Un certain nombre de services publics sont aujourd'hui assurés par les collectivités locales, soit directement soit via des associations. Si l'on considère la qualité juridique du service rendu aux citoyens, ce fonctionnement pose plusieurs questions. Les exigences croissantes de la proximité peuvent entrer en contradiction avec la complexité et la technicité croissantes des politiques publiques, et l'égalité des citoyens devant la loi peut se trouver menacée. L'analyse du contentieux porté devant le Médiateur de la République permet d'affiner le diagnostic et de proposer des pistes de travail.

Une prise de décision locale peut conduire à des disparités dans la qualité du service rendu, voire à des situations perçues comme des iniquités. Au vu du contentieux, quels sont aujourd'hui les principaux points de tension dans les relations entre citoyens et collectivités locales ?

Nous vivons aujourd'hui dans une société qui voit s'accroître sa complexité : on peut l'observer sur le plan juridique ou tout simplement dans la quantité d'information disponible. Cela peut susciter une certaine confusion chez les citoyens, et le risque est de voir grandir le fossé entre ceux qui peuvent s'orienter dans cette complexité et les autres. C'est dans ce contexte que les fonctions d'accueil des réclamations prennent aujourd'hui une importance croissante.

Traditionnellement, ce sont des fonctions relativement mineures. L'administration a longtemps conçu son action selon des logiques de masse, relativement anonymes. Cette « indifférence » de l'administration était d'une certaine façon la garantie de sa neutralité. L'accueil était dans ce contexte perçu comme une contrainte. C'est de moins en moins le cas aujourd'hui, et en fonction des publics, il est évident que la capacité inégale des citoyens à s'orienter et à comprendre la réglementation demande une réponse différenciée, voire personnalisée. Mais un problème d'adéquation demeure entre les obligations de ce que l'on appelait autrefois le « service » et le service rendu aux usagers. On est à la recherche d'un juste équilibre.

C'est précisément dans ce contexte que l'on peut considérer les évolutions en cours, dont la réforme n'est en réalité qu'un moment particulier. Vu la complexité et la technicité des problèmes à traiter, la fonction d'accueil peut difficilement avoir pour enjeu de traiter la question, mais bien davantage d'orienter l'utilisateur vers un pôle de compétence. Il y a bien ici un point de tension, entre les exigences de réactivité et de proximité d'une part, et la nécessité d'une réponse publique bien informée, d'autre part. Nous sommes confrontés aujourd'hui à une crise de la régulation publique, qui nous oblige à réfléchir à un changement de modèle. La demande de rapidité s'oppose en effet à celle de sécurité (sécurité juridique dans la réponse publique, par exemple), à la nécessaire mise en œuvre d'une sorte de principe de précaution. Cette tension trouve une traduction dans la méfiance de l'administration centrale envers l'administration locale. Et plus profondément nous avons face à l'administration une société en situation d'inconfort, ce que nous ne pouvons ignorer.

La question n'est pas d'accuser le « confort » dans lequel vivaient l'administration et ses agents, mais de prendre la mesure du désarroi des citoyens devant la complexité des lois, des procédures et des institutions. C'est un défi que doivent aussi affronter les élus locaux, dont les fonctions sont encore plus complexes. Ils ont en face d'eux non pas seulement des usagers, des « consommateurs de commune », mais une communauté à faire vivre, du lien social à tisser.

La réforme en cours des collectivités territoriales est-elle, à vos yeux, susceptible de faire évoluer cette situation ?

L'une des questions qui se posent aujourd'hui est le besoin d'un partenariat mieux défini entre l'État et les collectivités locales. L'enjeu est de favoriser les synergies. La logique de contrôle qui

* Ancien ministre, Jean-Paul Delevoye occupe depuis 2004 les fonctions de Médiateur de la République. Il a été entre 1992 et 2002 président de l'Association des maires de France.

tend à prévaloir et semble se dessiner dans la réforme en cours n'offre par exemple aucune prime à l'amélioration. Le risque, à terme, est alors de voir s'anémier les collectivités locales. Le développement de pôles de compétence, un phénomène que l'on peut considérer comme structurel, peut ainsi se traduire par une centralisation excessive des régions ou des départements.

Si l'on considère le point de vue du citoyen, l'enjeu est la neutralité de l'action publique. On observe aujourd'hui une certaine réserve des citoyens face aux exécutifs, et ce à tous les niveaux ; une méfiance et la crainte d'un excès de pouvoir. Ce n'est pas entièrement injustifié et il faudrait ici interroger notre culture politique, qui peine à distinguer le moment de la conquête du pouvoir et celui de son exercice. La question se pose de l'égalité des citoyens face à la décision publique. À cet égard, il faut savoir que le Médiateur de la République est régulièrement amené à rappeler aux maires les décisions du Conseil d'État sur, par exemple, l'attribution de salles aux associations. Or ces règles sont claires ! Mais en fonction des lieux, elles sont inégalement connues, ou mises en œuvre. C'est un problème.

Les principaux points de friction concernent l'urbanisme et le cadastre, l'état-civil, les questions d'accessibilité (pour les personnes handicapées), le respect des règles environnementales, et des points touchant aux conditions d'emploi dans la fonction publique territoriale (non prise en charge des cotisations chômage pour les contractuels, questions liées aux congés de longue maladie).

Ces réclamations sont légitimes, mais on devine en filigrane des systèmes publics fragilisés et le risque de voir reculer la qualité du service. On voit apparaître chez les décideurs une forme de peur du contentieux. Or, idéalement, la possibilité du contentieux ne devrait pas engendrer la peur du décideur mais plutôt l'aider à construire sa bonne décision. Cela ouvre sur un nouveau rapport au temps chez le décideur, avec l'émergence d'un temps d'appropriation qui doit être distingué du temps de l'exécution. Il y a en tout cas une vraie réflexion à mener sur la sécurité juridique : une réponse donnée dans un délai raisonnable, la possibilité formelle de la contradiction, une obligation de transparence. Beaucoup de progrès sont possibles, dont on connaît aujourd'hui les grandes lignes.

Or c'est probablement l'un des points faibles de la réforme des collectivités locales telle qu'elle se présente aujourd'hui. Il n'y a pas eu de débat sur la réforme des services administratifs d'appui à la décision politique (que ceux-ci soient intégrés aux administrations régionales ou relèvent des administrations de l'État). Le risque perdure d'une rupture d'égalité : égalité d'accès aux réclamations, égalité de la réponse en termes de sécurité juridique... Pour se donner les moyens de cette égalité, qui est au cœur de notre modèle républicain, il faudrait non pas opposer les logiques de la décentralisation à celles de la République une et indivisible, mais travailler à mieux les articuler.

Propos recueillis par Richard Robert