

Rapport de la 15^{ème} session de formation des collaborateurs des médiateurs membres de l'AOMF

En collaboration avec l'Association des Ombudsmans et des Médiateurs de la Francophonie (AOMF), l'Institution du Médiateur du Royaume du Maroc a organisé la 15^e session de formation des collaborateurs des Médiateurs membres de l'AOMF, les 5, 6 et 7 Mai 2015 à Rabat sous le thème « la simplification des procédures administratives et accès aux services publics ».

Cette session a connu la participation de 25 collaborateurs et d'experts appartenant aux 12 pays francophones suivants : Maroc, Burkina Faso, Guinée, Madagascar, Sénégal, Tchad, Bénin, Côte d'Ivoire, Tunisie, Belgique, France, Albanie.

La séance d'ouverture a été présidée par Monsieur Abdelaziz Benzakour, Médiateur du Royaume du Maroc. Les travaux de la session ont porté sur 5 modules.

Le premier module a eu pour thème « En quoi consistent les procédures administratives ? ».

M. Mohamed BENYAHYA, conseiller de Monsieur le Médiateur du Royaume du Maroc a introduit la notion de procédures administratives de.

Au début de son intervention, M. BENYAHYA a présenté les diverses définitions de la procédure et du circuit administratif puis il a fait la distinction en droit entre règles de fond et règles de forme et de procédures.

Il a insisté surtout sur l'importance des règles de procédure qui sont parfois déterminantes ou constituent l'instrument principal du travail des fonctionnaires et agents administratifs. Ces règles de procédure restent, généralement, indispensables pour la mise en œuvre des règles de fond.

Définissant la problématique générale portant sur la complexité des procédures, M. BENYAHYA a présenté deux cas de figure :

- l'unicité de procédures et la complexité des éléments intrinsèques ;
- la multiplicité des procédures et simplicité des éléments intrinsèques.

Concernant les sources du problème, il en a cité trois :

- Complexité et conflits de lois dans le temps ;
- Multiplicité des acteurs et intervenants ;
- Insuffisance en matière de décentralisation, de déconcentration, de délégation de pouvoir et/ou de signature et d'organisation administrative.

Au sujet des instruments juridiques utilisés, M. BENYAHYA a affirmé qu'au-delà des textes réglementaires : décrets, arrêtés... les administrations recourent fréquemment aux

circulaires et notes administratives dont la valeur juridique reste discutable. Cela crée un cercle vicieux de non transparence, lenteur ou lourdeur administrative, désorientation et lassitude des usagers, déception et renonciation aux droits, relations conflictuelles entre l'administration et les usagers.

Dans un autre registre et en s'attaquant aux actions de simplification des circuits et procédures administratives, M. BENYAHYA a insisté sur la contribution des institutions de médiation à la simplification. Il a donné l'exemple de l'institution du Médiateur au Maroc qui dispose d'un délégué spécial chargé du suivi de la simplification des procédures administratives et de l'accès aux services publics.

Le deuxième module de cette formation a eu pour thème « Tour d'horizon des missions des institutions de médiation en matière de simplification des procédures administratives et d'accès aux services publics ».

La première présentation de ce module a été faite par M. Vincent LEWANDOWSKI, Chef de Pole « Promotion des droits des usagers des services publics et réforme » au Défenseur des Droits.

L'intervention du Défenseur des droits en matière de la simplification administrative se fait, essentiellement, par le biais du pouvoir de propositions de réformes (à caractère législatif et réglementaire).

C'est ainsi que les thématiques les plus récurrentes que rencontre le Défenseur des droits dans son travail sont en rapport avec :

- l'absence ou le manque de visibilité des circuits de recours ;
- la qualité de l'accueil dans les services publics ;
- l'outil informatique.

Pour ce qui est de la méthodologie adoptée par le Défenseur des droits, elle se base sur un panorama des plaintes qui remontent de toute la France. Ces thématiques sont présentées à un comité qui inclut même une représentation des associations. A savoir que les thématiques les plus fréquentes sont en rapport avec les collectivités territoriales qui restent le premier contact de l'utilisateur ainsi que le premier vecteur d'information.

Ainsi, le Défenseur des droits a adopté 14 mesures de simplification administratives concernant différentes thématiques. On peut citer entre autres : la généralisation du Mémo, l'amélioration de la qualité de l'accueil et la simplification des méthodes de calcul de la taxe d'habitation.

Le bilan est basé sur ces outils et les fonctionnaires, qui sont amenés à prendre des responsabilités dans n'importe quelle administration, doivent passer par le service d'accueil.

Cependant tout fonctionnaire qui passe plus de deux ans dans ce service devra bénéficier d'un système de points qui lui permettra d'évoluer plus rapidement dans sa carrière.

La deuxième présentation de ce module a été faite par M. Emilien AMOUSSOU, Secrétaire général du Médiateur de la République du Bénin.

M. AMOUSSOU a commencé par la clarification du thème puis il a donné un aperçu transversal des missions et des prérogatives des médiateurs en matière de simplification des procédures.

Il a expliqué que les médiateurs n'ont pas une mission particulière en matière de simplification de procédures administratives mais disposent de prérogatives générales qui favorisent leurs interventions.

M. AMOUSSOU a parlé également des prérogatives de l'institution du Médiateur du Bénin. Le constat d'une forte ressemblance entre cette Institution et les autres en Afrique noire francophone (au Niger, au Burkina Faso, au Bénin, au Guinée Conakry, en Côte d'Ivoire, au Mali ...) a été fait.

M. AMOUSSOU a ensuite évoqué les dispositions juridiques qui permettent aux médiateurs de pays susmentionnés de pouvoir s'occuper des problèmes posés par les réclamants en matière de simplification de procédures.

Pour résumer, les médiateurs, se fondant sur les articles de la loi qui les instituent, peuvent faire des recommandations aux pouvoirs publics en matière de simplification de procédure, et ce après avoir dégagé les problèmes des plaintes.

Le troisième module de cette formation a eu pour thème « Simplification des procédures administratives et accès aux services publics : entraves et solutions alternatives ».

La première présentation a été faite par M. Oliver SCHNEIDER sur le sujet suivant « ensemble, vers une administration orientée usagers ».

Cette présentation a pris la forme d'un débat interactif.

Pour ce faire, l'expert a procédé à la projection d'une vidéo sur ce que devrait être l'administration future en Wallonie-Bruxelles, ensuite il a recueilli les avis de l'auditoire.

L'expert a affirmé, en réponse aux réactions de la salle, que tout au contraire de ce qu'ils peuvent penser sur l'administration en Belgique, le canal informatique dans son pays ne correspond en réalité qu'à 28 % des démarches administratives entamées par les citoyens.

Dans cet ordre d'idées, l'expert a affirmé que l'administration de demain doit être « multi-canaux » : elle ne doit pas se focaliser ou se limiter à un seul canal (nouvelles technologies, courrier, contact direct...).

Cette approche multi-canaux a été développée en Belgique, pour servir aux usagers réels, sur la base de « persona » (usagers fictifs), il s'agit là de 37 personnes ou profils (présentation de quelques profils).

L'expert a affirmé qu'en Belgique le citoyen est perdu face à la multitude d'intervenants dans le même service, ce qui a nécessité selon lui la création d'un point de contact unique.

Un autre concept très important présenté par l'expert est celui du « Catalogue des services » qui regroupe tous les services qu'offrent les administrations centrales et locales non pas par secteur mais par thème, ce qu'il a appelé « ligne de vie » ou événement marquant dans la vie (création d'entreprise, mariage, naissance ...), soit au total 48 événements.

En réponse à l'une des questions qui lui a été posée, l'expert belge a répondu qu'il collabore étroitement avec l'institution du Médiateur dans son pays puisque cette dernière détient le poste de chef de comité de pilotage en matière de simplification de procédures.

La deuxième présentation a été faite par M. ELAMRAOUI Hassan, responsable du programme de simplification des procédures administratives au MFPMA.

M. ELAMRAOUI a affirmé qu'une mise en contexte s'impose. Il faut passer de l'élément au système : les procédures administratives, formalisées dans des lois et/ou des règlements, sont les instruments de mise en œuvre des décisions politiques émanant aussi bien du pouvoir législatif que réglementaire. Aussi, les services en ligne sont une variante du déroulement des procédures administratives.

Pour l'expert, la simplification des procédures administratives n'est pas la seule composante de la relation administration / usager. Cependant, elle conditionne le niveau de la qualité du service rendu puisque cette relation reste au cœur de la genèse de l'Etat mandaté.

La simplification des procédures administratives selon l'expert, est une réforme qui vise la transformation de l'action de l'Etat. Elle dépasse le niveau de projet, d'un ministère, d'un gouvernement, elle centralise et intègre les échelons déconcentrés et décentralisés, elle s'ouvre aux cercles des usagers et dépasse le domaine des processus pour toucher l'accueil et la réclamation.

Pour conclure, l'expert a parlé de la synergie des administrations et médiateurs, pour cela il leur a proposé d'alimenter les administrations en informations provenant des usagers qui serviront à prioriser les procédures à simplifier, de proposer des mesures de simplification, de mener des études d'évaluation de la satisfaction des usagers quant à la qualité des services publics et pourquoi pas co-conduire avec les administrations des projets d'amélioration du service rendu à l'utilisateur dans les services publics.

Le quatrième module de cette formation a eu pour thème « problématiques systémiques relatives aux procédures administratives et l'accès aux services publics inspirés du traitement des réclamations ».

La première présentation de ce module a été faite par M. Abdelhadi ATTOBI, Chef de la section des études, d'analyse et de suivi à l'IMR.

M. ATTOBI a débuté sa présentation en distinguant les problèmes systémiques relatifs à la simplification des procédures et à l'accès aux services publics entre deux catégories :

- les problèmes endogènes, c'est-à-dire internes à l'administration elle-même;
- les problèmes exogènes, c'est-à-dire qui ont une influence directe sur les relations administration administrés.

La conséquence principale est l'instauration de circuits parallèles qui peuvent eux même être de deux sortes :

- Un circuit plus ou moins légal, la concession ou la gestion déléguée entraînant un surcoût ;
- Un circuit illégal, constitué par certains fonctionnaires pouvant déboucher sur une sorte de prévarication et de corruption.

Les solutions, quant à elles, consistent en une action sur le cadre institutionnel (réforme de fond de l'administration) et une action sur la méthodologie de travail

(élimination des procédures et pièces superflues, instauration de guichets uniques, utilisation des nouvelles technologies...).

L'expert a ensuite présenté le cadre juridique dont est dotée l'IMR et qui lui permet de s'attaquer à la problématique de simplification de procédure (articles du dahir de création 33, 35, 23, 25 et du règlement intérieur 19, 20, 21, 22, 23 et 24).

Pour conclure, l'expert a démontré qu'entre la mission du Médiateur du Royaume et les ambitions du Ministère chargé de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, il y a la réalité des plaintes enregistrées au sein de l'institution, qui tente de leur trouver des solutions :

- Régularisation de la situation des fonctionnaires, sur fond de plusieurs échecs : départ volontaire, titularisation des temporaires

- Le calvaire de fond et de forme des usagers du service public : (**de forme** : accueil, procédures, laxisme, **de fond** : délivrance de documents administratifs, abus de pouvoirs, documents d'urbanisme).

La deuxième présentation de ce module a été faite par M. Enio HAXHIMIHALI, Directeur du cabinet de l'avocat du peuple d'Albanie.

L'expert a commencé par donner des données d'ordre général relatives à la constitution et aux différents textes de lois (y compris celle du médiateur).

Pour répondre à la question concernant la mise en action des institutions de médiateurs, l'expert a affirmé que tout individu ou groupe d'individu peut saisir le médiateur ; celui-ci peut également s'auto-saisir ou sur une demande écrite du président de l'assemblée ou d'un groupe de députés.

En comparant les différents modèles de gestion de plaintes, M. HAXHIMIHALI a affirmé qu'au Danemark l'ombudsman n'est pas obligé de répondre à chaque plainte de tout citoyen, il préfère des sujets et des thématiques pour les traiter par le biais des propositions de réforme.

Pour ce qui est des actions de compétence de l'Avocat du peuple, M. HAXHIMIHALI en a énuméré trois :

- recommandations individuelles ;
- rappel des questions importantes ;
- recommandations législatives.

En concluant, l'expert a affirmé que tous les médiateurs avaient des spécificités communes :

- absence de pouvoir exécutif ;
- force argumentaire des recommandations.

Le cinquième et dernier module de cette formation a eu pour thème « nature des recommandations des institutions de médiation en matière de simplification des procédures administratives et d'accès aux services publics ».

La première présentation de ce module a été faite par M. Emilien AMOUSSOU, Secrétaire général du Médiateur de la République du Bénin.

M.AMOUSSOU a présenté la nature des recommandations des institutions de médiation en matière de simplification des procédures administratives et l'accès aux services publics.

Il a commencé par définir l'approche sémantique d'une part du terme « nature » qui est l'ensemble des caractères fondamentaux qui définissent un être, une chose ou une personne et de l'autre du terme « recommandation » qui est défini comme l'action précisant un comportement à suivre.

L'expert a affirmé que par la simplification des procédures administratives, on entend le fait de rendre plus aisées les démarches indispensables à mener pour bénéficier d'un service public.

L'accès aux services publics, c'est l'ensemble d'un dispositif d'accueil et d'orientation de l'usager dans l'Administration.

Juste après l'expert a présenté les dispositions juridiques contenues dans la loi instituant le Médiateur de la République du Bénin en matière de simplification des procédures et d'accès aux services publics (art 12, art 16 et art 18).

Pour mieux démontrer l'application des dispositions juridiques dont est doté le Médiateur du Bénin, il a fait évocation de quatre cas de recommandations formulées par le Médiateur de la République du Bénin et la nature desdites recommandations.

La deuxième présentation de ce module a été faite par M. Marc BERTRAND, Médiateur de la Wallonie et de la fédération Wallonie Bruxelles, Belgique, 1^{er} Vice-Président de l'AOMF.

Au début de son intervention M. BERTRAND a fait la distinction dans son pays (qui est un pays fédéral) entre les autorités régionales et celles fédérales.

Les compétences sont réparties entre les différents départements administratifs, ce qui fait que l'accès à l'information n'est pas simple et courant (exemple de la sécurité sociale, des immigrés...).

M. BERTRAND a expliqué qu'en Belgique il existe quatre médiateurs. Tous disposent d'un portail unique qui renvoie vers le médiateur compétent.

Aussi, il a affirmé que les institutions de médiation dans son pays disposent de deux piliers :

- le premier pilier consiste à être à la disposition des citoyens (contact avec eux ...) ;
- le second pilier consiste pour ces institutions à être des institutions de recommandations (législatives ou réglementaires, générales ou spécifiques).

Le rapport produit par l'institution du Médiateur belge insiste sur le fait que les ministères doivent s'en tenir au tableau de bord pour ce qui est du suivi des recommandations.

Ensuite, l'expert a donné des exemples de recommandations et les critères qu'elles sont tenues de respecter : celles-ci doivent être basées sur la rigueur d'analyse ; elles doivent être raisonnables et réalistes, en prenant en considérations les contraintes budgétaires des administrations.

Pour clore sa présentation, l'expert a insisté sur l'importance de se rencontrer (entre médiateurs et administrations) pour établir un climat de confiance et une bonne coopération.

La dernière séance de cette formation consistait à faire l'état des lieux de l'AOMF et de son programme d'action futur. Elle a également été présentée par M. Marc BERTRAND, Médiateur de la Wallonie et de la fédération Wallonie Bruxelles, Belgique, 1^{er} Vice-Président de l'AOMF.

L'AOMF a été créée il y a 17 ans. Elle s'occupe de la médiation dans l'espace francophone. Elle soutient ainsi le partage d'expérience et la professionnalisation des institutions de médiation.

Pour ce qui est des principales actions, la force de l'association passe par la réalisation et les programmes suivants :

- la formation et le rôle que joue le centre de formation de Rabat, à travers ses cycles de formations semestriels ;
- le renouvellement du site internet de l'association avec un accès aux bonnes pratiques des différentes institutions membres de l'AOMF grâce à son Recueil de doctrine ;
- Les comités thématiques qui ont été créés pour renforcer les missions de l'AOMF :

1. Le Comité des enjeux juridiques

Il a pour mandat de conseiller et soutenir les membres de l'AOMF qui désirent renforcer leur statut au sein de leur État respectif, notamment les membres associés qui souhaitent remplir les critères nécessaires pour accéder au statut de membre votant.

2. Comité des enjeux relatifs à la prévention et au règlement des conflits

Ce comité-conseil a pour mandat de contribuer à **favoriser** et **préserver** la paix et la réconciliation, dans le respect des institutions démocratiques, au sein des États et Gouvernements membres de la Francophonie où des **conflits** menacent la **paix sociale** et la **démocratie**.

3. Comité sur les droits de l'enfant

Le travail du comité-conseil sur les droits de l'enfant est divisé en **deux volets** : la **protection** des droits de l'enfant et la **promotion** des droits de l'enfant. Le comité est composé de représentants de **14 institutions membres**. Il a pour mandat notamment de proposer une stratégie et un plan d'action faisant connaître les droits des enfants et leurs besoins de protection aux acteurs-clé de leur éducation et de leur bien-être.

4. Comité des communications

Ce comité a pour mandat de conseiller les membres qui souhaitent **améliorer** leurs **stratégies de communication**. Il est sous la responsabilité de l'institution occupant la présidence de l'AOMF.

Il a informé les participants que le 9^{ème} congrès de l'AOMF aura lieu en octobre au Canada (Québec).

Plusieurs conclusions générales ont été tirées de cette session de formation :

- intégrer la simplification des procédures dans le cycle global de l'amélioration continue de la qualité du service rendu à l'utilisateur ;
- l'amélioration continue de la qualité du service rendu à l'utilisateur est l'affaire de tous, institutions et personnes ;
- l'amélioration continue de la qualité des services rendus à l'utilisateur n'est pas une faveur ou une option, mais une obligation gouvernementale ;
- l'amélioration continue de la qualité du service rendu à l'utilisateur doit bénéficier du soutien du chef de l'exécutif, des ministres et des responsables administratifs ;
- l'institution du médiateur peut contribuer à l'amélioration continue de la qualité du service rendu à l'utilisateur à travers, notamment :
 - * La proposition de procédures prioritaires pour la simplification et les mesures de simplification ;
 - * La conduite d'études d'évaluation de la satisfaction des usagers sur la qualité des services publics ;
 - * La participation avec les administrations à des projets d'amélioration du service rendu à l'utilisateur dans les services publics.

Rabat le 07-05-2015