

# “L’Utopie, c’est ce qu’on n’a pas encore essayé”



Jacky Simon aime citer cette phrase de Théodore Monod. Peut-être même est-ce une manière de résumer l’espoir qu’il place dans la structure qu’il a créée sous l’autorité du ministère. Médiateur de l’éducation nationale, il a voulu que le service des médiateurs reste de petite dimension, qu’il ne devienne surtout pas une administration parallèle : un médiateur national et un médiateur par académie. Cette petite structure a une grande ambition : faire changer la relation entre “l’usager” et l’administration. Pour lui, même si l’évolution est incontestable, l’éducation nationale a toujours un déficit en matière de gestion des ressources humaines et de dialogue avec ses usagers. Des efforts importants aussi restent à faire en matière de prévision de gestion et sur l’aspect qualitatif. On a su prendre conscience que chaque élève était différent. De la même manière, on ne peut utiliser des standards pour gérer les personnels. Le statut de la fonction publique n’est pas incompatible avec une gestion qualitative des personnels, “tous ont des qualités, mais tous ne sont pas équivalents”.

Il a le sentiment que progressivement le médiateur permet de faire prendre conscience qu’il faut traiter qualitativement les choses, dans le cadre du droit. Faire changer les pratiques, les méthodes, l’état d’esprit c’est bien son ambition : être un aiguillon pour faire naître ces réflexes.

Pour Jacky Simon, le chef d’établissement a un rôle essentiel dans le dialogue avec les parents, les élèves et les professeurs... Il doit participer à l’évaluation des personnels. “Alors que 80 % de l’activité de son établissement est l’activité humaine, production de matière grise, il n’est pas normal qu’il n’en soit responsable que de 10 %”. Et le médiateur répète avec force que chaque individu a le droit d’être traité individuellement qu’il s’agisse d’un élève, d’un parent ou d’un personnel. La clef c’est l’explication, le dialogue, et le rôle du médiateur est souvent de mettre en relation, d’obtenir que le “demandeur” reçoive de son chef de service ou de son chef

d’établissement des explications. Par sa faculté d’écouter, d’expliquer, de convaincre, le chef d’établissement a un remarquable rôle de déminage et de règlement des conflits.

Quel est l’état d’esprit du médiateur national après deux ans de fonctionnement de la structure ? Plutôt optimiste mais avec raison. Chacun convient maintenant que la structure de médiateur est utile, l’administration comme les syndicats qui pensaient volontiers que le rôle de médiateur leur revenait. Optimiste parce que des problèmes ont été réglés et que des scepticismes ont été vaincus. Le travail des médiateurs académiques est remarquable.

“Il faut continuer avec détermination, en l’animant avec force”. En effet, l’éducation nationale a une grande faculté à lancer des expériences et à parfois les oublier... Une insatisfaction cependant, les réclamations reçues proviennent beaucoup des personnels, peu des usagers. Les catégories les plus fragiles sont aussi celles qui s’adressent le moins aux médiateurs.

L’honneur du système éducatif est de traiter tous les dossiers et de faire un peu plus d’efforts pour ceux qui viennent le moins volontiers vers l’école, qui parfois en ont un peu peur.

Il faudra avoir la volonté d’écouter, d’expliquer et d’être convaincant.

Les médiateurs ont un avantage, ils n’appartiennent pas à l’institution. Ils peuvent ainsi ouvrir le chemin.

Mais leur travail, même de qualité, a des limites. Ils ne peuvent ni ne doivent se substituer aux acteurs, aux décideurs et parmi eux aux chefs d’établissement, en liaison étroite avec les enseignants placés au plus près des usagers...

Traiter chacun avec attention dans le respect des grands principes du droit est très certainement très exigeant et lourd. Mais cela se fait dans de nombreux cas... Il faut amplifier la démarche. Ce n’est donc plus tout à fait de l’utopie.

# Une demande croissante tant des usagers que des personnels pour plus d'écoute, d'explication, de communication et de dialogue.

## Synthèse du rapport annuel du médiateur de l'éducation nationale pour l'année 1999

*Les médiateurs de l'éducation nationale institués par le décret du 1<sup>er</sup> décembre 1998 n'ont pas pour mission de mettre en cause ni même de porter un jugement sur le fonctionnement global d'une administration - l'éducation nationale - qui, grâce à différentes évolutions, a su améliorer ses relations avec les usagers. Le rôle des médiateurs est d'inciter l'administration à prendre toujours mieux en considération les attentes individuelles de ses interlocuteurs, les usagers (parents, élèves, étudiants...) comme les agents, de la maternelle à l'université.*

*Le présent rapport porte sur la mise en place progressive du nouveau dispositif en 1999 et prend en compte :*

- les objectifs, le fonctionnement et les activités (1<sup>re</sup> partie)
- les enseignements à tirer de l'analyse de réclamations significatives (2<sup>e</sup> partie)
- le volontarisme nécessaire pour modifier certaines situations (3<sup>e</sup> partie).

## PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIF ET ACTIVITÉS

Une ambition : améliorer le lien social entre l'administration de l'éducation nationale, ses usagers et ses personnels

### 1. Pourquoi une telle démarche ?

*Un changement d'attitude débouchant sur une pratique renouvelée du service public*

L'éducation nationale parvient à traiter de façon satisfaisante les grands effectifs auxquels elle est confrontée (élèves, étudiants, enseignants). Mais cette approche quantitative n'est pas toujours adaptée ni suffisante :

- L'administration est souvent moins performante dès lors qu'il s'agit de traiter des cas singuliers. Les services ont spontanément tendance à replacer chaque dossier individuel dans un cadre prédéterminé, en gommant sa spécificité. L'ambition du médiateur est d'inciter l'administration à mieux prendre en compte la singularité des dossiers et à rechercher le cas échéant des solutions plus individualisées dans le respect du droit.
- L'approche quantitative, essentielle, ne doit pas, par ailleurs, exonérer l'administration de l'obligation d'améliorer sa relation avec la personne que chaque dossier représente. Le médiateur a pu ainsi constater que la non réponse de l'administration aux courriers et aux demandes reçus constituait une pratique encore trop courante. Or chacun compte.
- Enfin, en dépit du fait que la grande majorité des dossiers sont traités de façon satisfaisante, les dysfonctionnements même exceptionnels qui peuvent survenir ont un impact important sur l'image du service public. Le rôle du médiateur est donc aussi de permettre à l'administration de repérer et de traiter les zones de dysfonctionnement.

De façon plus générale l'ambition du médiateur est d'éviter que des erreurs ponctuelles, des incompréhensions

et l'insuffisance du dialogue ne viennent alimenter les recours juridictionnels : la volonté de prévenir les contentieux constitue aussi une des principales justifications de la création du médiateur

### *Un dispositif souple au plus près des personnes*

Le médiateur de l'éducation nationale a été nommé pour trois ans renouvelables par arrêté du ministre de l'éducation nationale. Il est indépendant des services du ministère. Il peut faire appel aux inspections générales.

Le médiateur s'appuie dans chaque académie sur un médiateur académique, qu'il a choisi. Dans les académies les plus importantes, le médiateur académique peut être assisté d'un correspondant.

Dans chaque académie, le médiateur traite les dossiers relevant de la compétence académique. Le médiateur de l'éducation nationale traite, lui, les dossiers de la compétence de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale. Il convient de noter que l'intervention du médiateur académique ne peut faire ensuite l'objet d'un appel auprès du médiateur de l'éducation nationale.

Les médiateurs académiques sont des personnalités aimant le dialogue, bénévoles, ayant exercé des responsabilités importantes au sein de l'éducation nationale. Ils sont depuis peu à la retraite et sont donc indépendants de l'institution scolaire et universitaire.

### 2. Les médiateurs

#### *Un accès simple*

#### *Comment saisir le médiateur ?*

Après s'être adressé sans succès à l'administration, les personnes qui contestent une décision de l'administration adressent par courrier une demande d'intervention au médiateur académique si la décision a été prise par le recteur, l'inspecteur d'académie chef des services départementaux de l'éducation nationale ou un chef d'établissement. Ils s'adressent au médiateur de l'éducation nationale si la décision a été prise par le ministre ou ses représentants (directeurs...). Les médiateurs peuvent être conduits à recevoir les intéressés.

#### *Le médiateur et les recours juridictionnels*

On peut saisir le médiateur avant d'introduire un recours juridictionnel (la saisine du médiateur est aussi possible parallèlement à ce recours ou même après qu'un jugement ait été rendu, sans que le médiateur puisse remettre en cause une décision de justice). Il faut noter que les délais de recours juridictionnels ne sont pas suspendus par la saisine du médiateur.

#### *Un travail fait d'analyse et de conviction*

Le médiateur peut être saisi par tous les usagers de l'éducation nationale (parents, étudiants, élèves) et par les personnels de la maternelle à l'université

Le médiateur ne peut être saisi que de réclamations

contre des décisions ayant concerné le demandeur. Ceci exclut les conflits de nature collective.

Le médiateur n'a pas vocation à se substituer à l'administration : il n'a pas de pouvoir de décision mais un pouvoir de conviction. Il peut intercéder auprès de l'administration, pour suggérer au service compétent une solution ou un changement de position.

Dans le même esprit, le médiateur n'intervient pas sur les dossiers sur lesquels l'administration n'a pas encore été amenée à se prononcer : il convient donc de s'adresser préalablement à l'administration avant de saisir le médiateur. Cependant, sa démarche n'est pas juridiquement rigide : elle vise à guider par exemple les familles éprouvant des difficultés à trouver des « points d'entrée » dans le système. Interscesseur, il peut être aussi un guide, celui qui donne un conseil et écoute.

L'intervention du médiateur peut déboucher sur les situations suivantes :

- Le médiateur peut suggérer à l'administration une solution ou un changement de position, si l'administration a commis une erreur ou si l'application de la réglementation, quoique correcte, a néanmoins créé une situation inéquitable.

- Il peut faire des recommandations concernant un changement des pratiques, de la réglementation ou de la législation et les faire figurer dans son rapport annuel.

- En revanche, le médiateur ne peut avoir pour mission de faciliter l'attribution de passe droit. Les demandes d'intervention présentées sur cette base sont systématiquement rejetées.

#### *Les rapports avec le médiateur de la République*

Le médiateur de l'éducation nationale est indépendant du Médiateur de la République. Il est seul compétent pour traiter des réclamations présentées par les

personnels en activité du ministère. Les demandes d'intervention présentées par les usagers ou les personnels retraités peuvent en revanche être traitées par le Médiateur de la République aussi bien que par le médiateur de l'éducation nationale. Le médiateur de l'éducation nationale est par ailleurs le correspondant ministériel du Médiateur de la République.

L'activité des médiateurs en 1999

#### 1. Les réclamations

- Le médiateur et les médiateurs académiques ont reçu en 1999 environ 2 400 réclamations. La plupart de ces réclamations ont émané des personnels (73 %). Parmi ces personnels, la plupart émanent des enseignants et en particulier des enseignants du second degré.

- Les réclamations des personnels portent le plus souvent sur des questions de carrière et de mutation. Celles des usagers portent le plus souvent sur les problèmes d'inscription scolaire, d'exams et de concours.

- Pour l'avenir l'objectif est de faire connaître l'institution du médiateur auprès des familles et en particulier des familles les plus fragiles, éloignées du système et des réseaux associatifs. De nombreux contacts ont été pris dans cette perspective avec des associations intervenant dans le domaine social.

#### 2. Les résultats

- 90 % des dossiers ont été traités au cours de l'année, le reste étant en cours d'instruction.

- 63 % des dossiers traités et menés à leur terme ont débouché sur un résultat plutôt favorable pour le réclamant, 31 % sur un résultat plutôt défavorable.

- Les délais de traitement des dossiers apparaissent très variables : de quelques jours à plus d'un an pour quelques dossiers très complexes.

## DEUXIÈME PARTIE : QUELQUES RECOMMANDATIONS

Ces recommandations s'appuient sur les enseignements tirés des réclamations adressées aux médiateurs en 1999, tant au niveau ministériel qu'académique.

Clarifier et améliorer les relations de l'administration avec les usagers et avec les personnels

1. Adresser des réponses aussi personnalisées que possible aux interlocuteurs

Le médiateur a pu constater que, dans encore de nombreux cas, l'administration s'abstenait de répondre aux demandes d'explication ou adressait des réponses manifestement trop tardives. Le médiateur suggère dès lors de rendre obligatoire l'envoi d'un accusé de réception comportant les coordonnées de l'agent qui suit le dossier. Il faudrait aussi systématiser la mise en place de cellules d'accueil opérationnelles dans les rectorats.

2. Adresser des réponses comportant des explications nécessaires à leur compréhension dans un langage clair

Lorsque ces réponses existent, elles sont souvent présentées de façon trop technique, laconique et impersonnelle pour être aisément accessibles à leurs destinataires.

3. Rédiger les textes qui servent de référence aux administrés en langage simple et fiable

Un grand nombre de réclamations auraient pu être évitées si la rédaction des circulaires et notes de service annuelles relatives notamment aux recrutements, mutations ou attributions de bourses d'enseignement supérieur

avaient été rédigées de façon plus claire et plus précise et aussi plus réaliste, notamment en ce qui concerne les délais.

4. Conseiller les personnels et les usagers dans leurs démarches administratives

Les agents sont encore trop souvent laissés dans l'ignorance des démarches à accomplir, notamment dans le domaine des pensions de retraite. Des actions d'information sont à amplifier dans ce domaine, de façon à prévenir les erreurs et les futurs contentieux.

Assurer une meilleure prise en compte du principe d'égalité

1. Mieux harmoniser la réglementation

L'évolution historique des statuts des différentes catégories de personnels a conduit à des incohérences et à des ruptures d'égalité (entre les enseignants du premier et du second degré pour l'accès à l'enseignement supérieur, entre les professeurs des écoles et les instituteurs pour l'accès au corps des certifiés, entre diverses catégories d'enseignants pour la validation de leurs années de formation initiale; entre assistantes sociales et infirmières pour la titularisation. Une mise en cohérence de ces différents statuts paraît très souhaitable.

2. Assurer une meilleure cohérence de l'action administrative

Si des progrès incontestables ont été constatés dans la gestion des différents domaines, il subsiste de nombreux problèmes de coordination, par exemple de calendrier (concours...).

3. Distinguer dans le domaine des examens et des concours ce qui relève du principe de souveraineté des jurys et des règles d'organisation

Le médiateur rappelle que la souveraineté des jurys ne porte que sur l'appréciation des mérites des candidats. En revanche les règles d'organi-

sation de concours et examens sont fixées précisément par les textes et doivent être strictement respectées (égalité entre les candidats). Ces règles doivent être rappelées aux jurys.

Le médiateur a d'autre part relevé des cas où les barèmes de notes utilisés par les jurys étaient difficiles à comprendre. Une réflexion devrait être conduite pour renforcer la crédibilité des barèmes de notations.

Le médiateur suggère que les jurys reçoivent les candidats qui souhaitent, à l'issue des épreuves, obtenir les explications nécessaires quant aux critères de jugement qui ont été utilisés. Ceci n'est pas toujours le cas.

4. Respecter avec plus de scrupules les principes de gratuité de l'enseignement public

Le médiateur appelle l'attention sur le développement des cas où une participation financière des familles est sollicitée (cotisations à des foyers ou des coopératives, participation pour l'enseignement de la natation, pour les sorties et voyages scolaires...). Il paraît souhaitable qu'une mise à plat de cette question soit effectuée et que des règles claires soient posées et communiquées aux familles.

Assurer une meilleure prise en compte de la dimension humaine

1. Améliorer le dispositif traitant des rapprochements de conjoints

Sans sous estimer les efforts réels qui sont faits, le médiateur a été saisi de différents cas dans lesquels l'administration a traité cette question de façon sans doute encore trop mécanique.

2. Adopter une attitude plus ouverte pour traiter les situations de handicap tant à l'égard des usagers que des personnels

Plusieurs cas montrent que l'obstacle des questions de moyens souvent avancé n'est pas déterminant mais qu'il s'agit davantage de

modification de comportement voire de modifications de réglementation.

3. Exercer une grande vigilance vis à vis d'éventuelles manifestations de racisme

Le médiateur appelle l'attention sur cette question délicate qui fera l'objet d'un approfondissement dans le prochain rapport.

4. Ne pas sous estimer le phénomène du harcèlement moral

Le médiateur suggère une réflexion approfondie de l'administration sur un phénomène longtemps occulté.

5. Traiter avec tact et humanité le problème des trop perçus sur salaires ou indemnités

L'administration se montre souvent rigide dans ce domaine, même dans les cas où l'erreur lui est imputable, alors que des solutions peuvent souvent être trouvées.

## TROISIÈME PARTIE : POUR ALLER PLUS LOIN

Des comportements à modifier

1. Des attitudes qui parfois confinent à l'obstination, à une certaine forme d'acharnement voire de désinvolture juridique

Dans un certain nombre de cas, l'administration choisit délibérément d'attendre le jugement du tribunal alors que ce jugement sera très probablement défavorable à l'administration. Dans d'autres cas, où l'administration a pris des décisions erronées concernant certaines catégories d'agents, elle n'accepte ensuite de réexaminer que les dossiers des personnes ayant introduit un recours juridictionnel.

Dans ces différents cas, l'amélioration de la situation ne dépend pas de modifica-

tions de la réglementation mais d'un changement d'attitude, même si la question de la charge de travail ne peut être occultée.

2. Des situations qui pourraient être réglées moyennant quelques précautions en amont des décisions

La clarification en amont des règles du jeu (carte scolaire des lycées de centre ville par exemple...), la manifestation de courage dans la gestion des personnes... éviteraient de nombreux déboires.

Quelques réussites qui portent témoignage dans des cas très difficiles

Le rapport présente différents cas qui illustrent le fait que, grâce à une grande détermination et pugnacité, il est possible de régler ou à tout le moins de faire progresser d'une façon très significative des situations réputées insolubles voire inextricables (pensions, accidents du travail...).

Des dysfonctionnements plus globaux qui rendent incertaine la tâche des médiateurs

- Le médiateur de l'éducation nationale ne serait pas dans sa mission s'il ne soulevait pas un certain nombre de problèmes de management du système éducatif qui rendent parfois son action dérisoire et inefficace.
  - L'inspection des personnels
- Différents cas dont il a été saisi posent le problème du rythme des inspections des enseignants, qui parfois sollicitent sans succès une inspection.
- L'affectation d'enseignants insuffisamment aguerris dans des zones difficiles a conduit parfois des médiateurs académiques à recevoir ces enseignants sans pouvoir atténuer leurs problèmes.

## CONCLUSION

Contrairement à une conviction souvent répandue, peu de modifications de structure sont sous-jacentes aux problèmes soulevés. La question centrale relève essentiellement de l'écoute, de l'explication, de la communication et du dialogue, c'est à dire d'une approche personnalisée des problèmes. Si des progrès ont été faits d'une façon incontestable par l'administration, la demande tant des usagers que des personnels dans ce sens va croissante.

Au-delà de ce constat général, quatre observations peuvent être faites :

- La mise au point de normes de qualité parallèlement à une simplification des procédures et des textes est une piste à explorer ;
- Les directeurs des ressources humaines dans les rectorats et les chefs d'établissement ont un rôle de premier plan dans l'évolution vers une approche plus qualitative et rapprochée de la gestion des personnels ;
- Il paraît opportun de réfléchir à la mise au point d'un code de bonne conduite entre les usagers et les acteurs du système éducatif. Cette charte pourrait notamment faire apparaître les droits et les devoirs en particulier des parents et des enseignants dans le dialogue singulier qu'ils doivent entretenir ;
- Enfin, le succès de la déconcentration passe par une plus grande responsabilité professionnelle individuelle et une plus grande confiance accordée à des agents évalués selon des critères précis.

Le médiateur suggère enfin la constitution d'un comité de suivi de ses recommandations associant les principaux décideurs et présidé par le directeur de cabinet du ministre, qui examinerait les voies et moyens d'une éventuelle mise en œuvre des mesures préconisées.