

Le Médiateur de la République

A l'issue d'un contrôle portant sur la gestion des services du Médiateur de la République pour les exercices 1995 à 2002, la Cour des comptes avait dressé en 2004 un constat sévère portant principalement sur les points suivants :

- un statut budgétaire et financier insatisfaisant se traduisant par l'absence d'un agent comptable et par une documentation budgétaire et comptable trop sommaire,

- une gestion du personnel méconnaissant les grands principes de la fonction publique, qu'il s'agisse des personnels du siège ou des délégués, représentants déconcentrés du Médiateur,

- une récente implantation immobilière dispendieuse.

En 2009, à l'issue d'un nouveau contrôle, La Cour a pu relever que les errements constatés ont fait l'objet de redressements substantiels et que les services du Médiateur connaissent aujourd'hui un fonctionnement administratif satisfaisant, allant souvent au-delà de la simple mise en œuvre des recommandations de la Juridiction.

La loi du 3 janvier 1973, qui a institué le Médiateur de la République, avait doté ce dernier d'un régime financier et comptable exorbitant du droit commun. Un tel système confiait au Médiateur à la fois les attributions d'ordonnateur secondaire et de comptable, faisant de ce fait échapper les dépenses aux règles de la comptabilité publique. Au surplus, il était également responsable des marchés pour les achats effectués par ses services sans être pour autant formellement habilité à cet effet, comme l'impose le code des marchés publics.

La Cour recommandait vivement le rattachement de ces opérations à un comptable public, et cette analyse était partagée par la direction générale de la comptabilité publique.

C'est chose faite depuis le 1^{er} janvier 2009.

La nouvelle organisation qui a été mise en place est fondée sur un comptable public exerçant toutes ses compétences et sur une reddition des comptes directement auprès de la Cour des comptes. Le Médiateur avait fait valoir qu'il souhaitait disposer de toutes les garanties d'indépendance, au nombre desquelles il faisait figurer l'organisation financière et comptable. Le dispositif répond à ce souci légitime.

La Cour préconisait également que les services du Médiateur mettent en place une présentation budgétaire exhaustive de son budget annuel qui s'élève à 11 millions d'euros, s'appuyant sur une comptabilité analytique et sur un contrôle de gestion.

Là aussi, la Cour constate que le Médiateur s'est conformé à ses recommandations et qu'il dispose désormais des outils de gestion nécessaires, ainsi que du raccordement à des applications informatiques qu'imposait sa nouvelle qualité d'ordonnateur principal.

Au-delà, elle observe aussi les efforts fructueux en matière d'élaboration de plans d'actions pluriannuels et de formalisation des procédures de gestion ou de commande publique, qui ont permis à l'institution d'effectuer de notables économies budgétaires.

S'agissant de la performance et des outils d'évaluation, la Cour constate que les services du Médiateur ont été regroupés, à compter de l'année 2009, avec d'autres autorités administratives indépendantes, dans un nouveau programme 308 *Protection des droits et libertés*.

Elle s'interroge sur la pertinence de l'indicateur retenu pour évaluer la performance de l'activité du Médiateur au regard de l'objectif qui lui est assigné : « *Favoriser l'accessibilité au droit* ». Cet indicateur reste un simple indicateur d'activité, sans être à même de mesurer l'efficacité de l'action des services. La Cour note toutefois que Le Médiateur a mis en place en interne des indicateurs supplémentaires pour pallier ce défaut.

Dans le cadre de la gestion du personnel, la Cour, en 2004, avait constaté que les pratiques en matière de recrutements et de rémunérations ne respectaient ni la lettre ni l'esprit du statut général de la Fonction publique.

En 2009, elle a pu vérifier que le recours aux agents détachés ou contractuels respecte désormais le cadre légal et réglementaire et qu'un plan pluriannuel de formation a été mis en place en 2005. La rémunération des agents contractuels fait désormais l'objet d'un barème de référence en fonction de fiches de postes et d'emplois dûment répertoriés. Les primes et indemnités sont encadrées par des textes réglementaires, mettant fin aux pratiques antérieures par trop discrétionnaires.

Les 287 délégués du Médiateur, qui sont les représentants de ce dernier dans les régions, dont la Cour observe avec satisfaction qu'ils n'ont pas atteint le nombre initialement fixé en 2002 à 424, disposent aujourd'hui d'un véritable statut juridique de bénévole, comme l'avait recommandé la Cour.

Enfin, concernant la situation immobilière du siège du Médiateur, la Cour avait émis en 2004 de fortes critiques sur sa localisation et les conditions financières exorbitantes.

En 2009 des évolutions favorables peuvent être notées.

Reconnaissant que l'actuel Médiateur a tenté de mettre fin à cette situation dès sa nomination en 2004, la Cour constate qu'il n'était pas possible d'envisager un déménagement compte tenu des conditions fixées par le bail. Elle note avec satisfaction qu'une renégociation substantielle des termes de celui-ci a eu lieu concernant les travaux engagés à la charge du propriétaire, la suppression d'un surloyer, le gel du loyer et la limitation de son indexation jusqu'en 2014. Elle souhaite toutefois que de nouveaux locaux, mieux adaptés et moins coûteux, soient recherchés dans des délais compatibles avec l'échéance du bail en cours.

RÉPONSE DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Vous trouverez ci-dessous notre réponse aux observations définitives sur les comptes et la gestion du Médiateur de la République.

Dans le prolongement de mon audition par la Cour en juin 2004, et à la suite des observations définitives transmises en septembre 2004, j'ai mis en œuvre des réformes dans plusieurs domaines.

En matière de régime financier.

Ce régime exorbitant m'apparaissait compatible avec le respect de la philosophie qui sous-tend les règles de la comptabilité publique, en raison notamment de l'organisation des services que j'ai mise en place en interne, fondée sur une séparation stricte des organes en charge de l'exécution de la dépense (la commande et le paiement ayant deux signataires distincts).

Pendant, il était aussi évident que son strict respect reposait dans une trop large mesure sur l'intégrité et le bon vouloir du seul Médiateur de la République, ce qui peut rendre la rigueur et le maintien des principes fluctuants d'un mandat à l'autre.

C'est la raison pour laquelle, dès 2005, les contacts ont été pris pour la mise en œuvre du rattachement de ces opérations à un comptable public. J'ai souhaité à cette occasion aller au bout de la nouvelle logique en proposant le raccordement de mes services à ACCORD et la mise en place du paiement sans ordonnancement préalable afin que soit désigné un comptable assignataire pour la paye (qui représente la moitié du budget) faute de quoi la démarche aurait été incomplète.

Pour préparer ce changement fondamental, deux années de travail avec l'agence pour l'information financière de l'Etat (AIFE) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ont été nécessaires. Cette transition a été rendue plus difficile du fait de la mise en œuvre, au 1er janvier 2006, de la LOLF qui venait déjà passablement bouleverser l'organisation interne de tous les services du périmètre de la mission « direction de l'action gouvernementale » dont l'institution relevait désormais et d'un commun accord avec les services du Ministère de l'Economie et des Finances il a été retenu à la date du 1er janvier 2008.

En matière de suivi budgétaire.

En 2005, j'ai demandé un audit à l'Inspection générale des finances (IGF).

Les principales observations des auditeurs portaient sur l'organisation budgétaire et comptable et les locaux. Les préconisations du rapport n° 2005-M-036-01 (2004 : dernier exercice examiné) ont toutes été suivies d'effet et les corrections demandées, apportées depuis ainsi qu'a pu l'observer votre rapporteur au cours de son contrôle de suivi.

Par ailleurs, comme l'a noté la Cour, du fait des procédures de gestion et de commande publique mises en place, l'institution a effectué de notables économies budgétaires.

Cette dernière affirmation est confortée par le reversement au budget de l'Etat de 2,029 millions d'euros en application de l'article 98 de la loi de finances pour 2008 n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 modifiant l'article 15 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République.

Sur la performance.

L'objectif « favoriser l'accessibilité de tous au droit » traduisait la volonté de l'institution, par l'accès au droit, de mettre à la disposition des citoyens des moyens pour faire valoir leurs droits mais aussi des lieux où ils peuvent obtenir une information générale sur leurs droits et obligations, ainsi qu'une assistance et un accompagnement dans leurs relations avec l'administration.

Plusieurs indicateurs mesurent cet objectif qui se décline spatialement (la couverture des points d'accès au droit sur le territoire y compris dans les prisons) mais aussi qualitativement (taux de médiation réussis).

Toutefois, dans le Projet Annuel de Performance (PAP) la direction du budget n'a souhaité retenir qu'un seul objectif et un seul indicateur par action du programme. Pour le Médiateur de la République il s'agit d'un indicateur d'activité.

La Cour a fort heureusement noté la mise en place en interne de 19 indicateurs supplémentaires pour pallier ce défaut qui relève d'un souci de présentation imposé par la direction du Budget aux responsables de programmes.

En matière de ressources humaines.

Les textes pris à l'initiative de l'institution dès 2006 ont largement contribué au respect de la recommandation de la Cour en ce domaine.

Il en est ainsi :

- du décret n° 2006-489 du 28 avril 2006 portant attribution d'une indemnité spéciale à certains personnels du Médiateur de la République et son arrêté du même jour ;

- du décret n° 2008-99 du 31 janvier 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services du Médiateur de la République).

Mais aussi de la mise en œuvre du paiement sans ordonnancement préalable (qui suppose un comptable assignataire de la paye et un cadre légal pour chaque dépense de rémunération).

Par ailleurs, la mise en place du contrôle interne documenté, entre autre, dans un guide des procédures, a développé la logique de formalisation des procédures, dont la manifestation en matière de recrutement (le lien entre le niveau de rémunération, la fiche de poste, l'expérience ou les diplômes) visait à mettre fin aux pratiques antérieures trop discrétionnaires.

Pour l'avenir, je formule le vœu qu'à chaque nouvelle nomination la Cour procède à un bilan d'ouverture et un bilan de clôture des comptes.

Je dois indiquer que les mesures que j'ai prises ont été pour une grande part inspirées par les rapports de la Cour des comptes et celui de l'Inspection générale des finances, réalisé à ma demande.

Le contrôle « externe » est un outil utile et indispensable à l'optimisation de la gestion publique, et je tente de promouvoir la plus grande transparence qui me paraît être un élément indispensable de la confiance que doivent inspirer les autorités comme la nôtre.
