



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Compte rendu Médiation : l'administration peut-elle se mettre à table ? 11 avril 2019

Dans le cadre d'une mission confiée par l'Assemblée nationale, France Stratégie a réuni une centaine de participants pour débattre des dispositifs de médiation entre les citoyens et les administrations. Comment recréer les conditions du dialogue sur fond d'incompréhension et de défiance ? Quel rôle peuvent jouer les médiateurs, ces « tiers » qui ont souvent un pied dans l'administration et une oreille tendue vers les usagers mécontents ?

Avec le remplacement du Médiateur de la République par le Défenseur des droits, la multiplication des médiateurs rattachés aux institutions publiques locales ou nationales, le développement du « droit à l'erreur » pour les usagers des administrations, le paysage de la médiation se transforme profondément et pose de nombreuses questions. Pour mieux cerner les défis liés à ces transformations, le débat a porté dans un premier temps sur l'hétérogénéité des dispositifs de médiation, avant de se concentrer sur les pistes susceptibles de rendre la médiation plus accessible pour tous les citoyens, mais aussi plus transparente et plus efficace.

Les nombreux acteurs de la médiation présents dans la salle ont pu exposer leurs prérogatives, leurs pratiques, leur positionnement, leurs objectifs ou encore leurs conditions de travail. Ces comparaisons permettent à la fois de révéler une communauté de préoccupations, qui tourne autour de la qualité du service rendu et des réponses apportées aux citoyens, de la prise en compte des difficultés qu'ils rencontrent, de l'égal accès aux droits, et de mettre au jour la très grande diversité des institutions qui accomplissent ces missions de médiation.

○ *Autant de médiations que de médiateurs ?*

Pour ouvrir la discussion, **Christine Jouhannaud**, directrice du pôle « protection des droits et services publics » chez le Défenseur des droits, a pu présenter les spécificités de cette autorité administrative indépendante, accessible directement à tout citoyen, qui traite 95 000 demandes par an, dont 95 % portent sur un litige avec un service public. Si la médiation est historiquement au cœur des missions de ses 500 délégués répartis sur le territoire, elle n'est qu'un des différents leviers qu'ils peuvent mobiliser pour faire valoir les droits des requérants, puisque le Défenseur des droits dispose d'un pouvoir d'injonction à répondre et peut émettre des recommandations publiques pour le règlement d'un cas dont il est saisi.

Mais à côté de cette institution ont également fleuri des dispositifs, parfois reconnus par la loi, dont le champ de compétence correspond à celui d'un ou de plusieurs ministères, d'un opérateur de l'État, ou encore d'un organisme de sécurité sociale. Par les voix de **Jean-François Texier**, adjoint à la médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de **Jean-Louis Walter**, médiateur de Pôle emploi, ou encore de **Sofia Drici**, chargée de médiation à la Caisse nationale des allocations familiales, ces médiateurs institutionnels ont pu présenter l'intérêt de leur positionnement, à la fois proche de l'administration dans laquelle ils jouent le rôle de

« tiers », sans disposer de pouvoir décisionnaire, avec des garanties d'indépendance dans l'exercice de leur mission.

- *Une alternative au juge ?*

Bien entendu, cette modalité de traitement des litiges apparaît comme une alternative séduisante face au contentieux administratif, car plus légère, plus souple et moins coûteuse ; c'est dans cette optique que **Philippe Gazagnes**, président du Tribunal administratif de Clermont-Ferrand et référent national « médiations » pour les juridictions administratives, a présenté le recours à la médiation comme un moyen de renouer le dialogue et de désengorger les tribunaux. Mais si les médiateurs peuvent, dans certains cas, remplacer avantageusement le juge, il est alors impératif qu'ils présentent des garanties d'impartialité et de compétence suffisantes. Qui pourra s'en assurer ?

C'est l'une des questions que pose **Servane Martin**, chargée de mission à l'UNAF, qui souligne à la fois le besoin d'un tiers de confiance (qu'elle préfère nommer conciliateur, plutôt que médiateur) pour aider en particulier les usagers à appréhender la complexité des règles de droit associées à des prestations « personnalisées », servies par des administrations largement « automatisées »... De là la nécessité de réfléchir aux garanties que peuvent présenter ces divers médiateurs, à la fois par des conditions de nomination et d'exercice qui traduisent une indépendance réelle à l'égard de l'institution, par des facteurs de professionnalisation (formations, guides déontologiques, harmonisations nationales) qui assurent la qualité et l'égalité des traitements dont bénéficient les requérants.

- *L'équité : de la lettre à l'esprit*

On le voit, la position du tiers « dans » l'institution n'est pas simple à construire, et les médiateurs se voient souvent accusés de « parti pris » – en faveur des requérants, aux yeux de l'administration, ou en faveur de l'administration, selon les requérants. Mais si certains assument de sortir de la neutralité lorsque, sur tel ou tel cas, il leur semble juste de « prendre parti » en vue de la résolution d'un litige, tous assurent qu'ils sont, avant d'aborder un dossier, sans préjugé sur les torts des uns ou des autres.

Pour autant, les marges de manœuvre dont disposent les différents médiateurs pour inviter l'administration à reconsidérer sa position sont assez variables ; si, à Pôle emploi, à l'Éducation nationale ou à Bercy, on revendique volontiers la recommandation « en équité », inspirée de l'esprit de la loi lorsque son application littérale entraînerait des effets absurdes ou contraires aux intentions du législateur, c'est une pratique moins familière à la plupart des médiateurs des organismes de sécurité sociale, qui voient souvent dans le fait de déroger à la règle de droit un risque de rupture du principe d'égalité, et un ferment de défiance envers les institutions de la solidarité.

Pour sa part, le député **Pierre Morel-A-L'Huissier**, co-auteur de la saisine, a signalé sa réticence à l'égard du recours à l'équité, qui pourrait selon lui constituer une porte ouverte à de nombreux passe-droits.

- *Du particulier au général*

Enfin, parmi ce qui rassemble ces différents dispositifs, il y a également le fait d'articuler la recherche de solutions pour les cas individuels qui leur sont soumis et la publication de recommandations générales, visant à éviter que les difficultés

récurrentes se reproduisent. Tous insistent sur cette fonction de veille et d'alerte, qui leur permet, notamment dans leurs rapports annuels, de faire connaître les points de blocage les plus souvent rencontrés par les usagers et de proposer des pistes pour les lever.

C'est ainsi que la médiation peut s'insérer dans une démarche d'amélioration en continu des services rendus par les administrations. Mais là encore, l'exercice de cette fonction suppose à la fois une véritable indépendance dans l'usage des vecteurs de communication et un engagement actif de la part des responsables et des autres services de l'institution, puisque le médiateur n'a pas lui-même le pouvoir d'ordonner ces évolutions.

○ Réguler la créativité ?

Si la multiplication des médiateurs de tous horizons traduit certainement l'existence d'un besoin de renouer le dialogue entre citoyens et administrations et d'inventer des solutions « créatives », adaptées à la complexité des règles et des cas particuliers, elle ne va pas sans poser quelques difficultés. Comment l'usager peut-il se repérer dans ce maquis de médiateurs ? Comment peut-il savoir à qui il a vraiment affaire lorsqu'il contacte l'un ou l'autre ? Et, plus largement, comment les citoyens peuvent-ils se faire une idée de la qualité du service rendu par les médiateurs ?

C'est à partir de questions de ce genre que plusieurs acteurs ont conçu des dispositions chargées de veiller simultanément au déploiement de la pratique de la médiation et à la régulation des usages du titre de médiateur. **Hervé Carré**, médiateur de la Ville d'Angers et du département du Maine-et-Loire, mais aussi président de l'Association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT), a ainsi présenté la proposition de loi avancée par plusieurs sénateurs, visant à obliger les collectivités locales les plus importantes à se doter d'un médiateur, tout en s'assurant que ces médiateurs ne seraient pas soumis à des instructions de la part de l'autorité politique ou de l'administration.

○ Suspendre ou ne pas suspendre ?

Autre cheval de bataille des médiateurs institutionnels : faire que l'usager qui les saisit voie ses délais de recours contentieux automatiquement suspendus, jusqu'à la fin de la médiation. Ce n'est aujourd'hui le cas que pour les organismes de sécurité sociale (depuis la loi ESSOC) et dans le cadre des expérimentations de « médiation préalable obligatoire », mais pas pour les autres médiateurs institutionnels, ni pour le Défenseur des droits. L'enjeu est de taille : il s'agit que le recours au médiateur ne risque pas de faire perdre au requérant la possibilité d'aller en justice en cas d'échec de la médiation.

Mais là encore, donner à la médiation un impact sur les interactions contentieuses ne peut s'envisager sans que soient apportées des garanties de qualité et d'impartialité du côté des médiateurs.

○ Médiateur, ça s'apprend ?

À la recherche de certaines de ces garanties, **Véronique Mirouse**, avocate au Barreau de Paris et médiatrice, mais aussi **Sophie Monnier**, maîtresse de conférences en droit public à l'université de Bourgogne, évoquent la formation comme pouvant constituer l'un des critères nécessaires pour qualifier les médiateurs. Rejointes sur ce point par **Jean-Louis Walter** (Pôle emploi), par **Hervé Carré** (AMCT) et par **Catherine Garreta**, médiatrice de l'Agence française du

développement et formatrice, elles insistent sur la nécessité de maîtriser les fondamentaux de la médiation, de la mise en dialogue des parties, quel que soit le contexte institutionnel d'exercice.

À l'inverse, **Jean-François Texier** (Éducation nationale) et **Christine Jouhannaud** (Défenseur des droits) ont plutôt mis l'accent sur l'expérience dont doivent disposer les médiateurs dans leur domaine d'exercice, qui ne saurait être remplacée par une simple formation *ad hoc* – formation dont il ne faudrait en tous cas pas, à leurs yeux, faire la pierre de touche de la qualité de la médiation institutionnelle.

- *Qui pour « labelliser » les médiateurs ?*

La fin du débat a donc porté sur les modalités d'identification des services de médiation qui remplissent des conditions suffisantes de qualité. Certains invitaient à s'inspirer de ce qui avait été fait en matière de régulation du côté de la médiation de la consommation, où le droit européen a défini les conditions dans lesquelles les médiateurs pouvaient être nommés et remplir leur fonction. Pour sa part, **Sophie Monnier** (université de Bourgogne) a avancé l'idée d'un « label » du médiateur institutionnel, qui pourrait assurer la lisibilité du rôle et donner confiance aux usagers, et qui serait attribué à partir de critères d'indépendance (autorité de nomination, durée du mandat, incompatibilités...) et de modalités d'exercice (moyens, autonomie fonctionnelle...).

Se pose aussitôt la question de l'instance qui serait habilitée à décerner ce label. Alors que **Jean-Louis Walter** souligne la dimension « personnelle » de l'indépendance, selon lui plus importante que sa dimension institutionnelle, plusieurs autres médiateurs le rejoignent dans son rejet de l'instauration d'une nouvelle autorité de labellisation. À leurs yeux, c'est le fait d'être reconnu comme « correspondant du Défenseur des droits » qui constituerait la meilleure garantie pour les médiateurs institutionnels. Une piste que le futur rapport de France Stratégie s'attachera donc à étudier...

- *Pas une panacée !*

En guise d'avertissement conclusif, plusieurs intervenants rappelaient que la médiation ne pouvait pas se donner pour ambition de pallier toutes les insuffisances ou toutes les incohérences du fonctionnement ordinaire du service public. Au-delà de la question des coûts de la médiation, évoquée par **Sandrine Mörch**, députée co-auteure de la saisine, c'est tout l'enjeu de la capacité qu'ont les administrations à prendre appui sur les travaux des médiateurs pour améliorer leur manière ordinaire de travailler et en particulier de traiter les usagers et leurs réclamations.

Cela suppose notamment de porter une attention soutenue aux préconisations publiques que font chaque année les médiateurs, et par exemple de discuter publiquement des suites à leur donner. De quoi permettre à tous, politiques, administratifs, usagers, de s'emparer de la médiation pour améliorer les services publics.