



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

RAPPORT

JUIL.
2019

Médiation accomplie ?

**Discours et pratiques de la médiation
entre citoyens et administrations**

Rapport pour l'Assemblée nationale



MÉDIATION ACCOMPLIE ?

Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations

Daniel Agacinski
Louise Cadin
Rapporteurs





REMERCIEMENTS

Ce rapport a été réalisé au cours du premier semestre 2019 à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, sur une initiative de Sandrine Mörch, députée de Haute-Garonne, et de Pierre Morel-à-L'Huissier, député de Lozère.

Il a été rédigé par Daniel Agacinski, chef de projet, et Louise Cadin, conseillère scientifique, sous la supervision de Gautier Maigne, directeur du département Société et politiques sociales de France Stratégie. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que ses auteurs.

Une part importante de la mission a été rendue possible par les échanges nourris avec de nombreux services de médiation (voir en annexe la liste des personnes auditionnées). En particulier, le service de la recevabilité du Défenseur des droits, les équipes du médiateur de la Ville de Paris, du médiateur des ministères économiques et financiers, et du médiateur de la protection sociale des travailleurs indépendants ont transmis des jeux de données non publiques sur les réclamations qu'ils ont reçues, et qui ont permis aux rapporteurs d'effectuer un travail exploratoire sur cette base. Ces données ont été exploitées avec l'appui d'Hugo Botton, chargé d'études à France Stratégie.

Le rapport a bénéficié des relectures de Johanna Barasz, Pierre-Yves Cusset, Liora Israël et Emmanuelle Prouet.

L'annexe 1 « Des médiations aux médiateurs. Enquête de terrain sur cinq dispositifs de médiation institutionnelle » a été réalisée, dans le cadre de l'OuSciPo (Ouvroir de sciences sociales potentielles) de l'École des hautes études en sciences sociales, par Clothilde Desjeunes, Samuel Fély, Liora Israël, Paul Michaud-Rossignol, Louis Pastor et Arianna Sullivan. Les opinions exprimées dans cette annexe n'engagent là encore que ses auteurs.

Cette étude a été financée par un contrat de recherche entre France Stratégie et l'EHESS, préparé par Issam Fartout et Jérôme Malois, et pris en charge par l'Assemblée nationale.

Sa réalisation a été permise par l'accueil réservé à l'équipe de recherche par les cinq médiations ayant fait l'objet de l'enquête de terrain : Ville de Paris, Pôle emploi, Caisse nationale des allocations familiales, Caisse nationale d'assurance vieillesse, Éducation nationale et enseignement supérieur.

L'ensemble des travaux a été accompagné par Philippe Lamy, chef de la division du secrétariat du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Par une lettre du 31 octobre 2018, le président de l'Assemblée nationale, président du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), a demandé au Premier ministre de solliciter France Stratégie pour la réalisation de deux études, dont l'une devait porter sur « les dispositifs de médiation entre citoyens et administration (...), un sujet peu étudié qui aurait l'avantage d'aborder les politiques publiques du point de vue des citoyens ».

Par son courrier du 29 novembre suivant, le Premier ministre a répondu favorablement à la demande du président de l'Assemblée nationale et l'a informé qu'il saisissait France Stratégie à ce sujet.

L'étude a été menée dans le cadre d'un dialogue régulier entre France Stratégie et les parlementaires, Mme Sandrine Mörch et M. Pierre Morel-A-L'Huissier, qui avaient été à l'initiative du projet, et l'équipe du CEC.



AVANT-PROPOS

Ce rapport est le premier que France Stratégie réalise à la demande de l'Assemblée nationale. Prévue dès notre création en 2013, cette possibilité n'avait pas encore été utilisée. Elle se concrétise aujourd'hui autour de l'enjeu – essentiel – des relations entre les citoyens et les administrations, et plus particulièrement du rôle des médiateurs dans ces relations.

Cette question est logiquement au cœur des préoccupations des parlementaires, soucieux du lien de proximité entre les pouvoirs publics, les services publics et la population. La proximité, l'écoute et un traitement juste de la situation de chacun font en effet partie des promesses fondamentales de la médiation et correspondent aux attentes des Français à l'égard de leurs administrations.

Dans les délais rapides souhaités par l'Assemblée nationale, France Stratégie s'est employée à aborder la question de la médiation administrative dans toutes ses dimensions, sans préjugés quant à son efficacité ou sa pertinence.

Nous avons pris en compte les évolutions institutionnelles récentes, qui ont découlé de réformes visant à transformer le rapport à l'administration : dématérialisation des services publics, simplification, « droit à l'erreur » pour une plus grande confiance entre les différents acteurs sociaux.

Nous nous sommes efforcés de prendre la mesure du changement introduit dans le paysage de la médiation par la transformation, en 2011, du Médiateur de la République en Défenseur des droits.

Nous sommes allés voir, sur le terrain, comment se déployaient les dispositifs mis en place dans les ministères, dans les services publics, dans les collectivités locales et dans les organismes de sécurité sociale, pour observer les conditions concrètes de la médiation en actes.

Étonnamment, peu d'études avaient auparavant défriché ce sujet. C'est pourquoi, à la demande de l'Assemblée nationale, le travail a d'abord consisté, après avoir analysé les textes applicables, à dresser une cartographie des médiateurs qui ont été

installés au fil de l'histoire et qui sont aujourd'hui disponibles. Il s'agissait ensuite de comprendre les ressorts de la grande hétérogénéité qui les caractérise, et d'en percevoir les effets sur la lisibilité, l'accessibilité et l'efficacité de la médiation.

Marqué par des évolutions très récentes, avec d'importantes expérimentations en cours, le paysage de la médiation n'est pas stabilisé. Nous espérons donc que notre rapport pourra utilement éclairer les prochains débats sur l'avenir de ces institutions au service des Français.

L'approche retenue par les rapporteurs est résolument pragmatique : au moyen de plus de cinquante auditions conduites à Paris et en Région, et avec l'information apportée par l'étude de terrain menée par l'EHESS, nous nous sommes efforcés de mesurer l'effet de la médiation sur l'accès aux droits, à l'écoute, à la prise en compte de la difficulté spécifique d'une situation.

En dépit de l'hétérogénéité des dispositifs, les constats dressés dans le rapport identifient une série de défis communs à l'ensemble des médiateurs. Ils concernent les conditions dans lesquelles les médiateurs peuvent assurer leur crédibilité, leur efficacité, le respect de l'esprit de la médiation dans un contexte où le volume de leur activité est en croissance marquée.

C'est ce souci de la qualité du service rendu aux citoyens qui inspire les préconisations présentées à la fin du document, qui visent à harmoniser le cadre d'intervention des médiateurs institutionnels, et à en renforcer la coordination, pour faire en sorte que l'ensemble des politiques publiques puissent s'améliorer à partir des leçons du terrain.

Gilles de Margerie

Commissaire général de France Stratégie



TABLE DES MATIÈRES

Résumé	9
Introduction	17
Partie 1 – Les archipels de la médiation	25
1. Une histoire de la médiation citoyens-administration marquée par différentes séquences, et qui s'accélère récemment.....	27
1.1. Au niveau international, un déploiement des « ombudsmans » en plusieurs vagues....	30
1.2. En France, la déclinaison progressive d'un principe évolutif	32
2. Cartographie de l'archipel des médiateurs de la sphère publique	45
2.1. Les grandes « familles » de la médiation avec le citoyen.....	46
2.2. Le volume des saisines	47
3. Les discours de la médiation, une rhétorique à plusieurs facettes	52
3.1. Dans les discours politiques : un outil de confiance et d'humanité	53
3.2. Les médiateurs par eux-mêmes	58
3.3. Les médiateurs vus par leurs interlocuteurs	62
Partie 2 – La médiation en actes	69
1. La condition du médiateur	71
1.1. Qui sont les médiateurs ? Identités professionnelles et organisations humaines	72
1.2. Où sont les médiateurs ? Une distance variable à l'institution concernée	81
2. Le travail de la médiation : saisines, recevabilité, procédures	89
2.1. Comment saisit-on un médiateur ? Un enjeu d'accessibilité	89
2.2. Que font les médiateurs ? Différents processus de traitement des demandes.....	95
3. Les résultats de la médiation	103
3.1. Que peut un médiateur ? Marges de manœuvre, règle et équité	104
3.2. Quel impact pour les préconisations générales ?	108
3.3. Qui accède vraiment aux médiateurs ?	111

Partie 3 – La « médiation préalable obligatoire » : exception ou nouveau standard ?	123
1. Le cadre de l'expérimentation	124
2. Une question de principe : une médiation peut-elle être obligatoire ?	127
3. La médiation a-t-elle vocation à réduire les contentieux de masse ?	129
4. Une course d'obstacles pour les requérants ?	133
5. Une spécificité à préserver	140
6. Le risque d'une médiation industrielle ?	145
Partie 4 – Quelles pistes pour une médiation plus accessible, plus lisible et plus effective ?	149
1. Les équilibres à respecter pour une croissance soutenable de la médiation...	151
1.1. Trouver la « juste place » de la médiation	152
1.2. Accompagner la montée en puissance de la médiation sans en dénaturer l'esprit	154
1.3. Assurer l'indépendance des médiateurs sans les couper de leur administration	156
2. Les pistes à explorer pour y parvenir	157
2.1. Définir un socle commun de garanties d'indépendance pour les médiateurs	158
2.2. Généraliser l'interruption des délais de recours contentieux	161
2.3. Renforcer la complémentarité bénévoles/salariés	165
2.4. Faire du Défenseur des droits la « tête de réseau » des médiateurs publics	167
2.5. Mutualiser les opérations de promotion de l'accès aux droits	171
2.6. Promouvoir les études et la recherche en matière de qualité et d'accessibilité de la médiation	171
2.7. Faire vivre le débat sur les leçons à tirer de la médiation	172
Conclusion	175
Annexes	179
Annexe 1 – Des médiations aux médiateurs : enquête de terrain sur cinq dispositifs de médiation institutionnelle	181
Annexe 2 – Le cadre juridique de la médiation	225
Annexe 3 – Liste des personnes auditionnées	231
Annexe 4 – Sigles et acronymes	235



RÉSUMÉ

Le développement de dispositifs de médiation entre les citoyens et les administrations est relativement récent en France. Longtemps après le *justitieombudsman* suédois, précurseur, dès 1809, en matière de résolution amiable des litiges entre les personnes privées et la puissance publique, la France s'engage dans cette voie à partir de 1973, avec la création du Médiateur de la République.

Ultérieurement, de nombreuses administrations ou opérateurs de l'État, mais aussi des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale se sont dotés de services de médiation, plus ou moins directement inspirés du Médiateur de la République – qui, lui, est devenu en 2011 le Défenseur des droits, aux prérogatives et au champ d'action élargis.

Une médiation pas comme les autres

Si, dans le même temps, les modes alternatifs de résolution des différends ont pris une place croissante, notamment en matière civile ou familiale, la médiation avec les administrations publiques présente une série de caractéristiques très spécifiques. Tout d'abord elle se joue entre deux « personnes » radicalement asymétriques : d'un côté, une personne physique, citoyen, usager de l'administration, allocataire, assuré social, qui cherche à comprendre ou à contester une décision qui lui a été notifiée, ou à faire valoir ses droits ; d'un autre côté, une administration qui prend des décisions à la chaîne, en fonction des dossiers qui lui sont transmis et de la réglementation qu'elle doit respecter et faire respecter – et qu'elle contribue également à façonner.

Tout concourt ainsi à rendre, a priori, cette médiation impossible : l'autorité publique a affaire à des procédures de masse, son action est tout entière guidée par des règles de portée générale, elle adopte une position verticale vis-à-vis des administrés et elle est tenue par les principes d'égalité de traitement et de légalité – tandis que la médiation se veut un art du dialogue d'égal à égal, de la prise en compte de la particularité des situations, de la recherche de solutions originales, voire inédites, n'ayant pas vocation à être systématisées ou à faire jurisprudence.

Et pourtant cette démarche de médiation citoyens-administration s'est considérablement développée en un demi-siècle. À quels objectifs répondait ce déploiement ? Et comment peut-on mettre autour de la même table deux acteurs aussi différents l'un de l'autre, dans le cadre d'une médiation ? Telles sont les premières questions auxquelles France Stratégie tente d'apporter des réponses dans le présent rapport.

Une pluralité d'objectifs

Le Médiateur de la République a été créé dans une période où le pouvoir politique a engagé plusieurs initiatives visant à rapprocher l'administré de l'administration, à renforcer la capacité du citoyen à faire valoir ses droits et à « humaniser » le fonctionnement d'une « bureaucratie » jugée trop lourde.

Plusieurs institutions comme le ministère de l'Éducation nationale, le ministère des Finances, le service public de l'emploi ou encore une quarantaine de collectivités locales ont à leur tour installé des médiateurs, dans cette optique d'amélioration du service rendu à l'usager et pour se doter d'une fonction de « vigie » capable de repérer, sur la base des réclamations formulées par les citoyens, les cas de « maladministration » qui peuvent pour une part être réparés, au fil de l'eau, dans la médiation et qui, sinon, peuvent inspirer des propositions de réformes de portée plus générale, formulées dans le rapport annuel du médiateur.

Plus récemment, l'introduction systématique de médiateurs dans les organismes de sécurité sociale répond à l'ambition de reconnaître un « droit à l'erreur » aux assurés et aux cotisants, en leur offrant un interlocuteur susceptible de prendre en compte leur situation et de reconnaître leur éventuelle bonne foi, plutôt que de procéder par sanction automatique.

Mais au-delà de ces motifs intrinsèques de développement, on voit aussi apparaître, dans bien des administrations, la tentation de confier à des médiateurs la tâche de renouer le contact avec un public qui dispose moins souvent qu'auparavant d'interlocuteurs directs, derrière un guichet ou au téléphone, du fait des politiques de dématérialisation.

Et, dans le même temps, les juridictions administratives, souhaitant contenir le flux d'affaires qui leur parviennent, utilisent de façon croissante la médiation comme alternative ou comme préalable obligatoire, notamment pour les contentieux dits « de masse » en matière sociale – ainsi les contestations de décisions portant notamment sur le RSA, les APL, ou encore les radiations des listes de demandeurs d'emploi, font actuellement l'objet d'une expérimentation de « médiation préalable obligatoire ».

On le voit, la médiation est promue au nom d'objectifs variés, qui ne se recoupent pas nécessairement et peuvent aboutir à des tensions dans la façon dont est conçue et mise en œuvre la médiation en actes.

Des dispositifs très hétérogènes

Il n'y a pas eu, en France, de grande « loi médiation » qui aurait cadré de façon globale l'ensemble des dispositifs relevant de cette approche – en tous cas pas dans le champ du droit administratif. Plusieurs vagues successives ont donné naissance à différents types de médiateurs, qui ont donc pris des formes variées selon les institutions publiques auxquelles ils correspondent.

Certains dispositifs de médiation reposent sur des bénévoles, souvent retraités, qui reçoivent les usagers, d'autres sont imbriqués dans des services administratifs chargés des relations au public de façon générale. Certains peuvent être saisis par mail, par téléphone, par courrier ou dans le cadre de permanences physiques, quand d'autres n'acceptent que des formulaires en ligne. Certains médiateurs sont nommés pour six ans, avec des mandats ni révocables ni renouvelables, tandis que d'autres s'inscrivent dans un cadre beaucoup moins défini et disposent de moindres garanties quant à leur autonomie. La saisine des médiateurs les plus récents (ceux des caisses de sécurité sociale notamment) interrompt les délais de recours contentieux quand ceux qui ont été créés il y a plus longtemps (y compris le Défenseur des droits) doivent parfois inviter les réclamants à faire appel simultanément au juge...

Dans ces différences formelles se jouent à la fois la réalité de l'indépendance de ces médiateurs vis-à-vis de « leur » administration – qui est la condition pour qu'ils puissent jouer un véritable rôle de « tiers » – et la lisibilité des dispositifs pour les usagers – qui est une condition de leur accessibilité et de leur efficacité.

Des défis communs aux différents médiateurs

Face aux divers objectifs qui leur sont assignés et qui suscitent une rapide croissance du volume des médiations citoyens-administration, les médiateurs sont à la croisée des chemins. Peuvent-ils encore conserver leur valeur ajoutée propre, liée à l'écoute, à la prise en compte de la particularité des cas qui leur sont soumis, si on leur demande de remplacer la fonction de guichet ou de suppléer le juge ? En d'autres termes, la promesse spécifique que la médiation fait à l'utilisateur ne peut être tenue que si sont préservées les conditions d'un traitement personnalisé des requêtes et d'un dialogue nourri.

Le risque principal identifié par les auteurs du présent rapport est celui d'une « industrialisation » de la médiation. Elle ne serait pas acceptable si elle devait entraîner une massification des dérogations à la règle de droit ; mais elle serait également trompeuse si elle aboutissait à une automatisation du traitement des dossiers – transformant alors la médiation en une administration comme une autre.

Si la médiation doit poursuivre la montée en puissance quantitative qu'elle a déjà entamée ces dernières années, il est essentiel que certaines garanties soient réunies pour s'assurer que les médiateurs puissent encore exercer leur « cœur de métier » dans de bonnes conditions et pour éviter une instrumentalisation de la médiation qui l'empêcherait d'être fidèle à son esprit et à ses principes.

Cela suppose tout d'abord de trouver la « juste place » de la médiation dans les relations entre citoyens et administrations, et de ne pas lui demander ce qu'elle n'est pas en mesure de faire – notamment prendre la place du contact de premier niveau avec l'usager ou se substituer aux juridictions. Cela suppose ensuite de rendre solides et lisibles les garanties d'indépendance qui feront que les usagers sauront à qui ils ont effectivement affaire lorsqu'ils saisisent un médiateur – et sauront également ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas en attendre.

Pour y parvenir, France Stratégie formule plusieurs préconisations, qui visent trois grands objectifs : harmoniser les conditions de la médiation ; coordonner les médiateurs ; discuter des enseignements de la médiation.

Harmoniser les conditions de la médiation

Les trois premières propositions présentées dans le rapport visent à consolider les dispositifs existants et à établir un standard sur lequel pourront s'aligner, par la suite, de nouveaux médiateurs éventuellement créés.

Proposition 1 – Définir un socle commun de garanties d'indépendance pour les médiateurs

Afin de renforcer et d'harmoniser le positionnement des médiateurs entre citoyens et administrations, un « socle commun » pourrait être inscrit dans la loi, qui, sans entrer dans le détail du fonctionnement de chaque institution (qui doit demeurer souple pour rester fidèle à l'esprit de la médiation), devrait définir un standard minimal en termes de conditions de nomination et d'incompatibilités, d'autonomie de fonctionnement, ou encore de publicité du rapport annuel.

Proposition 2 – Généraliser l'interruption des délais de recours contentieux

Toujours dans l'optique d'une harmonisation des dispositifs, gage de lisibilité et d'accessibilité, il conviendrait, en matière d'interruption de délais, d'aligner les prérogatives des médiateurs institutionnels les plus anciens sur celles des médiateurs de la sécurité sociale. Au prix d'un léger formalisme supplémentaire, ce serait un moyen de renforcer l'attrait de la médiation sans faire courir aux requérants le risque de perdre leur droit à former un recours en justice.

Proposition 3 – Renforcer la complémentarité entre bénévoles et salariés

Afin d'offrir à la fois un accueil disponible, une écoute directe des requérants et un traitement complet du dossier, les médiateurs peuvent prendre appui sur des bénévoles assurant des permanences comme sur des salariés chargés de l'instruction juridique des requêtes. Dans ce cadre, le bénévolat au service de la médiation pourrait être mieux reconnu, par exemple au moyen du compte engagement citoyen, et les salariés de la médiation devraient être, chaque fois que cela est possible, dédiés à temps plein à cette mission.

Coordonner les différents médiateurs citoyens-administration

L'existence d'une multiplicité de dispositifs de médiation n'est pas un problème en soi, si elle permet d'offrir aux usagers une présence de proximité et une réponse adaptée à leurs litiges administratifs. Pour autant, il importe de veiller à la cohérence entre les différentes institutions.

Proposition 4 – Faire du Défenseur des droits la « tête de réseau » des médiateurs publics

Pour donner une traduction concrète au « socle commun » qui serait partagé par les médiateurs entre citoyens et administration, il est proposé de fédérer les médiateurs autour de l'institution qui est à la fois la plus ancienne, la plus importante en volume et qui dispose des garanties d'indépendance les plus solides, dans un réseau de « correspondants du Défenseur des droits ».

Le Défenseur pourra ainsi jouer un rôle de centre de ressources en matière de médiation, un rôle de vigie lorsque les médiateurs rencontrent des difficultés avec « leur » administration, se faire l'écho des recommandations émises par ces autres médiateurs ; il pourra veiller, de façon générale – par

exemple via un rapport annuel spécifique – au respect du socle commun de garanties évoqué plus haut.

Proposition 5 – Mutualiser les opérations de promotion de l'accès aux droits

Afin de surmonter les difficultés liées au manque de moyens de chaque médiateur, la diffusion de l'information sur la médiation avec l'administration, sa promotion comme outil d'accès aux droits et de résolution des litiges pourraient, au niveau local comme au niveau national, être coordonnées entre le Défenseur des droits et les autres médiateurs.

Proposition 6 – Promouvoir les études et la recherche en matière de qualité et d'accessibilité de la médiation

Les données manquent aujourd'hui quant au profil des usagers qui ont (ou qui n'ont pas) recours aux services de médiation, et sur l'impact global de ces dispositifs. Le Défenseur des droits a annoncé la mise en place d'un « observatoire » chargé de travailler à partir des dossiers traités par l'institution. Il serait pertinent qu'il développe également ses activités à partir des données d'autres médiateurs chargés du lien entre citoyens et administrations.

Discuter des enseignements de la médiation

Le rapport annuel de chaque médiateur, public, permet de rendre visibles les dysfonctionnements identifiés à partir de cas particuliers, et de monter en généralité pour proposer des réformes plus globales. Encore faut-il s'assurer que ce rapport est bien connu et discuté. Tel est l'objet de la dernière proposition du rapport.

Proposition 7 – Faire vivre le débat sur les leçons à tirer de la médiation

Si la plupart des médiateurs présentent dans leur rapport un suivi des préconisations des années antérieures et de la façon dont elles ont (ou non) été prises en compte, il est possible d'aller plus loin et de prendre appui sur cet exercice pour développer une culture de la redevabilité dans les administrations. Pour chaque médiateur, les conclusions des travaux de la médiation et les préconisations formulées dans le rapport devraient être mises en débat dans une instance collégiale – par exemple, au Conseil supérieur de l'Éducation pour le médiateur de l'Éducation nationale, ou dans l'assemblée délibérante de la collectivité pour les médiateurs locaux.

Enfin, France Stratégie préconise que, dans le cadre de réformes d'ampleur touchant aux droits des citoyens – comme celles, en préparation, qui concernent le rapprochement des minima sociaux ou la fusion des régimes de retraite –, la fonction de médiation soit dès l'origine pleinement utilisée pour assurer en continu le suivi de la mise en œuvre des dispositifs réformés et leur amélioration, en fonction des difficultés que les usagers auront identifiées.



INTRODUCTION

À la fin de l'année 2018, le président de l'Assemblée nationale, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, a demandé au Premier ministre de confier à France Stratégie une étude portant sur « les dispositifs de médiation entre les citoyens et l'administration ».

Le mot de « médiation » recouvre aujourd'hui une grande variété de réalités ; pourtant, le champ retenu pour la présente étude est assez défini : il s'agit de l'ensemble des dispositifs mis en place pour traiter de façon non contentieuse, grâce à l'intervention d'un tiers, les réclamations que les citoyens peuvent formuler à l'égard de décisions prises par une administration ou un opérateur de l'État, par un organisme de sécurité sociale ou par une collectivité territoriale. Il a donc été convenu d'analyser le Médiateur de la République, son successeur et ses épigones sectoriels ou territoriaux.

Se situent en dehors du champ du rapport tous les usages du terme de « médiation » qui ne se rapportent pas à ce genre de situations ; c'est bien entendu le cas de tout ce qui relève au sens large d'une mission pédagogique ou sociale, et qui ne présuppose pas de litige pouvant prendre un tour judiciairisé, comme lorsqu'on parle de « médiation culturelle », de « médiation scientifique » ou de « médiation sociale » au sens large. Mais d'autres médiations, même si elles ont quelque chose à voir avec un conflit juridictionnel potentiel entre deux parties, n'entrent pas dans le cadre donné ici – comme la médiation familiale, par exemple, qui intervient entre personnes physiques, ou la médiation en matière civile et commerciale, entre personnes privées (physiques ou morales).

Du point de vue du droit et de la médiation, la situation de ce qu'on regroupe sous le nom de « services publics » est ambivalente : en effet, tous les services à caractère commercial, même s'ils sont opérés par des organismes publics ou s'ils relèvent d'une mission de services publics, voient depuis 2015 leurs régimes de médiation avec les usagers régis par le droit européen de la « médiation de la

consommation¹ ». Ainsi, le litige d'un usager avec la Poste, la SNCF ou la RATP pourra être pris en charge par le médiateur de ces entreprises, mais selon les normes de la médiation de la consommation, qui s'appliquent également au tourisme, aux télécommunications, à l'énergie, à l'eau, etc. C'est pour cette raison que ne sont pas inclus dans le périmètre de ce rapport – en accord avec le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale – les médiateurs des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Inversement, les organismes locaux de sécurité sociale ont beau être des personnes de droit privé, leurs relations avec les assurés sont régies par le code de la sécurité sociale et certaines de leurs prestations sont servies au nom de l'État (si bien que les litiges qui leur sont liés relèvent de la justice administrative)² – la médiation qui les concerne ne dépend pas du droit de la consommation et entre alors de plein droit dans le périmètre de ce travail. Il en est de même pour tout ce qui est mis en place au niveau d'établissements ou de réseaux d'établissements publics à caractère non commercial, comme les universités, les hôpitaux ou les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

En revanche, il ne sera question que des litiges qui peuvent opposer ces administrations à leurs usagers (assurés, contribuables, cotisants, résidents, élèves, demandeur d'emploi, etc.) et non pas ceux qui concernent les litiges internes à l'organisation d'un service administratif³.

Et de même que tous les dispositifs du nom de « médiation » n'entrent pas dans ce champ, de même, tous les dispositifs de ce champ ne portent pas le nom de « médiation », puisqu'on y trouve, à côté des médiateurs, un « défenseur » et ses délégués, des « conciliateurs » et même des « personnes qualifiées ». Le choix effectué dans le présent rapport consiste à suivre l'effort d'unification terminologique engagée par le code de justice administrative : la « médiation » dont il est ici question « s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution

¹ Seuls les services d'enseignement supérieur public et les services de santé sont exclus du cadre de la [directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation](#) ; ils entrent de ce fait dans le périmètre du présent rapport.

² Lessi J. (2015), « [Le juge administratif et la sécurité sociale](#) », *Regards*, 2015/1, n° 47, p. 43-51.

³ Les médiateurs qui s'occupent à la fois des réclamations des usagers et des agents (comme le médiateur de l'Éducation nationale) font partie intégrante de l'étude, les données analysées ne porteront que sur les dossiers venant des usagers. Quant aux médiateurs publics qui ne reçoivent que les réclamations d'agents (comme la médiatrice du ministère des Affaires étrangères ou le médiateur du ministère de l'Intérieur), ils n'entrent pas dans le champ de l'étude.

amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction¹ ».

Cette médiation doit donc être distinguée d'autres modalités d'interaction ou de traitement des différends avec l'administration – la simple réclamation, le recours amiable, gracieux ou hiérarchique, le contentieux, porté devant des instances paritaires ou devant des juridictions, etc. La différence de nature majeure est la présence de ce tiers supposé impartial mais dont les prérogatives ne comprennent pas la possibilité d'imposer une solution aux parties en conflit, puisqu'il peut seulement proposer une issue.

Si ce périmètre présente des contours complexes, résultant du croisement de plusieurs enjeux juridiques, il n'en dessine pas moins un ensemble relativement cohérent, marqué par une série de problématiques spécifiques, et distinctes d'autres situations de médiation. Ces spécificités proviennent de l'asymétrie radicale qui distingue les deux parties en jeu dans ces situations. Comment peut-on s'instituer en tiers impartial entre David et Goliath ? Comment peut-on se donner pour mission d'instaurer un dialogue libre entre deux instances aussi disproportionnées l'une par rapport à l'autre ? Et que peut-on attendre d'un tel dialogue, s'il a lieu ? Tels sont les défis généraux de la médiation entre citoyens et administrations, qui découlent tous de la situation asymétrique originelle entre les deux parties concernées par la médiation.

Si cette asymétrie générale, qui se traduit par une inégalité radicale en termes d'accès à l'information par exemple, se retrouve en matière de médiation de la consommation², la différence majeure réside dans la spécificité du rôle de l'État, qui n'est pas seulement soumis aux règles de droit, comme l'est une entreprise de services, mais qui se trouve également à l'origine d'une partie de ces règles, et responsable de leur mise en œuvre.

En effet, si les médiateurs institutionnels et les médiateurs de la consommation remplissent un rôle comparable, respectivement auprès des institutions publiques et des entreprises (développer le règlement amiable des litiges, contribuer à l'amélioration de la qualité de service), leurs modalités d'intervention diffèrent, car les marges de manœuvre des personnes publiques et privées ne sont pas les mêmes. La première différence réside dans la nature de la décision contestée. Là où le client

¹ Article L 213-1 du code de justice administrative, créé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016.

² La médiation de la consommation vise la résolution à l'amiable des litiges survenant entre des consommateurs et des entreprises fournissant des biens et des services (voir annexe 2 sur le cadre juridique de la médiation).

d'une entreprise conteste la décision d'une personne privée qui traduit une pratique commerciale, l'usager conteste une décision administrative résultant de l'application des lois et règlements en vigueur.

Est donc en jeu, d'une part, la légalité de la décision administrative, sur laquelle il ne peut être fait de compromis puisque l'administration doit agir dans le respect de la légalité. La possibilité de faire des concessions – voire de transiger – est traditionnellement très limitée, bien qu'elle tende à s'assouplir. D'autre part, la personne publique est contrainte par le respect du principe d'égalité devant la loi. Là où une entreprise pourra faire un geste commercial, l'administration ne peut accorder arbitrairement une remise gracieuse sans risquer de mettre en péril l'égalité de traitement qu'elle réserve à ses administrés. Certes, le propre de la médiation est de ne pas créer de précédent ni de jurisprudence ; toutefois, le risque existe qu'un citoyen se plaigne, au nom du principe d'égalité, de ce qu'un autre aurait bénéficié d'un traitement plus favorable, suite à l'intervention du médiateur.

Jusqu'où peut-on aller, dans la latitude dont dispose un médiateur pour formuler des recommandations, et dans celle qui revient à la personne publique pour déroger, ponctuellement, à la règle de droit, sans fragiliser la sécurité juridique et la portée des normes elles-mêmes ? Telle est l'une des questions qui traversent l'histoire de ces dispositifs et qui ont reçu différentes réponses selon les périodes et les champs concernés – entre autres parce que les finalités de la médiation ont été plurielles.

Pourquoi en effet mettre en œuvre ce type de démarches ? Quelles finalités poursuit-on lorsqu'on crée un médiateur de ce genre ? Historiquement, il faut d'emblée reconnaître que les objectifs assignés aux médiateurs de la sphère publique ont toujours été multiples : dénouer des situations individuelles bloquées dans les circuits bureaucratiques, mettre au jour les faits de « maladministration », recommander des évolutions dans les relations entre les services publics et leurs usagers, prendre en compte la particularité des cas individuels dans l'application de la règle de droit, désengorger les tribunaux, etc.

On voit bien que cette pluralité d'objectifs, plus ou moins coordonnés entre eux, rend difficile toute tentative d'évaluation de l'efficacité des médiateurs existants. C'est pourquoi le présent rapport ne constitue ni une tentative d'évaluer le champ de la médiation administrative en France, ni – moins encore – une évaluation comparée des différents dispositifs de médiation mis en place. La mission, telle qu'elle a été cadrée par l'Assemblée nationale et France Stratégie, n'en avait ni les moyens ni l'ambition. Elle a bien plutôt visé à dresser un état des lieux problématisé des institutions et des pratiques de la médiation dans le champ des relations citoyens-

administration, pour esquisser des pistes de réflexion sur les améliorations qu'il était envisageable d'apporter quant au cadrage des missions et aux conditions d'exercice du rôle de médiateur.

Encadré 1 – Quatre approches pour une mission

Le sujet du présent rapport recoupe plusieurs des enjeux que France Stratégie a récemment abordés dans le cadre de ses travaux sur la défiance envers les institutions ou sur l'action publique¹, le médiateur entre citoyens et administrations n'est pas un personnage très familier de la recherche en droit ou en sociologie – peu de travaux lui sont consacrés. La documentation administrative à son sujet n'est pas non plus abondante. Et cette « magistrature d'influence », sans autre pouvoir que celui d'aider des parties à se mettre d'accord sur leur désaccord et sur les moyens de le surmonter, n'est pas une figure que l'on retrouve fréquemment dans la culture populaire, dans la fiction ou dans les mythes, contrairement à d'autres, comme celles du justicier ou du monarque-arbitre.

C'est pourquoi la mission s'est engagée dans un vaste programme d'auditions (plus de cinquante personnes rencontrées²) qui a permis de se faire une idée précise des attentes et des représentations de différents acteurs qui interviennent dans ce champ de la médiation – des médiateurs bien entendu, mais aussi différents interlocuteurs de ces médiateurs, du côté des administrations, des tribunaux administratifs et des usagers ou de leurs représentants.

Pour mettre en dialogue l'ensemble de ces discours, une demi-journée de débats ouverts a été organisée à mi-parcours, visant à faire émerger les constats communs, comme les consensus ou les dissensus sur les évolutions envisageables³.

Par ailleurs, afin de tenter de combler une partie du manque d'informations disponibles sur les profils des réclamants qui ont recours aux médiateurs, un travail a été engagé au sein de France Stratégie à partir des données que les médiateurs publient ou que certains d'entre eux ont bien voulu communiquer à cette fin.

Enfin, un partenariat inédit a été noué avec l'Ouvroir de sciences sociales potentielles (OuSciPo) de l'École des hautes études en sciences sociales

¹ Voir notamment France Stratégie (2015), *Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs, cinq leviers*, avril ; et France Stratégie (2016), *Lignes de Faille. Une société à réunifier*, octobre.

² Voir l'annexe 3, liste des personnes auditionnées.

³ Voir en ligne [le compte rendu du débat](#) « Médiation impossible ? L'administration peut-elle se mettre à table ? », tenu le 11 avril 2019 et dont [l'enregistrement audio est disponible en ligne](#).

(EHESS), visant à conclure un contrat de recherche – financé par l'Assemblée nationale – dont l'objet a été la réalisation d'une étude de terrain par cinq étudiants en sociologie, qui sont allés observer les modalités concrètes de travail de plusieurs médiateurs relevant du champ du présent rapport. La synthèse de leurs travaux, coordonnée par la sociologue du droit Liora Israël, figure en annexe¹.

Parce que les médiations entre citoyens et administrations sont à la fois « des organisations dans des organisations », comme l'écrit Liora Israël dans l'annexe 1, des dispositifs marqués par les personnalités qui les dirigent, au contact d'un public socialement hétérogène, et des institutions en interaction directe avec la sphère juridictionnelle, la pluridisciplinarité et la complémentarité des approches (juridiques et sociologiques, notamment) développées pour la réalisation de ce rapport sont apparues comme une condition *sine qua non* de l'appréhension de la complexité du sujet².

C'est pourquoi le choix a été fait d'emblée de s'attacher le concours d'une collaboratrice temporaire, auditrice au Conseil d'État, qui a conduit, aux côtés du chef de projet du département Société et politiques sociales l'examen de la littérature existante et le programme d'auditions..

Au-delà de la mise au jour des complexités caractéristiques du paysage de la médiation, que vise, en définitive, le présent rapport ? Compte tenu de la dynamique de croissance de cette médiation – de plus en plus de médiateurs traitent chacun de plus en plus de réclamations –, et des objectifs revendiqués par ces médiateurs, il cherche à déterminer à quelles conditions institutionnelles et matérielles la mise en œuvre de dispositifs de médiation entre les citoyens et les administrations est en mesure de favoriser pour tous l'accès aux droits et à un traitement équitable de leur situation. Dès lors, il s'agira aussi de se demander à quel point les médiateurs aujourd'hui installés satisfont à ces conditions et de rechercher les pistes d'évolution qui permettraient qu'ils le fassent davantage à l'avenir.

À cette fin, quatre grandes étapes marqueront le parcours proposé dans ce rapport :

- tout d'abord, la présentation des « archipels » qui forment le paysage de la médiation, montrera que l'hétérogénéité des dispositifs est le fruit d'une histoire marquée par l'adaptation constante du principe de la médiation à un contexte institutionnel et politique variable (partie 1) ;

¹ Voir annexe 1, « Synthèse : des médiateurs aux médiations. Enquête de terrain sur cinq dispositifs de médiation institutionnelle ».

² Voir l'annexe 2, sur le cadre juridique des différentes formes de médiation.

- ensuite, il s'agira de passer au crible les différents dispositifs de médiation aujourd'hui installés, pour mettre au jour leurs conditions concrètes d'exercice et les questions qu'elles posent (partie 2) ;
- l'expérimentation actuellement en cours de « médiation préalable obligatoire » en matière de contentieux social fera l'objet d'une analyse spécifique, dans la mesure où elle permet d'illustrer concrètement les défis essentiels que rencontre aujourd'hui la médiation administrative (partie 3) ;
- enfin, sur la base du diagnostic dressé dans les parties précédentes, des pistes d'évolution seront livrées au débat, visant à rendre ces médiations plus lisibles, plus accessibles et plus efficaces (partie 4).

Plutôt que de prendre parti pour ou contre le développement de la médiation en matière de relations avec l'administration, ou en faveur de telle ou telle modalité de mise en œuvre de ce principe de médiation, ce rapport s'efforce d'identifier les conditions (statutaires, matérielles, organisationnelles, etc.) auxquelles la médiation peut satisfaire les principales attentes placées en elle, ainsi que les risques de déception encourus si ces conditions ne sont pas ou plus réunies.



PARTIE 1

LES ARCHIPELS DE LA MÉDIATION

Le déploiement en France des dispositifs¹ de médiation chargés de la résolution à l'amiable des litiges entre les citoyens et les différentes administrations n'a pas fait à ce jour l'objet d'une analyse systématique. L'une des raisons de ce manque réside sans doute dans le fait que ce déploiement lui-même n'a pas été impulsé par une décision centrale, par une volonté formalisée visant à promouvoir l'esprit et la pratique de la médiation, et à faire éclore des médiateurs dans toutes sortes d'institutions publiques.

Pour le dire plus concrètement, il n'y a pas eu de grande « loi médiation » qui aurait programmé, à partir d'une série d'objectifs prédéfinis, la déclinaison des principes de la médiation à l'ensemble des services publics et des administrations.

Ainsi chaque médiateur a son histoire propre, qui résulte souvent de la rencontre de trois facteurs : l'idée générale qu'il est intéressant de proposer des résolutions à l'amiable facilitées par un tiers, un contexte favorable à ce type de démarches et qui l'oriente d'une certaine façon, et les spécificités d'une institution, auxquelles ce principe et ce contexte s'adaptent. C'est pourquoi, selon l'époque à laquelle ils sont instaurés et selon le type d'administration auquel ils sont adossés, les médiateurs présentent des caractéristiques dissemblables dans la définition de leurs missions, de leurs prérogatives ou encore de leurs conditions d'exercice.

Décrire le paysage que constitue aujourd'hui la médiation institutionnelle publique suppose donc d'aller du particulier au général : recenser les dispositifs existants qui correspondent plus ou moins parfaitement à la définition qu'on s'est donnée (voir l'introduction), comprendre ce qu'ils ont en partage et ce qui les sépare les uns des

¹ Le terme de « dispositifs » désigne ici toutes les formes que peut prendre la médiation mise en place entre citoyens et administrations ; le terme de « service de médiation » sera employé plus précisément lorsqu'il sera prêté attention au fonctionnement de ces dispositifs, notamment en matière de ressources humaines ou de processus de travail.

autres, mais aussi remonter dans le temps pour retracer la genèse de chacun et les transformations qu'ils ont subies au cours du temps.

Telle sera l'ambition de la première partie de ce rapport, consacrée à l'histoire et à la cartographie des dispositifs de médiation : par l'analyse de la chronologie, du contexte et des justifications de l'instauration et du développement de ces dispositifs, rendre intelligible *a posteriori* le mouvement, d'abord peu ordonné, qui aboutit à la pluralité des médiateurs que nous rencontrons à présent.

Il est tentant de parler des « archipels » de la médiation, car les médiateurs institutionnels présentent, comme des îles qui s'avoisinent sans être attachées les unes aux autres, des tailles et des formes variées, mais des paysages comparables. Ils ont pour ainsi dire poussé en « grappes » et peuvent dès lors être regroupés par familles, notamment en fonction du type de sujets qu'ils traitent (questions de protection sociale, de collectivité territoriale, etc.), de l'époque à laquelle ils sont institués (au tournant des années 2000 pour quelques médiateurs ministériels et certains médiateurs sociaux, plus récemment pour d'autres et pour ceux des collectivités).

Souvent construits à partir des difficultés rencontrées par les administrations avec lesquelles ils travaillent, en particulier dans leurs relations avec leurs usagers, les médiateurs institutionnels forment un ensemble d'entités extérieures les unes aux autres, répondant à des attentes différentes mais revendiquant le plus souvent une communauté d'approche et une pratique en réseau, qui se traduit à la fois par des réunions de « clubs » ou d'associations de médiateurs au niveau national et par des liens entre correspondants de diverses administrations tissés au niveau local.

Pour parvenir à appréhender le paysage de la médiation institutionnelle, il conviendra d'abord d'en comprendre l'histoire. Participant à un développement qui se manifeste à l'échelle internationale, la France a vu, depuis la loi de 1973 instaurant le Médiateur de la République, jusqu'à la proposition de loi récemment adoptée au Sénat visant au développement des médiateurs territoriaux¹, se multiplier, en quelques décennies et en plusieurs étapes clés, les dispositifs de médiation entre citoyens et administrations.

Sur cette base, il sera possible de tracer une cartographie de ces archipels, en mettant en lumière les différentes « familles » de médiateurs publics, l'ensemble des champs couverts par la médiation et la variété des volumes de requêtes traitées par

¹ Proposition de loi n° 17-699 visant au développement des médiateurs territoriaux, adoptée en première lecture au Sénat le 13 juin 2019.

les uns et par les autres, marquée par une forte croissance sur les dix dernières années.

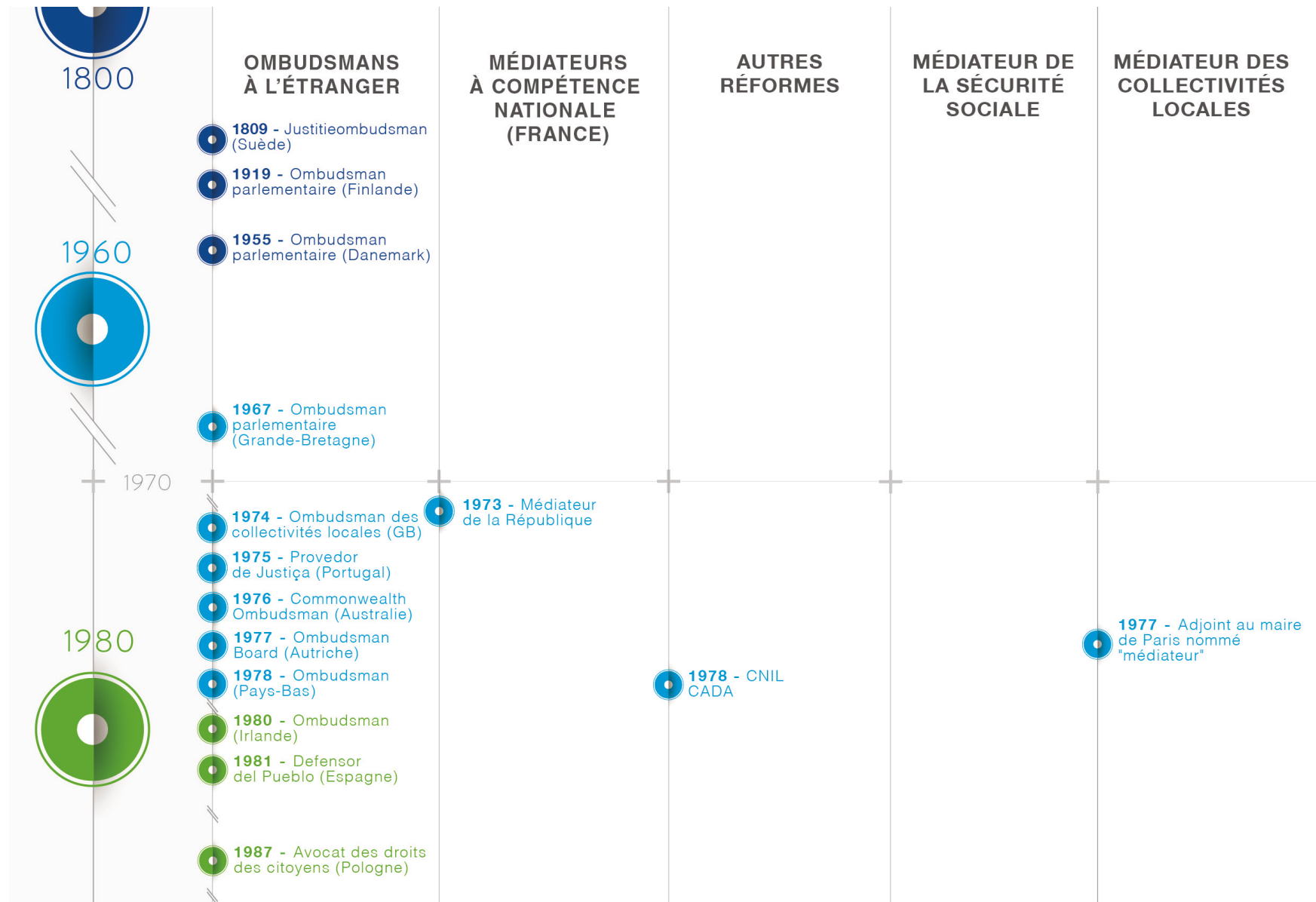
Enfin, il s'agira de mettre au jour les différents registres argumentatifs à partir desquels l'instauration des médiateurs a pu être justifiée. Il conviendra alors de lire les textes fondateurs, qui ont défini les missions de ces dispositifs – ce qui permettra de souligner des constantes mais aussi des évolutions dans les attentes formulées à l'égard de la médiation –, mais aussi d'écouter les discours que les médiateurs tiennent sur leur propre rôle, pour le présenter et le promouvoir. Quant à l'analyse de la façon dont les médiateurs sont aujourd'hui perçus par leurs principaux interlocuteurs, elle permettra de faire le point sur les attentes qui s'expriment à leur égard et sur la façon dont ils répondent, ou non, à ces attentes.

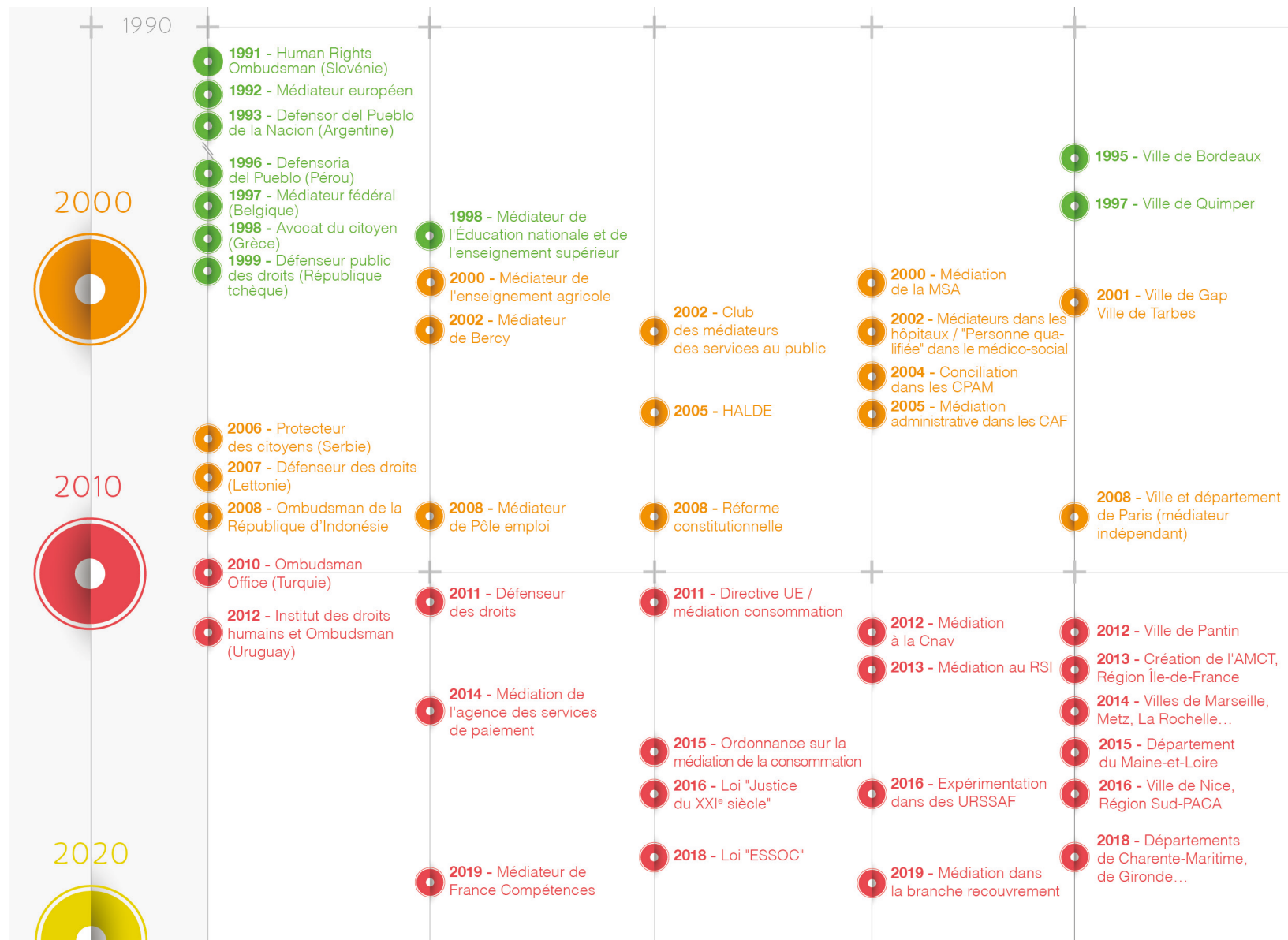
1. Une histoire de la médiation citoyens-administration marquée par différentes séquences, et qui s'accélère récemment

Ni l'existence d'un médiateur national, ni la multiplication de médiateurs locaux ou sectoriels auprès des administrations ne sont des singularités françaises. À partir du modèle lointain du *Justitieombudsman* suédois, instauré en 1809, s'est diffusée au cours du XX^e siècle, dans de nombreux pays, l'idée de se doter d'une instance, incarnée par une personnalité indépendante dotée d'une autorité morale mais sans pouvoir normatif, exécutif ou juridictionnel, chargée de recevoir les réclamations des sujets ou des citoyens à l'encontre des administrations de l'État, et de tenter de résoudre leurs litiges de façon non contentieuse.

Chacune des étapes de l'extension du domaine de l'ombudsman est marquée par les caractéristiques de l'époque et du contexte institutionnel national dans lesquels elle s'inscrit. On peut à ce titre analyser les différents modèles dominants qui se sont succédé et qui ont pu influencer les formes qu'ont prises, en France, les transpositions de ce type d'institution.

Repères chronologiques





1.1. Au niveau international, un déploiement des « ombudsmans » en plusieurs vagues

L'étude des différents modèles d'ombudsman qui ont été instaurés dans un grand nombre de pays permet à la fois de comprendre comment une pluralité de cultures juridiques et politiques ont acclimaté le principe de la médiation entre les citoyens et l'État, et de mesurer la souplesse de ces institutions, qui se sont vu confier une importante diversité de missions selon les époques et selon les latitudes.

En matière de recherche, qu'il s'agisse d'histoire, de droit, de science politique ou de sociologie, la littérature consacrée aux ombudsmans ou aux médiateurs publics est relativement peu abondante ; elle permet cependant de distinguer trois grands modèles historiques, chacun lié à une époque plus ou moins large, à partir desquels se sont modelés les différentes institutions. On peut identifier ainsi, à la suite du juriste anglais Nick O'Brien¹, un premier modèle « classique », inspiré de l'original suédois, une version « consumériste » de l'ombudsman et enfin un modèle orienté vers la défense et la promotion des Droits de l'homme, développé plus tardivement.

- **Le modèle classique**, d'origine scandinave, qu'on trouve chez le pionnier suédois dès le XIX^e siècle, mais aussi au Danemark en 1954 et en Grande-Bretagne à partir des années 1960, se définit de façon générale par sa mission de constituer un « pont » entre l'administration et le citoyen, dans l'idée que ce rapprochement pourrait être bénéfique à l'un comme à l'autre. En se rendant attentif aux griefs des habitants, l'État se donne les moyens de les considérer au quotidien comme des citoyens et de se fonder sur leur expression pour essayer d'améliorer le fonctionnement de l'administration dans un cadre démocratique.
- **La conception consumériste**, aux dires de Nick O'Brien, suppose une « relation plus antagoniste entre l'État et l'individu », qui tente d'adapter aux services publics la logique, prévalant dans le secteur concurrentiel, de l'attention portée aux réclamations des « clients ». Développée dans le contexte du New Public Management, cette approche est déjà présente en 1973, au moment où le National Health Service se dote d'un ombudsman, qui fusionne avec l'ombudsman parlementaire britannique.
- **L'orientation « Droits de l'homme »** emprunte au modèle classique la reconnaissance de la spécificité de la relation État-citoyen, mais insiste sur la lutte

¹ Voir notamment O'Brien N. (2018), « Ombudsmen and public authorities: A modest proposal », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton.

contre les privations de libertés individuelles qui peuvent être le fait de l'État lui-même. C'est pour cette raison qu'un tel modèle d'ombudsman se rencontre en particulier dans les pays où cette institution est créée à l'issue d'une période de dictature, voire de totalitarisme, par exemple en Europe du Sud, en Amérique latine ou dans l'ancien bloc soviétique.

Selon l'universitaire péruvien Carlos Alza Barco, ancien adjoint du « *Defensor del Pueblo* » de son pays, l'évolution la plus importante de la fonction intervient au moment de la rencontre entre l'idée de l'ombudsman et les contextes post-dictatoriaux qu'ont connus l'Espagne, le Portugal et plusieurs pays d'Amérique latine dans les années 1970-1990¹. C'est à ce moment que sont créées des institutions chargées non seulement d'investiguer la « *maladministration* », selon le terme britannique consacré pour désigner les fautes ou les erreurs commises par l'État et pouvant causer un préjudice aux citoyens, mais vouées plus largement à la protection des droits des citoyens, à la défense de la démocratie, de l'État de droit et des Droits de l'homme.

Pour remplir ces missions élargies, ces nouvelles instances portent souvent des noms explicites, comme celui de « *Provedor da Justiça* », créé au Portugal en 1976, après la Révolution des œillets, ou de « *Defensor del Pueblo* », instauré en Espagne en 1978, après la chute de la dictature franquiste, en Argentine en 1993 et au Pérou en 1996, dans des contextes comparables. Et à ces noms sont souvent associées des prérogatives élargies par rapport à celles des ombudsmans plus classiques, notamment en termes d'autosaisine, d'investigation et de recommandations générales.

On trouve un développement analogue dans le contexte post-totalitaire du tournant des années 1990 dans l'ancien bloc de l'Est, où de nombreux pays (hormis la Pologne qui crée un premier dispositif de protection des droits dès 1987) instaurent des ombudsmans au cours de leur processus constituant, qui les pousse à s'aligner sur les meilleurs standards en matière de défense des Droits de l'homme (en Slovénie dès 1991, en Roumanie en 1997, en Bulgarie en 1998, en République tchèque et en Estonie en 1999).

Avec l'installation d'un Médiateur européen (European Ombudsman) dans le cadre du traité de Maastricht en 1992, se forge un « réseau européen des médiateurs ». De façon analogue verront le jour plusieurs réseaux ou associations, issus de l'initiative

¹ Voir Alza Barco C. (2018), « The transposition of the ombudsman model to the human rights model domain: its role as a policy entrepreneur », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, op. cit.

des ombudsmans de différents pays pour promouvoir et coordonner leurs activités ; il en va ainsi de l'Association des médiateurs et ombudsmans de la francophonie (créée en 1998), de l'Association internationale des ombudsmans (IOA, depuis 2005), ou encore de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée (fondée en 2008).

Si certains grands pays occidentaux comme l'Allemagne, l'Italie ou les États-Unis se passent d'institution centralisée et indépendante aux missions et aux prérogatives comparables à celles des ombudsmans évoqués jusqu'à présent, ils disposent cependant, comme de nombreux autres, de services sectoriels ou localisés de règlement à l'amiable des litiges opposant les citoyens à des acteurs publics ou privés.

Sans pouvoir, dans le cadre du présent rapport, analyser la façon dont ces services se sont déployés dans les différents pays, on peut déjà noter que les États-Unis se sont pourvus, au niveau fédéral, d'ombudsmans thématiques portant notamment sur les questions fiscales, éducatives, environnementales ou d'immigration, et que la ville de New York a confié dès 1993 à un « *Public Advocate* » la responsabilité de recevoir et de porter à la connaissance de l'administration municipale les réclamations des habitants. En Allemagne, c'est à la chambre basse (*Bundestag*) qu'est rattaché l'organe fédéral de recueil des « pétitions » de citoyens, à côté duquel existent également de nombreux médiateurs (*Bürgerbeauftragter*) chargés d'un secteur (par exemple les transports), ou opérant au niveau d'un Land.

Au vu de l'ampleur de la diffusion de ce type d'institution, on comprend qu'on ait pu parler d'« *ombudsmania* », d'après l'expression que l'universitaire canadien Donald C. Rowat avait forgée dès 1973¹. Il convient à présent d'observer la façon dont cette tendance a touché la France et les différentes traductions qu'elle y a trouvées.

1.2. En France, la déclinaison progressive d'un principe évolutif

La France s'est elle aussi dotée d'institutions chargées de recueillir et d'instruire, sans pouvoir de décision, les réclamations des citoyens envers l'administration. Le premier acte de ce mouvement est constitué par la loi du 3 janvier 1973 instaurant un Médiateur de la République. Il est d'emblée présenté comme une « version francisée » de l'ombudsman, autrement dit comme l'adaptation aux spécificités du

¹ Voir Rowat D. C. (1973), *The Ombudsman Plan – Essays on the worldwide spread of an idea*, Toronto, McClelland & Stewart Ltd., où il est déjà question des services d'ombudsman spécifiquement rattachés à une collectivité territoriale ou à un établissement comme une université.

cadre administratif français d'une idée issue d'expériences étrangères et qui suscitait à cette époque de nombreuses réflexions¹.

« Médiateur », la traduction française d'« ombudsman » ?

On peut lire en effet dans la plaquette² éditée dès l'année 1974 par le premier médiateur, l'ancien président du Conseil Antoine Pinay, que « l'institution du Médiateur représente la réponse française à une question générale, posée dans toutes les sociétés avancées. Une question générale : comment corriger les inconvénients des interventions de plus en plus nombreuses des administrations dans la vie des citoyens ; comment protéger ceux-ci contre des décisions ou même simplement des comportements qui, sans être contraires au droit, n'en sont pas moins critiquables du point de vue de l'équité ou de l'humanité ? La réponse française : sans ignorer le précédent scandinave de l'« ombudsman » et les expériences qui s'en sont inspirées dans les pays anglo-saxons, la loi du 3 janvier 1973 a voulu, en instituant le Médiateur, tenir comptes des caractères propres à notre pays, et notamment de la nécessité d'insérer le nouvel organisme dans un système administratif à la fois très développé, très hiérarchisé et soumis à de nombreux contrôles, notamment juridictionnels ».

Si l'on s'intéresse à la genèse de la loi instaurant ce Médiateur, on peut y voir plus précisément la rencontre d'une réflexion conduite dans la sphère juridique, inspirée par les modèles d'ombudsman existant à l'étranger, sur les insuffisances de la régulation par le juge, et d'une réflexion politique vive vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, en France, sur l'évolution des relations administrations-administrés³.

Cette période est en effet marquée par l'émergence de l'idée de « démocratie administrative⁴ », qui se traduit par l'adoption de « réformes allant dans un sens démocratique, et notamment celui d'une défense des droits individuels des

¹ Voir par exemple Legrand A. (1970), *L'Ombudsman scandinave. Études comparées sur le contrôle de l'administration*, Paris, LGDJ.

² Plaquette « [Le Médiateur](#) » préfacée par Antoine Pinay, premier Médiateur de la République : © Archives nationales, 19870504/19, reproduite sur le site web gouvernement.fr.

³ C'est en tous cas l'analyse qu'en fait la politiste Sylvie Gillet dans sa thèse : Gillet S. (1994), *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*, Thèse de doctorat en science politique, université Paris I, citée par Baudot P. et Revillard A. (2011), « [Le médiateur de la république au prisme de la démocratie administrative](#) », *Revue française d'administration publique*, 137-138(1), p. 193-207.

⁴ Voir à ce sujet l'ensemble du numéro de la *Revue française d'administration publique*, « [Démocratie administrative](#) », n° 137-138 (2011, 1-2).

administrés face au pouvoir administratif¹ ». « La question des relations avec les administrés » apparaît alors sur le devant de la scène, comme le correctif d'une démarche qui, à la même période, privilégiait une logique quantitative d'efficacité, sous l'égide de la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB).

La fréquente dénonciation de la bureaucratie² contribue à cette époque à plaider pour ce que le politiste Philippe Bezès nomme « le réformisme des contre-pouvoirs » qui « cherche à opposer à l'administration d'autres forces et d'autres acteurs en mesure de faire pression sur elle »³. Toujours selon Bezès, trois courants vont se alors rejoindre pour faire émerger la figure de « l'administré » : la promotion par des juristes de l'idée de « droits des usagers face au pouvoir administratif », la naissance des associations de consommateurs (l'INC est fondé en 1966), et le développement des sondages d'opinion qui mettent sur la place publique les attentes des usagers de l'administration.

Le Médiateur de la République naît ainsi dans une décennie qui, en France, est marquée par plusieurs initiatives visant à renforcer la position du citoyen face à l'administration, en facilitant notamment l'interpellation des pouvoirs publics, au-delà de la justice administrative elle-même. C'est aussi dans cet esprit de protection consistant à limiter les risques d'abus administratifs que sont adoptées en 1978 deux lois majeures :

- la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, qui, pour que l'informatique soit « au service de chaque citoyen », interdit notamment à la justice, à l'administration (et à tout organisme public ou privé) de prendre des décisions sur la seule base d'un traitement automatisé de données, et ouvre aux citoyens « le droit de connaître et de contester » les informations utilisées dans les décisions qui leur sont opposées ;

¹ Voir Baudot P. et Revillard A. (2011), « [Le médiateur de la république au prisme de la démocratie administrative](#) », *op. cit.*

² Au-delà des critiques formulées dans la presse et dans l'opinion, la bureaucratie est également à cette époque un important objet d'études, comme en témoigne la thèse du sociologue Michel Crozier (1964), *Le phénomène bureaucratique, essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil.

³ Voir Bezès P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF ; en particulier le chapitre 3 « [Le réformisme des contre-pouvoirs : l'administration au jeu de la politique \(1972-1981\)](#) ». Parmi les éléments de contexte, il évoque le fait que « les années 1970 se caractérisent par une augmentation très significative du nombre d'articles consacrés à l'administration, à sa critique, aux descriptifs de réforme, aux incantations à sa réforme et à l'énonciation de multiples pathologies étatiques ».

- la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, qui crée non seulement une liberté d'accès aux documents administratifs, mais facilite également les réclamations des contribuables en matière fiscale et crée des prescriptions qui réduisent les possibilités de récupérer des trop-perçus auprès des assurés sociaux, en cas d'erreur de l'administration.

On le voit, l'époque est à la formalisation de nouveaux rapports entre le citoyen et l'État, qui passe par l'édiction de droits d'accès, pour les premiers, et de limites aux prérogatives du second. Ces transformations se traduisent dans la création d'instances nouvelles chargées de veiller à la mise en œuvre de ces principes, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission d'accès aux documents administratifs.

Le Médiateur de la République s'en distingue cependant dans la mesure où, contrairement à ces instances caractérisées par leur collégialité, il est pour sa part incarné, jusque dans son nom même, par une personnalité, à l'image des ombudsmans¹. Sans que cette personnalisation fasse l'objet d'une justification détaillée, elle peut être reliée à l'ambition d'« humaniser » les relations avec l'administration, qui fait partie des arguments argumentatifs souvent mobilisés en faveur de la médiation (voir à la section suivante).

Un modèle qui se diffuse dans différents secteurs

Compétent pour traiter les requêtes portant sur l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités, établissement public ou tout autre organisme chargé d'une mission de service public), le Médiateur s'installe peu à peu dans le paysage. Plusieurs administrations cherchent à répliquer le modèle et tentent d'installer, en interne, des fonctions de « médiation » informelle, que le Médiateur de la République ne voit d'ailleurs pas d'un très bon œil (voir encadré 2).

Encadré 2 – Robert Fabre : « le Médiateur est unique et national² »

« Le Médiateur a toujours souhaité que les conflits puissent se régler à l'amiable, à la base, dès leur source. C'est pourquoi il approuve et encourage toutes les commissions paritaires locales ou départementales. Qu'il se réjouisse de l'existence

¹ Voir entre autres à ce sujet « Médiateurs et Ombudsmans » le numéro spécial de la *Revue française d'administration publique* (n° 64, 1992).

² Fabre R. (1980), *Rapport annuel 1980 du Médiateur*, p. 11.

des “Conciliateurs” bénévoles (encore que l’on puisse regretter la suppression des anciens “juges de paix”). Qu’il voit favorablement toutes les initiatives des administrations cherchant à éviter les procédures par une conciliation au départ des litiges. Ainsi pourra être allégée sa propre tâche, en ne laissant parvenir à ses services que les affaires, exemplaires, exigeant une intervention au plus haut niveau.

Le Médiateur est unique et national. Mais il doit s’élever – et il l’a fait auprès du Premier ministre – contre une certaine inclination à nommer un peu partout, et souvent mal à propos, des “médiateurs” dont l’appellation prête gravement à confusion alors que leur rôle de “modérateur” ou de “conciliateur” interne à une administration ne peut être celui d’un arbitre totalement indépendant. Par ailleurs, certaines municipalités ont également désigné en leur sein des “Médiateurs”, créant ainsi une confusion supplémentaire. La banalisation du terme de médiateur nuirait gravement à l’efficacité du seul Médiateur institué par la loi, en amenuisant le prestige qu’il tire de son unicité et de sa stature nationale. »

Toutefois, il reste longtemps le seul médiateur consacré par la loi, et, au bout de vingt-cinq ans d’exercice, en 1998, ce sont plus de 45000 requêtes annuelles que reçoivent le Médiateur de la République et ses délégués départementaux.

C’est précisément à cette période qu’apparaissent les premiers véritables médiateurs sectoriels dans la sphère publique, notamment le médiateur de l’Éducation nationale et de l’enseignement supérieur, qui est d’abord reconnu par décret¹ et d’emblée conçu sur le modèle du Médiateur de la République, tant sur le plan de ses missions (« recevoir les réclamations concernant le fonctionnement du service public de l’éducation nationale ²») que sur le plan de l’organisation de son réseau, piloté par un médiateur national accompagné de médiateurs compétents sur un territoire déterminé – en l’occurrence celui d’une académie.

L’idée qui préside alors à l’installation d’un médiateur comme celui-ci n’est pas, semble-t-il, de concurrencer le médiateur de la République, mais de faire entrer la

¹ Décret n° 98-1082 du 1^{er} décembre 1998 instituant des médiateurs à l’éducation nationale. Ce médiateur a vu ensuite ses compétences élargies à l’enseignement supérieur et son existence traduite au niveau législatif lors de l’adoption de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

² Il se distingue cependant du périmètre du Médiateur de la République en ce qu’il ne reçoit pas seulement les réclamations qui portent sur « les relations avec les usagers » de ce service mais aussi celles portant sur les relations avec ses agents. Les réclamations des agents représentaient, dans les premières années de l’existence du médiateur, environ deux tiers des dossiers traités, et n’en constituent aujourd’hui plus qu’un tiers.

logique de la médiation dans le quotidien de l'administration, pour contribuer à sa transformation – et notamment, dans le cas de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, pour l'inciter à prendre davantage en compte les situations individuelles et à ne pas s'en tenir aux grands nombres¹.

De même, le médiateur des ministères économiques et financiers est créé lui aussi par décret² quatre ans plus tard (mais ne dispose pas de réseau territorial et ne traite pas des différends de Bercy avec ses agents). L'un et l'autre de ces médiateurs sont désignés comme « correspondants du Médiateur de la République », ce qui pose les bases d'une relation souple, créant à la fois un lien privilégié dans la transmission des dossiers des requérants lorsque les champs de compétence se superposent, préfigurant la possibilité d'un fonctionnement en réseau et ouvrant la voie, sans cadre juridique contraignant, à une coopération entre ces différentes institutions inspirées des mêmes principes.

Alors que les questions sociales font déjà partie des sujets dominants dans les réclamations reçues par le Médiateur de la République, c'est également à cette période que certains organismes de sécurité sociale se dotent de services qui, en interne, peuvent remplir une fonction analogue. La Mutualité sociale agricole le fait de sa propre initiative, dès 2000, pour renouer le dialogue avec ses cotisants à la sortie d'une crise institutionnelle d'ampleur³ ; puis c'est la loi qui, en 2004⁴, ouvre la possibilité d'une « conciliation » dans les caisses de l'Assurance maladie.

¹ C'est en tous cas le discours que tient Jacky Simon, premier médiateur de l'Éducation nationale, dans son [Rapport d'activité de 1999](#). Il y présente également le « texte conjoint » signé avec Bernard Stasi, alors Médiateur de la République, pour définir leurs modalités de coopération. Il y est prévu que les médiateurs académiques et le médiateur de l'Éducation nationale sont seuls compétents sur les litiges liés aux situations des agents du ministère ; sur les réclamations d'usager, si elles sont formulées auprès du Médiateur de la République ou de ses délégués, elles doivent être transmises à la médiation de l'Éducation nationale – qui peut à l'inverse se tourner vers le Médiateur de la République en cas de difficulté.

² [Décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie](#).

³ Entretien avec Daniel Lenoir, ancien directeur général de la CNAF, de la CNAMTS et de la MSA, le jeudi 21 mars 2019. En 1997, un rapport de la Cour des comptes faisait état de nombreux dysfonctionnements dans la gestion de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole ; ils ont entraîné la suspension du conseil d'administration. Voir Rance É. (2002), « [La protection sociale des exploitants agricoles en mutation](#) », *Revue française des affaires sociales*, n° 2002/4, p. 189-218.

⁴ [Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie](#) : « Les réclamations concernant les relations d'un organisme local d'assurance maladie avec ses usagers sont reçues par une personne désignée par le directeur après avis du conseil au sein de cet organisme afin d'exercer la fonction de médiateur pour le compte de celui-ci. Son intervention ne peut pas être demandée si une procédure a

Encadré 3 – Le déploiement de la médiation en matière civile et commerciale

Il est difficile de comprendre le mouvement de diffusion de la médiation dans la sphère publique sans avoir en tête la façon dont, simultanément, elle prend une place croissante dans la résolution des litiges du commerce et de la consommation, qui ont ceci de commun avec les différends administratifs d'opposer, souvent, un particulier à une institution de grande dimension.

C'est principalement à l'initiative de l'Union européenne que se développeront les instances de médiation entre consommateurs et sociétés commerciales, notamment au cours des années 2000, marquées par le Livre vert de la Commission qui, en 2002, recommande le développement des modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial¹. En France, c'est principalement sous la forme des « médiateurs d'entreprise » que se traduit cette tendance.

Par la suite, deux directives renforcent l'impulsion européenne en la matière : la première, en 2008², pose un cadre pour la médiation portant sur les litiges transfrontaliers, mais dont la vocation est de créer un standard pour tous les types de médiations commerciales ; la seconde, en 2013³, qui prévoit l'obligation pour les services commerciaux d'offrir aux consommateurs le contact d'un service de résolution alternatif des litiges (à l'exclusion explicite des services d'intérêt général non économiques, des services de santé et de l'enseignement supérieur public).

été engagée devant une juridiction compétente par l'utilisateur la sollicitant. L'engagement d'une telle procédure met fin à la conciliation. Un conciliateur commun à plusieurs organismes locaux d'assurance maladie peut être désigné conjointement par les directeurs des organismes concernés après avis de leurs conseils respectifs ». Le texte jongle ici entre les différentes notions de « médiation » et de « conciliation » ; les personnes en charge de cette fonction dans les CPAM ont longtemps porté le titre de « conciliateurs », mais sont actuellement renommées « médiateurs » pour harmoniser les dispositifs, à la suite de la loi ESSOC.

¹ Voir à ce sujet le [Rapport du Parlement européen](#) sur ce Livre vert de la Commission sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial (COM(2002) 196 – C5-0284/2002 – 2002/2144(COS)).

² [Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.](#)

³ [Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.](#)

Cette dernière directive est transposée en France par l'ordonnance de 2015¹ relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, qui définit les conditions dans lesquelles les professionnels peuvent s'acquitter de leur obligation de donner au consommateur l'accès à un médiateur compétent pour traiter de leurs éventuels litiges (qu'il s'agisse d'un médiateur rémunéré directement par le professionnel ou compétent pour l'ensemble d'un secteur). À cette occasion est créée la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation, chargée de s'assurer que le fonctionnement de l'ensemble des services de médiation est conforme aux exigences posées par la réglementation.

Il est important de noter que dès la première vague de diversification des médiateurs institutionnels, qu'ils évoluent dans le champ strictement administratif ou dans celui des services commerciaux, s'est manifestée, de la part des acteurs de la médiation, une volonté de structurer leur champ d'action de façon autonome, coordonnée et souple. C'est dans cette perspective que le Club des médiateurs des services au public a vu le jour en 2002, réunissant aussi bien les médiateurs ministériels cités plus haut que ceux de grandes entreprises de service public comme la RATP (médiation créée en 1990) ou La Poste (en 1995). Sans avoir le pouvoir contraignant de la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (voir encadré de l'annexe 2), il agit avant tout par une forme de *soft law*, représentée par une « charte² » de la médiation qui ambitionne d'en constituer « le socle de référence éthique ».

Le cercle s'est peu à peu élargi et le Club compte, début 2019, 30 médiateurs, dont neuf correspondent au périmètre du présent rapport – tandis que d'autres, au sein de ce périmètre, ne font pas partie du « club ».

La défense des droits : nouvelle mission du Médiateur

Bien que datant de 1973, le Médiateur de la République avait servi de modèle au développement d'autres médiateurs dans différents secteurs ; mais c'est la rénovation de cette institution originelle, à partir de la réforme constitutionnelle de 2008³, qui bouscule le paysage de la médiation. Si l'un de ses objectifs était de

¹ Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

² Voir la [Charte des médiateurs de services au public](#), disponible sur le site du Club.

³ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

donner un statut constitutionnel à la « médiature », la réforme de 2008 a également introduit un changement significatif dans ses missions, que traduit notamment le changement de titre.

Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard soulignent cependant que, dès 2004, Jean-Paul Delevoye, alors Médiateur de la République, avait mobilisé l'institution autour de la rhétorique de la défense des droits. « La référence aux droits de la personne, écrivent-ils, est ainsi devenue plus fréquente dans les rapports annuels, où le Médiateur est présenté, depuis 2005, comme “un acteur essentiel de la défense des libertés publiques”¹ ».

Aux termes de l'article 71 de la Constitution, « Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. »

On trouve ici une illustration assez directe de l'évolution, analysée plus haut au niveau international, des institutions de type « ombudsman », d'un modèle de recueil des dysfonctionnements administratifs à un modèle de « veille » plus active tourné vers « les droits et libertés ». On remarque d'ailleurs que l'étude d'impact de la loi organique² qui, en 2011, institue le Défenseur des droits fait de l'ombudsman scandinave le modèle de feu le Médiateur de la République, alors que la référence nouvelle est bien plutôt du côté du *Defensor del Pueblo* espagnol, investi également de cette mission de défense et de promotion des Droits de l'homme.

Au-delà même du nom de « défenseur », qui suggère une prise de parti plus explicite que celui de « médiateur », les prérogatives de l'ombudsman français ont été nettement renforcées par la loi de 2011 qui réunit l'ancien Médiateur de la République avec la Haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Défenseur des enfants.

En devenant une autorité administrative indépendante, l'institution prend une forme nouvelle, résultant de deux mouvements simultanés : d'une part l'extension du champ d'action de l'ancien Médiateur aux domaines spécifiques dont s'occupaient les instances qui ont fusionné avec lui et, en retour, l'élargissement à l'ensemble des

¹ Baudot P. et Revillard A. (2011), « [Le médiateur de la république : périmètre et autonomisation d'une institution](#) », *Revue française d'administration publique*, 139(3), p. 339-352.

² [Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits](#). L'étude d'impact est disponible, entre autres, sur le site du Sénat.

litiges usagers-administrations des pouvoirs d'injonction, de mise en demeure de la personne publique « mise en cause », qui n'étaient auparavant prévus que pour la Halde, en matière de discrimination, et non pas par le Médiateur.

Des expressions de scepticisme se sont fait entendre au moment de la création du Défenseur des droits¹, notamment du côté des acteurs de la lutte contre les discriminations, qui craignaient que fût diluée l'institution préalablement dédiée à cette seule cause et que les cas de discriminations soient traités « en médiation ». Des critiques analogues ont également été formulées en matière de défense des enfants. Mais force est de constater qu'au fil des ans le Défenseur a plutôt assis sa notoriété sur l'ensemble de ses champs d'intervention ; et, dans le champ des litiges avec les services publics, un nombre toujours croissant de requérants s'adressent chaque année à lui ou à ses délégués territoriaux².

Pour autant, cette mutation ne s'est pas opérée sans soulever de nombreuses questions sur l'articulation entre le rôle de ce « défenseur » et celui des médiateurs sectoriels qui ont continué de se développer – ces questions seront abordées explicitement plus bas. En effet, au cours des dernières années, de nouvelles initiatives législatives ont contribué à étoffer et à réorganiser le champ de la médiation entre le citoyen et les administrations, notamment en matière de protection sociale.

Sociale, territoriale : extensions du domaine de la médiation

Après la création, dans une loi de 2008³, de la médiation au sein du service public de l'emploi, à la suite de la naissance de Pôle emploi par fusion des anciennes Assedic et de l'ANPE, le législateur a plusieurs fois cherché à structurer le recours à la médiation en matière administrative et sociale. Les enjeux soulevés par chacun de ces textes seront examinés par la suite, mais on peut d'ores et déjà identifier les principales étapes de ces évolutions récentes. D'une part, la loi « pour une justice du XXI^e siècle⁴ », qui :

¹ Voir par exemple Martinel A. et Boulos M. (2011), [Le Défenseur des droits : un ombudsman en trompe-l'œil](#), Terra Nova, note, janvier.

² Le [Rapport annuel 2018 du Défenseur des droits](#) fait état de 95 836 dossiers de réclamations reçus au cours de l'année, dont plus de 55 000 concernent directement des demandes de médiation liées aux relations avec les services publics et près de 35 000 portent sur des enjeux d'accès aux droits, d'orientation ou d'information.

³ [Loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi](#), dont l'article 2 crée la médiation nationale de Pôle emploi.

⁴ [Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle](#).

- propose une définition unifiée de la médiation, comme « tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction » ;
- précise que la médiation peut être engagée à l'initiative des parties comme à l'initiative du juge administratif ;
- prévoit, via un décret d'application pris en février 2018¹, une expérimentation, sur trois ans, de la « médiation préalable obligatoire » pour différents types de contentieux d'agents publics ou de contentieux sociaux. Autrement dit, certains litiges ne pourront être présentés au juge administratif s'ils n'ont pas fait l'objet, dans un premier temps, d'une tentative de médiation.

D'autre part, la loi « pour un État au service d'une société de confiance² », dite loi « ESSOC », adoptée en 2018, comporte une section entièrement consacrée à la médiation, qui vise à doter de médiateurs tous les organismes des différentes branches de la Sécurité sociale, médiateurs qui doivent être placés auprès de la direction de ces organismes et sont chargés de recueillir et de traiter, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, les réclamations des assurés.

Entre la dimension expérimentale de la médiation préalable obligatoire et la systématisation toute récente de la médiation dans le champ de la sécurité sociale, on voit que l'histoire d'où sont issus les archipels présentés dans ce rapport est encore en train de s'écrire, et que le paysage ainsi dessiné n'est pas stabilisé.

Au-delà de ces différents champs pour lesquels la médiation s'adosse désormais à un cadre national plus ou moins établi, se sont également développés, au cours des dernières années, des médiateurs aux missions analogues, mais dont le périmètre est beaucoup plus restreint et dont les conditions d'exercice ne sont pas toujours définies de façon unifiée.

L'archipel le plus significatif, de ce point de vue, est celui constitué par les médiateurs des collectivités territoriales. Sans que cela ait découlé d'une impulsion nationale, ce sont d'abord quelques grandes villes (Bordeaux en 1995 et Quimper en 1997 font partie des toutes premières recensées) qui ont nommé des médiateurs en leur sein,

¹ Décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.

² Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

pour recueillir les réclamations des habitants. Le mouvement s'est ensuite régulièrement accéléré après chaque élection municipale : en 2001, avec par exemple l'installation d'un médiateur à Gap ou à Tarbes ; en 2008, avec la formalisation du statut indépendant du médiateur de la Ville de Paris ; puis dernièrement en 2014, à Marseille, Nice ou encore à Metz¹.

Ces rôles de médiateurs sont alors souvent confiés à d'anciens élus ou d'anciens fonctionnaires de la municipalité, réputés pour leur connaissance des dossiers (et des acteurs) sensibles du territoire et pour leur franc-parler, ce qui doit leur permettre d'avoir à la fois l'oreille de l'équipe municipale et la confiance des citoyens.

C'est au nom de ces objectifs que d'autres types de collectivités, notamment des départements, dont l'activité dans le champ social est importante, mais aussi des communautés de communes et plus récemment des régions, leur ont emboîté le pas. La plupart des territoires qui se sont engagés dans la médiation ont rejoint l'Association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT), fondée en 2013. À l'image du Club des médiateurs des services au public, elle représente une forme souple d'organisation et d'entraide, qui peut certes définir des standards de qualité (là encore via une « charte² »), mais ne dispose d'aucun pouvoir pour imposer la mise en œuvre de ces normes et s'opposer à des pratiques qui ne s'y conformeraient pas. D'après l'AMCT on compterait aujourd'hui des médiateurs dans plus de vingt communes, souvent de taille importante, dans une douzaine de départements, dans deux intercommunalités ou métropoles et dans deux régions (Île-de-France et Région Sud-PACA).

Afin d'harmoniser et de dynamiser le recours aux médiateurs par les collectivités, l'AMCT a œuvré en faveur de la préparation et de la mise à l'agenda d'une proposition de loi visant à la fois à rendre l'existence d'un tel médiateur obligatoire pour les grandes collectivités (régions, départements, intercommunalités de plus de 100 000 habitants et communes de plus de 60 000 habitants) et à garantir le respect d'un ensemble de conditions apparaissant nécessaire au bon fonctionnement d'un tel service. À l'heure de la publication du présent rapport, la proposition³, portée par la sénatrice Nathalie Delattre, qui ne comprend plus d'obligation mais définit un cadre

¹ L'Association des médiateurs des collectivités territoriales compte, en juin 2019, 40 membres : 23 communes, 13 départements, deux intercommunalités et deux régions. D'autres collectivités ont peut-être installé des fonctions de médiation, mais il n'a pas été possible de les recenser de façon plus exhaustive.

² Voir la [Charte des médiateurs des collectivités territoriales](#), disponible en ligne sur le site de l'AMCT.

³ [Proposition de loi n° 17-699 visant au développement des médiateurs territoriaux](#), adoptée en première lecture au Sénat le 13 juin 2019.

pour les médiateurs territoriaux, vient tout juste d'être adoptée en première lecture par la chambre haute, sans que les prochaines échéances de son parcours soient à ce stade connues.

Enfin, d'autres types de médiateurs publics s'inscrivent eux aussi dans une relation de proximité avec l'usager et doivent être pris en compte dans la présente étude, quel que soit le type de cadre légal ou réglementaire sur lequel ils s'appuient. Il s'agit des médiateurs exerçant au niveau d'un « établissement » public ou d'un ensemble d'établissements : par exemple, un centre hospitalier, un réseau d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux, ou un établissement d'enseignement supérieur comme une université.

Le cas des médiateurs hospitaliers est le plus codifié, par un décret pris en 2005¹, avec d'un côté des médiateurs médecins, ayant accès au dossier médical et pouvant être saisis pour un différend portant sur les soins médicaux eux-mêmes et, de l'autre côté, les médiateurs non médicaux, compétents pour tout ce qui touche à la qualité de l'accueil, aux soins non médicaux et à tout autre litige lié à un séjour à l'hôpital.

Comme on l'a vu plus haut, l'instauration de ces médiateurs s'inscrit là encore dans une démarche plus globale de prise en compte de l'expérience de l'usager dans la gouvernance d'un service public et de promotion de l'accès aux droits des citoyens – en l'occurrence en tant que patients.

C'est aussi au début des années 2000 et dans le même esprit qu'est créé, à l'attention des personnes prises en charge, non pas dans un établissement de soins mais par un établissement ou un service social ou médico-social, le rôle de « personne qualifiée », à laquelle elles peuvent faire appel pour « faire valoir leurs droits » (dans le cadre de leur prise en charge médico-sociale). Aux termes du code de l'action sociale et des familles², des listes de « personnes qualifiées » sont arrêtées dans chaque département par le préfet, le directeur général de l'Agence régionale de santé et le président du Conseil départemental. Indépendamment du fait que l'information sur l'existence et sur l'activité de ces « personnes qualifiées » est aujourd'hui très parcimonieuse, on peut s'interroger sur la lisibilité d'une telle fonction, fortement apparentée à celle des médiateurs du secteur public, mais dotée d'un nom nettement moins explicite.

¹ Décret n° 2005-213 du 2 mars 2005 relatif à la commission des relations avec les usagers et de la qualité de la prise en charge et modifiant le code de la santé publique, pris en application de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

² Voir l'article L311-5 du CASF, créé par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Du côté de plusieurs universités – malgré l’existence de la médiation de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur au niveau national comme académique –, on a vu ces dernières années apparaître de nombreux médiateurs internes, dont la création résultait simplement de décisions du Conseil d’administration de l’établissement, et qui se sont vu confier comme mission la recherche de solutions amiables aux litiges susceptibles d’opposer l’établissement à certains de ses usagers ou de ses futurs usagers. On trouve de tels médiateurs dans les universités de Strasbourg, de Lyon I, de Bordeaux, de Rennes I et II, de Créteil, ou encore de Sorbonne-Université ; à la connaissance des auteurs du présent rapport, il n’existe pas de document public rendant compte de leurs activités, du volume de requêtes qu’ils traitent ou de consolidation nationale de leurs expériences.

* * *

On le voit, la diffusion du recours à la médiation dans les relations entre citoyens et administrations s’est effectuée à un rythme de plus en plus soutenu au cours des dernières décennies, voire des dernières années. Elle pourrait justifier que l’on parle de « médiationite », à l’image de l’« ombudsmania » dont il a été question plus haut.

Elle est le fruit d’une succession de rencontres entre le principe du règlement amiable assisté par un tiers et les contextes spécifiques des différentes institutions, ce qui explique la diversité des formes qu’ont pris les dispositifs de médiation. Avant d’explorer les enjeux de cette hétérogénéité (dans la partie II), il est déjà possible de se représenter les différents archipels de la médiation du secteur public, tels que l’histoire les a fait émerger, afin de se faire une idée du poids et de la dynamique de chacune de ces instances.

2. Cartographie de l’archipel des médiateurs de la sphère publique

Une fois passée en revue l’histoire de l’installation et du développement de ces médiateurs, il est important d’observer la place que chacun occupe dans le paysage d’aujourd’hui. Cette place reflète bien souvent cette histoire, tant la notoriété acquise dans la durée semble un facteur important pour qu’un médiateur puisse recevoir un nombre important de réclamations. Pour se repérer dans ce paysage, il convient d’identifier les différentes « familles » de médiations citoyens-administration et de mesurer le volume de dossiers traités par chacune des institutions concernées. Cette section proposera plusieurs illustrations pour faciliter ce repérage.

2.1. Les grandes « familles » de la médiation avec le citoyen

On voit les différents médiateurs se structurer en une série de « familles », définies par la matière dont ils ont à traiter, par le type d'institution auquel ils sont rattachés, par leur ressort territorial, ou encore par le niveau normatif dont ils dépendent. Cette structuration, qui sert parfois de base à la mise en réseau des pratiques, nous invite à identifier :

- une **autorité administrative indépendante** constitutionnelle, compétente sur l'ensemble du territoire et sur tous les sujets liés aux relations citoyens-administration – le Défenseur des droits ;
- une série de médiateurs relevant de **l'État ou de ses opérateurs nationaux**, créés par une loi ou par décret, disposant pour certains mais non pour tous de réseaux territorialisés – principalement le médiateur des ministères économiques et financiers, celui de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, le médiateur de l'enseignement agricole, celui de Pôle emploi, celui de l'Agence des services de paiement, celui de France Compétences, en cours d'installation ;
- un ensemble de médiateurs des différentes branches de la **sécurité sociale**, désormais reconnus par la loi – les médiateurs des caisses d'allocations familiales au sein du réseau de la CNAF, les médiateurs des Caisses de retraite du régime général¹, au sein du réseau de la CNAV, les conciliateurs de l'Assurance maladie, les médiateurs tout juste installés dans les Urssaf, la médiation de la Mutualité sociale agricole et celle de la Protection sociale des travailleurs indépendants ;
- les médiateurs des **collectivités territoriales** (communes, intercommunalités, départements et régions listés plus haut) ;
- les médiateurs « **d'établissement** », par exemple hospitaliers ou universitaires.

En fonction de l'époque à laquelle elles se sont développées, ces différentes médiations ont pu atteindre un écho plus ou moins grand auprès du public auquel elles s'adressent, et cela se traduit souvent par le nombre de requêtes qu'elles reçoivent.

¹ Hormis le régime général de retraite, la protection sociale des indépendants et la MSA sont les seuls régimes de retraite pour lesquels est prévue la mise en place d'une médiation régie par le code de la sécurité sociale. Quant aux retraites complémentaires, elles peuvent avoir des dispositifs de médiation, mais qui s'inscrivent alors dans le cadre des articles L.611-1 et suivants du code de la consommation.

2.2. Le volume des saisines

C'est souvent l'une des pages principales figurant dans les rapports annuels des médiateurs : le nombre de saisines dont ils font l'objet est pour eux un indicateur clé de leur activité.

Cependant, cette donnée et son évolution peuvent résulter de facteurs très hétérogènes, comme l'intensité de la communication faite par un médiateur ou par l'administration sur l'existence de la médiation, l'amélioration du maillage territorial des médiateurs ou de leur accessibilité en ligne, un dysfonctionnement de la réponse administrative de premier niveau qui engendre beaucoup d'insatisfaction, ou encore la présence plus ou moins intense de tel ou tel thème dans les médias. C'est pourquoi il n'est pas possible d'évaluer la qualité ou la pertinence du travail d'un médiateur à partir du seul nombre de dossiers dont il est saisi, ou de l'évolution de ce nombre.

À ces considérations, il importe d'ajouter la distinction entre les requêtes considérées comme recevables selon les textes instituant tel ou tel médiateur et les requêtes qui lui sont adressées en dépit de ce cadre – par exemple, lorsqu'un usager sollicite un médiateur sans avoir effectué auprès de l'administration les démarches préalables qui conditionnent la recevabilité de la demande de médiation, ou lorsqu'il prend simplement contact pour un conseil.

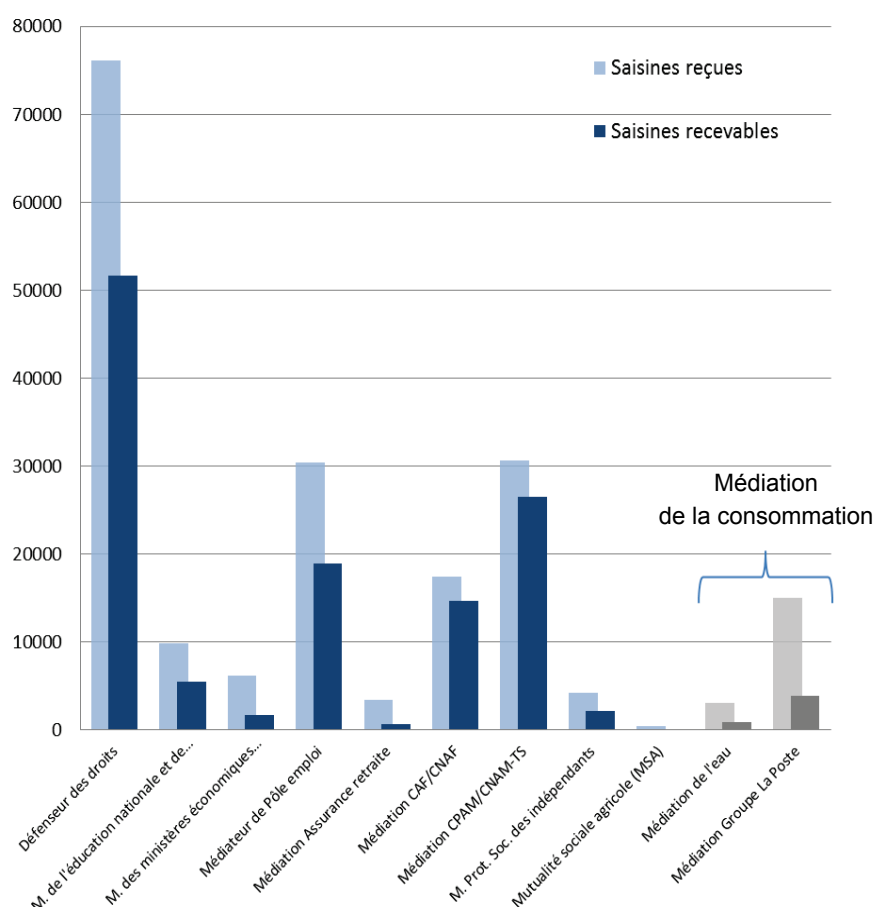
Dans le cadre du présent rapport, l'intérêt porté au volume des requêtes traitées vise à prendre la mesure du flux annuel de réclamations drainé par chaque médiateur, dans chacune des grandes familles de la médiation du secteur public, et à mesurer pour chacun le rapport entre les demandes recevables et les demandes non recevables¹.

On peut déjà observer les écarts très importants entre ces médiateurs quant au volume de dossiers reçus et traités (voir graphiques ci-dessous). Sans pouvoir entrer dès à présent dans le détail de l'interprétation de ces chiffres, on peut expliquer la masse des dossiers reçus par le Défenseur des droits, comparés à tous les autres, par des facteurs convergents : l'ancienneté de l'institution et de son réseau territorial, en expansion, sa polyvalence et sa notoriété. En ce qui concerne les autres médiateurs, deux constats s'imposent : on met derrière le même nom des instances dont les activités sont d'ampleurs considérablement différentes, et l'ancienneté explique une partie – mais une partie seulement – des écarts de volume, dans une dynamique générale de croissance.

¹ Les demandes qui sont ici considérées comme « non recevables » sont la plupart du temps traitées par les médiateurs comme relevant de leur mission d'orientation et de conseil ; elles correspondent à un travail réellement effectué, même s'il n'entre pas dans le cadre initialement prévu pour la médiation.

À titre de comparaison, le nombre de dossiers traités par quelques-uns des plus importants des médiateurs de la consommation permet de remarquer que les grands réseaux privés couvrant l'ensemble de la population suscitent le même ordre de grandeur de réclamations que les administrations, et de voir que l'écart entre le volume de requêtes reçues et de requêtes recevables est systématique pour l'ensemble des services de médiation, quel que soit leur champ d'activité.

Graphique 1 – Saisines reçues et saisines recevables par les principaux médiateurs publics à compétence nationale (et par quelques médiateurs de la consommation) – 2017

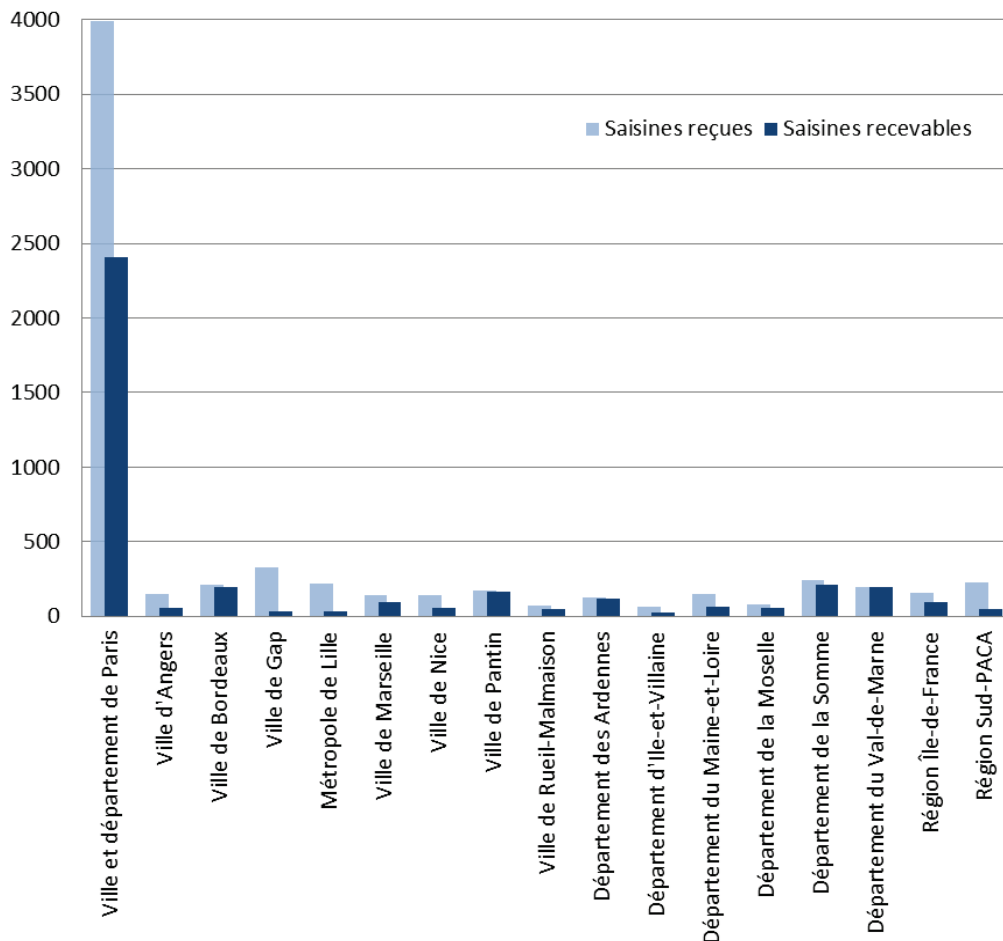


Lecture : en 2017, les services de la médiation de Pôle emploi (niveau régional et national) ont été saisis 30 472 fois au cours de l'année (colonne bleu clair) ; 62 % de ces saisines (soit un peu moins de 19 000, colonne bleu foncé) ont été déclarées recevables – à l'aune des critères de recevabilité propres à la médiation de Pôle emploi.

Source : rapports d'activité des différents médiateurs cités¹

¹ Chaque médiation ayant ses propres critères de recevabilité et ses propres plans de classement des dossiers, pour une présentation uniforme dans le présent rapport, plusieurs données ont dû être reconstituées à partir des chiffres mis en avant dans les rapports d'activité. En particulier : s'agissant du Défenseur des droits, ne sont pris en compte dans les saisines recevables que celles qui portent sur l'ancien périmètre du Médiateur de la République (et non pas celles concernant par exemple les

Graphique 2 – Saisines reçues et saisines recevables par les principaux médiateurs publics à compétence locale (2017)



Lecture : en 2018, le service du Médiateur de la Ville (et du département) de Paris a traité 2407 dossiers jugés « recevables », auxquels s'ajoutent 1580 courriers, courriels ou visites ne portant pas sur un litige proprement dit.

Source : rapports d'activités des différents médiateurs cités¹

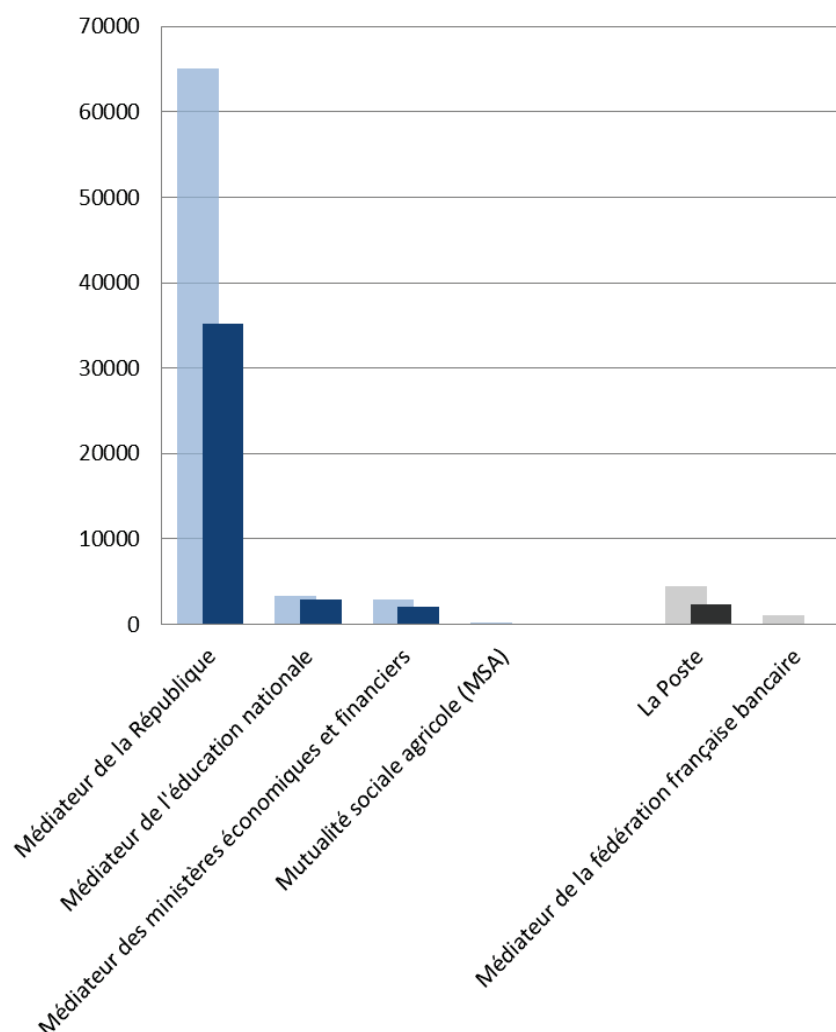
Pour compléter la représentation de l'évolution historique du volume des médiations sollicitées en matière de litige avec l'administration, on peut observer le même type de

discriminations ou la déontologie de la sécurité), et comme non recevables les sollicitations que le rapport d'activité classe comme « questions, orientations, accès aux droits » ; s'agissant du médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, ne sont pris en compte ici que les requêtes émanant des usagers, et pas celles venant des agents ; s'agissant de la branche famille, le nombre de dossiers recevables est calculé par soustraction de ceux qui font l'objet d'une « réorientation » ; les données de la branche maladie portent sur l'année 2018 et ont été communiquées aux rapporteurs par le médiateur national.

¹ S'agissant de la Ville de Nice, les données portent sur la période avril 2016-octobre 2017 ; s'agissant de la Ville de Marseille et de la Ville de Paris, les données portent sur l'année 2018.

graphiques construit avec des données de dix ans plus anciennes. On y trouve non seulement beaucoup moins de médiateurs mais aussi des médiateurs moins sollicités.

Graphique 3 – Saisines reçues et saisines recevables par les principaux médiateurs publics (et quelques médiateurs de la consommation) (2007)



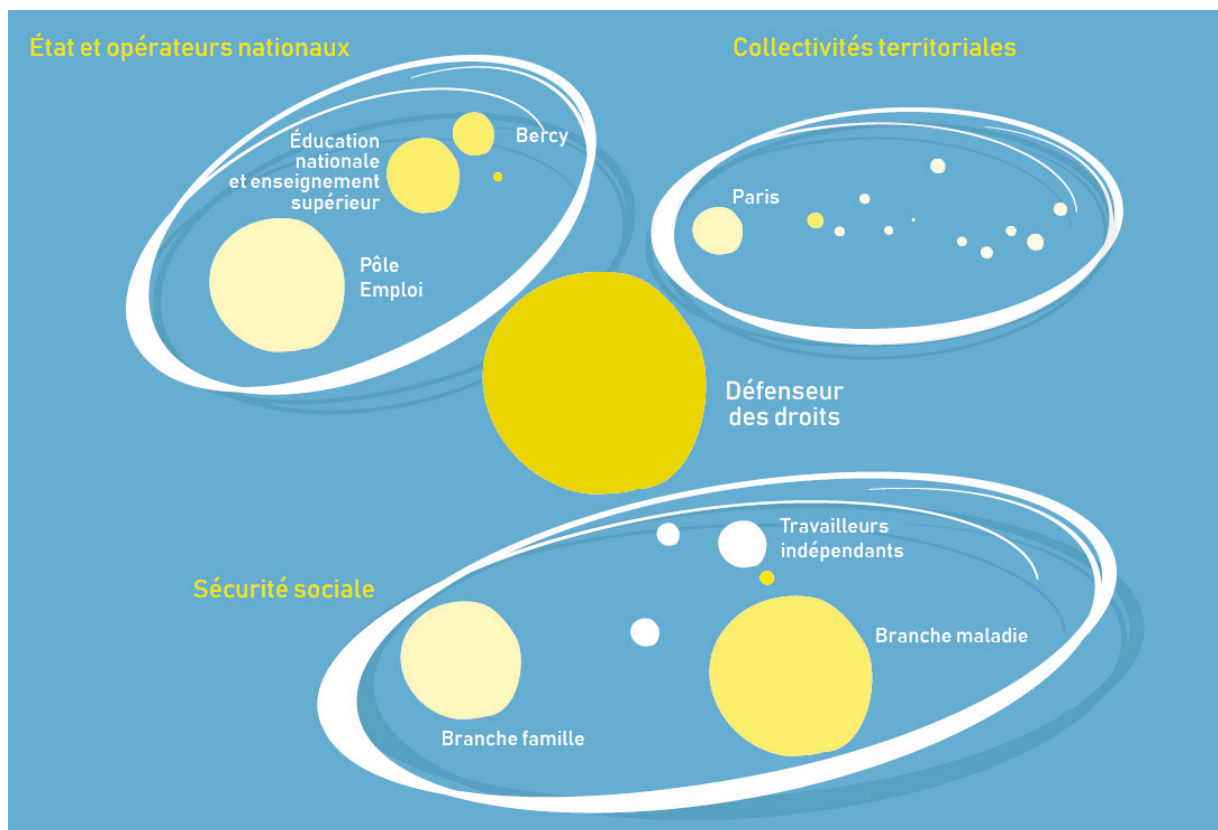
Lecture : en 2007, les services du Médiateur de la République ont été saisis 65 077 fois (colonne bleu clair), ce qui les a conduits à ouvrir 35 163 dossiers de médiation (colonne bleu foncé), d'après leurs critères de recevabilité alors en vigueur.

Sources : rapports d'activité des différents médiateurs cités¹

¹ Ne figurent ici que les données publiées dans les rapports d'activité des médiateurs existant en 2007 ; à cette époque, il y avait déjà un médiateur de l'enseignement agricole, mais aucune trace n'a été gardée de son activité ; le premier titulaire du poste était « de tradition orale », aux dires de l'actuel service de médiation.

Afin de disposer d'une vue synoptique du champ concerné par le présent rapport, il est possible de présenter sur une même illustration les principaux médiateurs, en donnant à voir leur ancienneté, leur « famille » de rattachement et le volume de requêtes qu'ils traitent (autrement dit, recevables). Le paysage ainsi représenté est bien celui d'une série d'archipels (voir illustration), avec des îlots de taille très variable reliés en réseau en fonction du champ dont ils s'occupent.

**Illustration – Volume des requêtes traitées
par les différentes familles de médiateurs institutionnels (2017)**



Lecture : la taille des bulles est déterminée par le nombre de saisines recevables en 2017 (sources : rapports d'activité) ; la couleur des bulles dépend de l'ancienneté de l'instance de médiation (plus le jaune est foncé, plus la médiation est ancienne) ; les regroupements sont présentés d'après les familles définies plus haut, selon le type d'institution de rattachement et donc selon le champ de compétence. Seules les médiations traitant plus de 1 500 dossiers par an voient leur nom figurer sur l'illustration. Les données des « médiateurs d'établissements » n'étant pas consolidées, il n'était pas possible de les faire figurer ici.

Source : France Stratégie

Plusieurs interrogations peuvent être initiées à partir de ce schéma.

- Premièrement, les médiations de la sécurité sociale, quoique pour certaines de création récente, comptent déjà un volume très significatif de dossiers à traiter

– auxquels il faut ajouter le fait que près de la moitié des requêtes adressées au Défenseur des droits en matière de litige avec l'administration concerne les questions de protection sociale (emploi inclus). Cela permet d'imaginer que ce volume est plutôt voué à croître dans les années qui viennent et conduit à s'interroger sur les conditions de soutenabilité d'une telle croissance.

- Ensuite, on observe que la plupart des médiateurs de collectivités, même importantes, conservent un nombre de requêtes assez limité, à l'exception de Paris, qui cumule les compétences de la Ville et du département. Il sera peut-être pertinent de s'interroger sur les critères qui président à la montée en puissance de la médiation territoriale.
- Enfin, la poursuite de la croissance du volume des saisines du Défenseur des droits, y compris sur des sujets qui sont par ailleurs couverts par des médiations rattachées aux institutions, pose la question de l'articulation entre ces différents acteurs, et des missions confiées à chacun.

Mais avant d'explorer en détail les enjeux soulevés par ces questions, et tous ceux que fait émerger l'hétérogénéité des dispositifs de médiation, il faut encore prendre en considération la façon dont sont définies et perçues les missions de ces médiateurs.

3. Les discours de la médiation, une rhétorique à plusieurs facettes

Si l'une des finalités du présent rapport est de chercher à comprendre comment les médiateurs remplissent aujourd'hui les missions qui leur sont confiées, il importe de se faire une idée aussi précise que possible de ces missions. Pourquoi des médiateurs ? Pour quoi faire ? Pour produire quels types d'effets ?

Afin d'appréhender les objectifs assignés à la médiation, il faut en passer par l'étude de certains textes et discours : ceux par lesquels les initiateurs des médiations argumentent en faveur de leur proposition ; ceux par lesquels les médiateurs eux-mêmes s'attachent à justifier leur existence et à établir leur utilité ; ceux par lesquels différents interlocuteurs des médiateurs (usagers, administrations, etc.) expriment leurs attentes à leur égard.

De façon globale, ces attentes portent à des degrés divers sur les deux principaux niveaux d'intervention assignés aux médiateurs¹ : dans leur rôle de « pompier » (*fire-fighter*), d'une part, lorsqu'il s'agit pour eux d'intervenir sur un litige particulier, déjà déclenché, dont ils sont saisis ; dans leur rôle de « vigie » (*fire-watcher*), d'autre part, lorsqu'ils prennent appui sur ce qu'ils peuvent observer pour recommander, avec une portée plus générale, des évolutions dans les règles de droit ou dans les manières de les appliquer.

3.1. Dans les discours politiques : un outil de confiance et d'humanité

Tout au long des décennies de déploiement de la médiation dans les relations entre les citoyens et l'administration, le discours politique qui l'accompagne fait de cette médiation un instrument servant une finalité plus large. Pour résumer cette perspective d'ensemble, on peut parler d'un objectif d'« humanisation » de l'administration et de simplification de la vie de l'usager – d'une « modernisation » qui reposerait sur une redéfinition (partielle) des rôles de chacun et des modalités de la relation.

À chaque fois, la mise en avant de ce type d'objectifs se fonde sur un constat, qui fait de l'administration le « côté » qu'il convient de réformer pour l'adapter aux besoins et aux attentes des usagers, considérés alors comme des citoyens dans la mesure où il s'agit de les entendre pour produire de l'intérêt général. Philippe Bezès résume ce phénomène en disant qu'à partir des années 1970, « “L'administré” commence à devenir la figure clientélaire de légitimation de l'État-en-réforme² ».

Pour illustrer ces continuités, qui transcendent les « airs du temps » des différentes époques, on peut s'arrêter aux deux extrémités de la période considérée et s'intéresser en particulier à la déclaration de politique générale de Pierre Messmer, Premier ministre, en 1972, en amont de la création du Médiateur de la République, et à l'exposé des motifs de la loi pour un État au service d'une société de confiance, plus connue sous le nom de la loi sur le « droit à l'erreur », présentée 45 ans plus tard par le ministre de l'action et des comptes publics Gérald Darmanin.

Dans un cas comme dans l'autre, la promotion de la médiation s'inscrit dans une série de mesures ayant pour but de faire changer l'administration dans sa manière

¹ Voir notamment sur ce point Gill C. (2018), « What can government learn from the ombudsman? », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, *op. cit.*

² Voir Bezès P. (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, *op. cit.* ; chapitre 3 « [Le réformisme des contre-pouvoirs : l'administration au jeu de la politique \(1972-1981\)](#) ».

d'interagir avec le citoyen ; autrement dit, il ne s'agit pas de compter sur le médiateur seul pour porter sur ses épaules l'effort de la modernisation et de la reconstitution du lien rompu avec les citoyens, mais il est présenté comme un levier parmi d'autres pour dynamiser cette évolution.

Le discours de Pierre Messmer est tout entier construit autour de trois grandes finalités : « une société plus juste, plus responsable, plus humaine », et c'est dans le troisième chapitre qu'apparaît le projet de créer un Médiateur, aux côtés de mesures de déconcentration et de simplification – l'ensemble de ces dispositions ayant vocation à réduire la « supériorité » de l'administration et à lui donner une nouvelle « familiarité » (voir encadré 4).

**Encadré 4 – Le rôle du Médiateur dans une politique
de rapprochement citoyens-administration**

(déclaration de politique générale de Pierre Messmer, Premier ministre, 1972)

« L'administration reste l'administration. Dès l'origine de notre État moderne, elle s'est placée, face aux citoyens, dans une position de supériorité tempérée par la réglementation. Aujourd'hui où rien, ou presque rien, n'échappe à son emprise, pour être moins critiquée, elle doit prendre un esprit et un visage plus familiers aux citoyens. Deux ordres d'efforts sont en cours.

D'une part la classique déconcentration, c'est-à-dire le transfert du pouvoir de l'administration centrale, qui doit garder sa capacité de concevoir et de diriger, vers les représentants locaux de l'État. Cette déconcentration vient d'être notablement accélérée puisque, de 1969 à 1972, plus de deux cents mesures ont attribué aux préfets la responsabilité de décisions jusque-là retenues à Paris. Aujourd'hui, j'ai décidé la création dans chaque préfecture, lorsqu'il n'existe pas, d'un bureau d'accueil et d'orientation concernant tous les services du département.

D'autre part, la simplification des procédures et l'insertion plus directe de l'administration dans la vie sont une œuvre discrète et minutieuse à laquelle se sont attachés récemment plusieurs organismes et en particulier, avec un réel succès, la mission "entreprises-administrations". Il faut aller plus loin. Sans doute, l'État fait-il lui-même la discipline de ses erreurs et de ses fautes grâce aux juridictions impartiales et indépendantes qui sont le recours normal des administrés. Mais aujourd'hui l'opinion, irritée par l'inertie ou l'anonymat de certains mécanismes administratifs, ou ce qui lui est présenté comme tel, apprécierait l'existence d'un pouvoir de redressement et de régulation qui serait saisi directement et personnellement.

Le gouvernement a l'intention de désigner une personnalité de haute réputation, apte à remplir ce rôle de médiateur.

Un nombre limité – garantie de sérieux – de nos concitoyens, investis d'un mandat public, professionnel ou d'utilité collective, pourra saisir cette personnalité de ce qui leur paraîtra, en conscience ou en expérience, ne pas relever avec chance de bonne et rapide solution de réclamation devant les instances habituelles. Sans condamner, sans indemniser, sans ordonner, le médiateur devra, au besoin avec le concours des corps de contrôle, redresser, orienter, accélérer ce qui, sans lui, ne trouverait pas de solution. »¹

Bien que la médiation ne soit, dans cette optique, qu'un outil parmi d'autres, on voit à la fois qu'elle vise à tordre en quelque sorte la nature même de l'administration, dont le développement aurait entraîné une déshumanisation excessive. Cette idée du « redressement » d'une administration trop automatisée s'incarne précisément dans une institution « personnalisée », à la fois au sens où elle est portée par une personne et au sens où elle ouvre la possibilité d'être saisie par des personnes en tant que personnes, pour que leur cas puisse être réexaminé avec toute l'attention que requiert sa singularité.

Une partie de ces thèmes se retrouve dans l'argumentation en faveur du « droit à l'erreur » : l'idée est là encore de transformer en partie le rôle d'une l'administration devenue trop « impériale » et de recourir à plusieurs instruments pour mettre en œuvre cette transformation – ici l'expérimentation, l'écoute de l'expertise citoyenne... et donc la médiation (voir encadré 5). C'est même très explicitement une mission confiée à l'administration que d'« investir » en quelque sorte dans la médiation pour s'améliorer elle-même, selon les termes de la « Stratégie nationale d'orientation de l'action publique », annexée à cette loi ESSOC : « L'administration développe les modalités non contentieuses de traitement des contestations, notamment la médiation². »

¹ [Déclaration de politique générale](#) de Pierre Messmer, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 3 octobre 1972, consultée sur le site [vie-publique.fr](#).

² [Stratégie nationale d'orientation de l'action publique](#), annexée à la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

**Encadré 5 – Extrait de l'exposé des motifs du projet de loi pour un État
au service d'une société de confiance (2017)¹**

« Le droit à l'erreur, dans cette perspective, est le symbole d'une action administrative liée au dynamisme de la société : faisant de ses contrôles un auxiliaire au service des politiques publiques plus qu'un instrument de sanction, s'engageant sur la fiabilité de ses conseils, sécurisant l'action de chacun, préférant la médiation et la transaction. Il s'agit désormais que les citoyens soient au cœur du droit.

Il se déploiera sous ces diverses formes dans l'affirmation, progressivement concrétisée, notamment par des expérimentations, d'un État de service : acceptant l'expertise des administrés, adaptant ses services à leur besoin, désignant un référent unique, allégeant et numérisant ses procédures, concentré sur les résultats et laissant aux parties prenantes plus de choix dans les moyens, acceptant de réduire l'uniformité impériale traditionnelle au profit d'adaptations aux contextes locaux et aux besoins, construisant la confiance des citoyens à partir de celle des fonctionnaires dans le sens et les valeurs de leur action. »

Même si, dans ce texte plus récent, l'erreur est présentée comme un « droit » et que les citoyens sont annoncés comme devant être « au cœur du droit », l'argumentaire n'est pas plus essentiellement juridique que l'était celui de Pierre Messmer. Il ne s'agit pas principalement de faire de la médiation une sorte de service public de l'accès aux droits ; les buts assignés aux médiateurs portent bien plutôt sur les modalités de production de services administratifs, sur leurs adaptations aux besoins spécifiques des usagers, et ne reposent pas sur un raisonnement déductif partant de considérations sur « les droits ».

On voit qu'ici, plus encore que la fonction de « *fire-fighting* » dédiée à la résolution des cas individuels, c'est un rôle plus général d'acteur de la transformation de l'État qui est valorisé dans ces discours. La mission de veille (« *fire-watching* »), elle aussi à dimension collective, est souvent valorisée par les responsables politiques qui instaurent une médiation ou expriment leur satisfaction à l'égard des médiateurs. Le président Pompidou voyait ainsi dans le Médiateur « la voix de l'opinion publique et du citoyen face au pouvoir² ».

¹ www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0424.asp.

² Dans *Le Figaro* du 2 janvier 1973, cité par Bezès P. (2009), *op. cit.*

Et on lit, plusieurs décennies plus tard, sous la plume de la maire de Paris qui cherche à résumer l'utilité du médiateur qui exerce dans la ville, que « son rôle s'avère donc particulièrement important : assurer la confiance des citoyens avec les institutions et contribuer à l'amélioration de la qualité du service public parisien¹. » Le lien et l'attention – qui devaient donc être considérés comme insuffisants hors du champ de la médiation – apparaissent aux côtés des objectifs exprimés en termes de qualité de service.

Une vision qu'on pourrait appeler « pragmatique » de la médiation, que le cabinet d'Anne Hidalgo a confirmée aux auteurs du présent rapport : d'après ses collaborateurs, la maire « apprécie beaucoup d'avoir ce retour terrain de quelqu'un qui est indépendant, sans filtre² », et inscrit plus largement ce dispositif dans une démarche de promotion de la démocratie locale, en constituant l'un des volets axés sur la démocratie comme « reddition de comptes ».

Enfin, l'insistance sur la dimension « pratique » de la médiation, plus que sur sa valeur de principe, se lit également dans l'évocation des réductions de coût qu'elle peut entraîner, en particulier pour les entreprises, dans le cadre de la loi ESSOC : un règlement amiable, rapide et gratuit des litiges qu'un employeur peut rencontrer avec les organismes de recouvrement des cotisations sociales constitue en effet un facteur de sécurisation de l'activité économique³. Et de façon plus générale, le développement des modes alternatifs de résolution des litiges est souvent présenté comme une démarche susceptible de permettre des économies, pour les citoyens qui souhaitent faire valoir leurs droits⁴, mais aussi pour les administrations elles-mêmes⁵.

¹ Édito d'Anne Hidalgo, maire de Paris, dans le magazine *À Paris* (2018), édition spéciale médiation 2018-2019, « [La médiation, un service gratuit pour tous](#) », novembre.

² Audition avec Sylvain Lemoine, directeur adjoint du cabinet de la maire de Paris, Simon Arambourou, conseiller ressources humaines et Issam El Abdouli, conseiller juridique, le 4 avril 2019.

³ L'exposé des motifs du [projet de loi ESSOC](#) présente son article 17, celui qui crée la fonction de médiation dans les Urssaf, comme visant à « apporter une réponse amiable et rapide à des situations spécifiques, pour lesquelles les dispositifs existants de règlement des différends s'avèrent inadaptés, et à prévenir en amont certains litiges qui peuvent s'avérer coûteux et longs pour les cotisants et les organismes ». « Le règlement amiable des différends devrait être source d'économies pour les entreprises (avocat, frais de procédure, etc.) sans toutefois que ces gains puissent être quantifiables à ce stade », précise [l'étude d'impact](#) portant sur l'article en question.

⁴ « Donner les moyens aux citoyens d'être plus actifs dans la résolution de leurs conflits, c'est favoriser des modes de règlement des conflits reposant sur l'accord de chacun, qui permettent une solution durable, rapide et à moindre coût tout en assurant la sécurité juridique », selon les termes de l'exposé des motifs du [projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle](#).

⁵ Même si [l'étude d'impact du projet de loi « justice au XXI^e siècle »](#) reconnaît qu'« Il n'est pas possible d'estimer avec précision les coûts et bénéfices qui pourront être retirés du développement de la

Si l'on réunit l'ensemble de ces discours politiques, on peut considérer qu'ils reviennent à confier à la médiation une mission consistant à contrarier les tendances spontanées (et souvent revendiquées) de l'administration dans son rapport aux administrés : là où l'administration est par nature dans un rapport vertical avec le citoyen, la médiation entend la ramener à la même « table » que lui ; là où l'administration s'exprime et décide avec autorité, la médiation ouvre la voie du dialogue et de l'accord ; là où l'administration cherche à automatiser son traitement des demandes, par souci d'efficacité, la médiation l'invite à ouvrir le contenu des dossiers¹ ; là où l'administration prend soin de respecter les principes d'égalité et de légalité, par la recherche de l'uniformité, la médiation peut recommander des dérogations aux règles de droit au nom de l'équité (voir plus bas).

Les médiateurs, si l'on peut dire, naissent par construction à contre-courant de l'administration : quand elle va du général au particulier, dans une logique d'application de la règle, eux accomplissent le chemin inverse, en allant du particulier au général. C'est d'ailleurs un trait saillant de la façon dont ils présentent la plupart du temps leur mission.

3.2. Les médiateurs par eux-mêmes

Dans le cadre de la mission de préparation du présent rapport, France Stratégie a auditionné de nombreux médiateurs ; force est de constater qu'ils sont tous d'ardents avocats de la médiation et qu'ils manifestent un plaisir certain à évoquer leur mission et les cas qu'ils ont à traiter, à partager la représentation qu'ils se font de leur utilité sociale et les questions qu'ils se posent sur leur place vis-à-vis des administrations.

Bien qu'ils ne s'appuient pas tous sur la même définition de la notion de médiation², chacun s'efforce de définir son rôle aussi clairement que possible. Dès que l'on dépasse les considérations les plus générales, autour de l'idée de « solution » à rechercher par le dialogue des parties, la quête de définition passe souvent par une sorte de théologie négative de la médiation, consistant à expliquer ce que le

médiation en matière administrative », il s'agit néanmoins de limiter les frais qui peuvent être consacrés au suivi des procédures contentieuses, par les administrations elles-mêmes et par les juridictions.

¹ Ce qui à l'heure actuelle se traduit notamment par la politique de dématérialisation, que la médiation peut parfois compenser par le contact physique avec l'utilisateur.

² Cette définition peut parfois faire débat à l'intérieur même d'une institution, comme les rapporteurs ont eu l'occasion de le constater en assistant à une réunion d'animateurs départementaux des délégués du Défenseur des droits, qui ne partageaient pas tous le même avis quant à la question de savoir s'ils faisaient ou non de la « vraie médiation ».

médiateur n'est pas : « ni juge, ni arbitre, ni avocat (du requérant), ni procureur (de l'administration) ». Ce détour s'explique principalement par deux raisons : d'une part la difficulté à donner une définition univoque et applicable à tous les médiateurs, quelles que soient leurs prérogatives ou les conditions d'exercice de leurs missions ; d'autre part le risque réel de confusion, notamment dans l'esprit des requérants, avec ces autres figures, plus familières, dont le médiateur est proche sans pouvoir leur être assimilé.

Celles et ceux qui sont investis de ce rôle de médiateur se vivent comme « tiers » et cherchent à construire la posture et la pratique qui leur permettent de se conformer à l'idée de ce que doit être un tel « tiers ». La difficulté principale résidant dans le fait que, contrairement à la médiation civile ou familiale, où les parties en jeu sont souvent du même ordre ontologique, si l'on peut dire (deux personnes physiques ou deux entreprises, par exemple), dans le cas de la médiation institutionnelle publique se font face un individu, dans une situation parfois difficile, et une administration, institution massive.

De cette asymétrie fondamentale découle une contrainte spécifique aux médiateurs étudiés dans ce rapport, qui ne peuvent se contenter de se dire à équidistance des deux parties : la recherche d'une « juste distance » avec l'administration, dans un équilibre, pour les médiateurs rattachés à une administration, entre la revendication d'indépendance et la familiarité avec la matière, les réglementations, les pratiques et les personnes de l'administration concernée. Facilement suspectés par des requérants potentiels de protéger leur administration, inversement vus, parfois, par l'administration, comme les avocats des usagers, ils se vivent souvent comme des « traducteurs » ou des « interprètes », chargés d'aider non seulement les citoyens à comprendre le langage de l'administration mais aussi de faire entendre à l'administration les spécificités de la situation que rencontre un usager.

Si certains, comme tel médiateur d'une grande collectivité territoriale, considèrent que cette situation d'asymétrie crée une trop grande distance avec l'idée même de médiation (« ma médiation je ne sais même pas si c'est de la médiation »), d'autres cherchent à construire, à partir de cette spécificité, une professionnalité spécifique pour le médiateur institutionnel. C'est le cas de Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle emploi depuis près de dix ans, pour qui « médiateur, c'est un métier ». Au nom de ce principe, il engage ses équipes dans un parcours de formation et construit

des fiches de poste constituant un référentiel pour la pratique, les gestes et la posture du médiateur comme du chargé d'appui à la médiation¹.

Le premier trait qui semble distinguer la façon dont un médiateur aborde un litige, par comparaison avec ce que ferait un service administratif ordinaire, c'est la recherche d'une vision globale de la situation de la personne concernée, au-delà du point de droit d'où peut naître le différend. Cette prise en compte générale de la personne – de l'« humain », disent souvent les médiateurs –, y compris d'antécédents complexes ou d'interférences avec d'autres services ou administrations, constitue le point d'entrée dans la singularité de la médiation – que la requête s'avère ou non recevable, qu'elle aboutisse ou non à une modification de la décision initiale de l'administration.

Cette attention portée au cas particulier se traduit systématiquement dans le discours des médiateurs sur leur propre pratique². Les médiateurs sont en effet des artisans du cas, non pas des producteurs de règles ; ils perçoivent la légitimité et l'impact de leur action au travers des situations concrètes qu'ils permettent de débloquer. Quiconque interroge un médiateur sur son métier aura rapidement connaissance de cas significatifs permettant d'illustrer à la fois le type de situations auxquelles il est confronté, ses modalités d'interactions avec les différentes parties prenantes, la portée et les limites de ses marges de manœuvre et, enfin, le sens et l'effet de son intervention. De la même manière, tous les rapports annuels de médiateurs comportent une partie consacrée à la présentation de cas emblématiques (anonymisés, bien entendu), qui vise à rendre concrète aux yeux de tous l'activité de la médiation, mais aussi à préparer le terrain pour l'exposition des recommandations plus générales, figurant souvent en fin de rapport et présentées comme étant « induites » à partir de l'expérience des cas particuliers rencontrés.

Pour autant, les médiateurs se gardent explicitement de ce qu'ils nomment parfois le « syndrome de Zorro » et ne cherchent pas à faire croire que leur action permet d'aplanir toutes les difficultés, de résorber tous les conflits. Conscients des limites de leurs prérogatives, ils ont souvent insisté auprès des rapporteurs sur la valeur ajoutée que constituait le simple fait d'être à l'écoute du requérant. Qu'il s'agisse de Catherine Becchetti-Bizot, médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de Jean-Louis Walter, à Pôle emploi ou de Christian Séveran, animateur

¹ Les enjeux de la formation des médiateurs institutionnels seront abordés dans la deuxième partie du rapport.

² L'étude de terrain annexée au présent rapport (annexe 1) présente en détail la façon dont différents services de médiation décrivent et présentent leurs missions.

départemental des délégués du Défenseur des droits dans les Bouches-du-Rhône et les départements alentour¹, ils soulignent que, même dans des cas où ils n'ont pas pu intervenir pour faire évoluer une situation, les requérants exprimaient leur satisfaction en leur disant « merci de m'avoir écouté ».

Cette observation conduit à porter un regard inquiet sur la nature des relations ordinaires avec l'administration : elle apparaît, aux yeux de ces requérants, comme ayant été auparavant incapable de les écouter et de se faire une idée de leur situation dans toutes ses dimensions. Cela traduit l'idée que la médiation est sollicitée lorsque le canal « normal » d'interaction avec un service a été rompu. C'est en ce sens qu'Anne Payan, nouvelle médiatrice de l'Urssaf PACA, dit que « la médiation c'est un constat d'échec du traitement des réclamations² » ; et cet échec, lorsqu'il survient, peut provenir de dysfonctionnements liés à la multiplicité des services spécialisés qui, au sein d'un organisme, n'abordent que tel ou tel aspect du dossier d'un usager, alors que la médiation, par sa polyvalence et son intérêt pour l'usager dans sa globalité, est susceptible de dépasser ces difficultés.

Les différents acteurs de la médiation mettent en revanche un accent plus ou moins prononcé sur la « montée en généralité » qu'il est possible de faire à partir des cas traités. C'est souvent la proximité plus ou moins grande d'un médiateur par rapport au « terrain » d'un côté et par rapport à la décision publique de l'autre qui explique cette différence. Là où un délégué départemental du Défenseur des droits peut dire : « je ne m'occupe que des dossiers dont je suis saisi, pas de la politique publique ; ce n'est pas moi qui me pose les questions liées à la récurrence des difficultés », on voit à l'inverse Aimé Paquet, deuxième Médiateur de la République de l'histoire, constater dès 1974, dans le préambule de son rapport d'activité, que le Médiateur, « en maintes occasions, est passé du rôle, attendu, de “redresseur de torts”, à celui, moins attendu, de “détecteur de réformes” ».

Pour la plupart, le titre de « médiateur » n'est pas en soi objet de questionnement ; il est assumé et revendiqué. Pour les agents et les délégués du Défenseur des droits cependant, la situation est plus compliquée, qu'ils aient ou non connu l'institution du temps où elle portait encore le nom de « Médiateur de la République ». Plusieurs paramètres ont modifié la place de la médiation dans cette institution : l'extension des prérogatives du siège, le changement d'intitulé, mais aussi le vocabulaire employé dans la loi organique créant le Défenseur des droits – il y est question de « personne mise en cause », d'« injonction », de « convocation » de « mise en demeure »...

¹ Au cours de leurs entretiens respectifs avec les rapporteurs.

² Entretien avec Anne Payan, médiatrice de l'Urssaf PACA, le 24 avril 2019.

Tout cela fait que, pour Christine Jouhannaud, directrice de la protection des droits et des affaires publiques au Défenseur des droits, venue de la Halde, la médiation est désormais l'un des leviers, parmi d'autres, de l'action du Défenseur¹, et la possibilité du recours aux autres pouvoirs dont il dispose modifie l'esprit même qui préside à la médiation. Cela se traduit également dans la façon dont le Défenseur des droits présente lui-même sa mission : le fait d'écrire par exemple que l'objet du Défenseur est de combattre les « atteintes aux droits² » que peuvent commettre les pouvoirs publics constitue une évolution significative par rapport aux formulations qui étaient celles des médiateurs de la République. En d'autres termes, l'institution a fait évoluer la place qu'occupent « le droit » et « les droits » dans sa manière de présenter son action. Plus de huit ans après le début de cette inflexion, il faut reconnaître que ce changement n'est pas encore revendiqué de manière uniforme par l'ensemble des délégués.

Le paradoxe est que, si certains expriment une nostalgie du titre de « Médiateur de la République », ils peuvent également dire qu'ils ne regrettent pas de ne plus s'appeler « médiateur » car le terme se serait, selon eux, galvaudé au fil de la multiplication des médiateurs institutionnels. L'idée que, comme en économie, l'inflation des médiateurs ait pu dévaluer le mot et la chose est d'ailleurs partagée par plusieurs acteurs qui sont en interaction avec ces médiateurs.

3.3. Les médiateurs vus par leurs interlocuteurs

On a pu caractériser plus haut le rapport de quelques autorités politiques avec les médiateurs qui interviennent dans leur champ comme une forme de pragmatisme : on n'observe ni de fétichisme pour ce genre de dispositif, ni de crainte spécifique, ni de mépris, mais au contraire un intérêt fréquent pour les deux dimensions de l'action des services de médiation (comme pompier et comme vigie).

On retrouve ce point de vue dans le discours de plusieurs hauts responsables administratifs qui ont affaire à un médiateur. S'ils se méfient parfois du phénomène de « mode » qui peut expliquer une partie du développement de la médiation dans les administrations, et s'ils souhaitent que soient évalués précisément les effets de la médiation sur les relations aux usagers, ils trouvent souvent pertinent le regard que le médiateur porte, à la lumière des cas qui lui sont soumis, sur le fonctionnement de l'administration.

¹ Entretien avec Christine Jouhannaud, le 3 avril 2019.

² Voir l'éditorial du Défenseur des droits dans son [Rapport d'activité 2018](#).

Le chef d'administration va s'intéresser à la médiation non seulement dans la mesure où elle va contribuer à résoudre des problèmes qu'il ne parvenait pas, jusqu'alors, à traiter, mais aussi parce qu'il pense que le médiateur va lui apprendre des choses sur la réalité concrète du fonctionnement des services. D'aucuns y voient même une « forme d'audit souple, qualitatif », complémentaire du travail plus systématique qu'accomplit un corps d'inspection, et qui permet d'améliorer la relation à l'utilisateur.

Dominique Clément, directeur régional de l'Urssaf PACA, valorise la médiation dans la mesure où elle peut faire ce que le système administratif, en régime ordinaire, ne parvient pas à accomplir : « la médiation met de l'humain, dit-il, des gouttes d'huile. On fait de la masse, mais on n'est pas forts pour savoir débrayer. Et c'est la force du médiateur de faire cela¹ ». Des propos complétés par le directeur du recouvrement, de la réglementation et du contrôle de l'Acoss, Emmanuel Dellacherie, qui, en reconnaissant que « l'automatisation génère le besoin de soupapes », établit un lien entre l'intensité du traitement automatisé des dossiers et la recherche de compensation, du côté « humain » des médiateurs. On retrouve ici les arguments avancés dès 1972.

Jean-François Chanet, recteur de l'Académie de Besançon, insiste lui aussi sur ce double effet attendu de la médiation : « ce que j'en attends, dit-il, ce sont avant tout deux choses qui pourraient paraître en tension, voire contradictoires : la première c'est de traiter à l'amiable des dossiers qui pourraient devenir conflictuels ou contentieux ; la deuxième, c'est d'aiguillonner les services. »

On voit poindre ici l'une des raisons qui poussent les dirigeants des services publics à vouloir disposer de médiateurs suffisamment intégrés et proches de leurs équipes : c'est en effet à condition de ne pas être trop extérieur à la matière en jeu et au service concerné qu'un médiateur peut exercer une influence bénéfique sur la façon dont les autres agents administratifs travaillent.

La tentation est alors de faire du médiateur et de son équipe une ressource interne, un acteur de la coproduction des services ; Jean-Louis Walter dit qu'à Pôle emploi plusieurs directions ont fait appel à lui en ce sens, mais que, pour conserver son indépendance, il refuse d'entrer dans une logique de co-production, même s'il veut bien que la médiation joue un rôle de « test-utilisateur », par exemple pour les courriers que les agences adressent aux demandeurs d'emploi².

¹ Entretien avec Dominique Clément, directeur régional de l'Urssaf PACA, le 24 avril 2019.

² Entretien avec Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle emploi, le 6 mars 2019.

Ce projet d'utiliser les médiateurs pour catalyser un processus de transformation de l'administration est également partagé par un autre acteur, plus récent, du champ de la médiation : le juge administratif. Se plaignant d'un volume croissant de contentieux à traiter, il plaide récemment de façon vive pour que se déploie la médiation dans le champ administratif, notamment par le biais de la « médiation à l'initiative du juge » ou via l'expérimentation de la « médiation préalable obligatoire ». Le président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, Philippe Gazagnes, également référent national « médiation » pour les juridictions administratives, dit compter sur les médiateurs à la fois pour parvenir à résoudre à l'amiable ou en équité des situations que le juge, tenu par règle de droit parfois rigide, ne pourrait pas débloquer, pour limiter la croissance des saisines des tribunaux administratifs et pour pousser l'administration à changer de culture, à accepter de se mettre autour de la table, et à rompre avec la tentation du « confort » qu'elle peut éprouver dans le contentieux¹.

Un tel raisonnement pousse d'ailleurs différents acteurs de la justice administrative à esquisser une ligne de partage entre les litiges qui se prêtent, par leur nature, à un traitement en médiation et ceux qui relèvent de l'office du juge. Il serait difficile d'envisager une médiation sur des décisions portant sur l'obtention de droits ou de titres, dont la forme est par nature binaire (c'est « oui » ou « non »). Ainsi, par exemple, on imagine mal une médiation sur une demande de titre de séjour qui n'aurait pas abouti ou sur la question de savoir si un terrain est la propriété d'une personne publique ou privée. Inversement, lorsqu'une marge d'appréciation est possible, que la particularité du cas peut être prise en compte ou que plusieurs acteurs sont en jeu, la médiation aura davantage de possibilités que le juge d'obtenir un résultat satisfaisant pour chacun. C'est en ce sens que le juge administratif peut espérer de la médiation qu'elle le décharge des cas pour lesquels il considère ne pas avoir de valeur ajoutée, lui permettant alors de se concentrer sur son « cœur de métier ».

Mais le plus important n'est-il pas, en définitive, ce que les usagers de la médiation, du côté des citoyens, attendent et pensent de ce service, qui est censé avoir été développé pour répondre à leurs difficultés ? Le problème est que nous disposons de très peu d'information consolidée à ce sujet. D'une part les données manquent sur la teneur des attentes que placent dans les médiateurs les citoyens qui les saisissent (en raison du faible nombre d'enquêtes réalisées et de différents biais, liés à la sélection des répondants et à la situation déclarative) ; d'autre part, il existe encore

¹ Entretien avec Philippe Gazagnes, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand et référent national « médiation » pour les juridictions administratives, le 20 mars 2019.

moins de données permettant de comprendre pourquoi ceux qui ne saisissent pas les médiateurs n'y ont pas recours (défaut d'information, défiance ?...).

Pour trouver néanmoins des éléments de réponse à cette question des attentes des citoyens à l'égard de la médiation, nous pouvons passer par la façon dont les médiateurs évoquent leurs interactions avec eux. On a vu plus haut qu'ils insistent souvent sur l'écoute que les citoyens viendraient chercher auprès d'eux, avant même la résolution concrète de leur difficulté. Ils font parfois état de sollicitations déroutantes, comme ce médiateur qui dit avoir reçu, quelques jours à peine après sa prise de poste dans une grande ville française, plusieurs dizaines de demandes émanant de citoyens des catégories les plus favorisées de la ville, qui souhaitent qu'il puisse leur « faire sauter » des procès-verbaux pour stationnement illicite... S'il a assuré aux auteurs du présent rapport n'avoir eu aucun mal à rejeter ces demandes, elles suggèrent toutefois que certains peuvent voir dans le médiateur une sorte d'intercesseur, de porte ouverte à certains « passe-droits ».

Dans la plupart des cas, cependant, les médiateurs décrivent les requérants comme des gens qui vivent leur propre situation comme étant bloquée, du fait d'un acteur impersonnel, l'administration, à laquelle ils ne parviennent même plus à parler ; dès lors, la possibilité d'engager un échange avec le médiateur et, peut-être, à travers lui, avec l'administration qui détient les clés, apparaît comme une planche de salut.

Quelques travaux de recherche permettent de compléter ce premier aperçu. Dans une enquête¹ qu'elle a conduite auprès de plus de 2 500 citoyens, principalement britanniques et allemands (également français, mais trop peu nombreux pour en exploiter les résultats), ayant eu recours aux services des ombudsmans de leurs pays, la politiste anglaise Naomi Creutzfeld met au jour plusieurs modèles d'attentes exprimées à l'égard de ces institutions, ainsi que des variations « culturelles » selon les pays, liées d'après elle aux différents rapports au droit que l'on rencontre au Royaume-Uni et en Allemagne.

Elle commence par repérer une distinction sensible entre les attentes des consommateurs qui s'adressent à un médiateur chargé de régler un litige civil ou commercial, et celles des requérants qui saisissent un médiateur de la sphère publique, pour contester un acte de l'administration : si les premiers espèrent avant tout un « *quick fix* », une réparation rapide de leur préjudice personnel, les seconds expriment le

¹ Creutzfeld N. (2016), « [What do we expect of ombudsmen? Narratives of everyday engagement with the informal justice system in Germany and the UK](#) », *International Journal of Law in Context*, 12(4), p. 437-452.

souhait que leur cas puisse contribuer à l'amélioration durable, au bénéfice de tous, du fonctionnement du service public.

Elle propose ensuite de classer en quatre grands types les attentes des citoyens à l'égard des médiateurs publics :

- ceux qui attendent un « interprète », pour les aider à démêler la situation et d'abord à comprendre ce que l'administration leur dit ou leur demande ;
- ceux qui attendent un « défenseur » (*advocate*), pour remettre à égalité les forces des deux parties en conflit et faire entendre raison à l'administration ;
- ceux qui attendent un « allié » (*ally*) qui, sans adopter le même formalisme que l'avocat, va accompagner le requérant dans sa démarche à l'encontre de l'administration, le rassurer et le conseiller ;
- ceux qui attendent un « levier » (*instrument*), pour débloquer les portes fermées, qui comptent sur les prérogatives et l'autorité de l'institution de l'ombudsman pour que l'administration réponde enfin aux questions auxquelles elle ne répondait plus.

Si l'on peut admettre que certains de ces rôles se recoupent assez largement, on peut néanmoins reconnaître que cette partition donne à voir une part de l'ambivalence du rôle du médiateur dans l'esprit de la personne qui s'adresse à lui. Il conviendra de se demander, dans la suite du rapport, si cette ambivalence est entretenue par la diversité des dispositifs de médiation, et dans quelle mesure elle peut nuire à la lisibilité de ces dispositifs, pour les citoyens.

Enfin, Naomi Creutzfeld identifie des variations dans la façon dont ces attentes s'expriment, selon les pays, variations qu'elle impute aux différences de « culture juridique », en l'occurrence entre des Allemands dont les requêtes sont présentées de façon beaucoup plus formelle et des Britanniques qui transmettent leurs réclamations dans un registre moins juridique, davantage marqué par le langage de la vie de tous les jours. D'après elle, ces différences se perçoivent aussi dans le profil des ombudsmans et de leurs collaborateurs, qui sont, en Allemagne, beaucoup plus fréquemment des juristes et d'anciens magistrats.

Disposer d'un travail équivalent pour la France serait incontestablement bénéfique pour avoir une compréhension plus fine du sens de la démarche qu'entreprennent les citoyens lorsqu'ils saisissent un médiateur de la sphère publique.

* * *

Avant de clore cette première partie, il faut encore évoquer un élément qui est revenu de manière systématique dans la présentation que les différents acteurs du champ de la médiation font de leur rôle social : tous, à peu près sans exception, quoique de manière diverse, s'efforcent de relier l'activité de médiation avec les enjeux de la crise que la France a traversée en 2018-2019, pendant les manifestations des « gilets jaunes ». Certains voient dans ce mouvement une expression de désespoir, du sentiment d'être dans l'impasse, qui était, disent-ils, perceptible depuis un certain temps dans les permanences des médiateurs, d'autres insistent sur la nécessité de prendre appui sur la médiation pour assurer une fonction d'écoute en continu de la population, et ainsi prévenir ce type d'événements.

On peut voir dans ces témoignages l'idée que les médiateurs revendiquent un rôle de « corps intermédiaire », dans un contexte où beaucoup a été dit et écrit sur la fragilisation de ces corps intermédiaires, laissant les particuliers seuls face à leurs conditions d'existence, sans relais structuré pour faire valoir leurs droits et donner une dimension publique et collective aux revendications individuelles.

Plusieurs interlocuteurs insistent également sur le climat de violence auquel ils sont confrontés, de la part de requérants qui se sentent eux-mêmes acculés ; tous revendiquent le rôle de l'échange – par la parole ou par l'écrit, dès lors qu'il est personnalisé et intelligible –, que la médiation rend possible, pour favoriser une désescalade de la violence et éviter une confrontation directe. Encore faut-il pour cela que l'organisation concrète et institutionnelle de la médiation permette effectivement cet échange et cette écoute.



PARTIE 2

LA MÉDIATION EN ACTES

Les objectifs assignés aux médiateurs de la sphère publique sont, on l'a vu, nombreux et variés, et les attentes que différents acteurs placent en eux sont importantes. De la réparation ponctuelle des faits de « maladministration » à l'apaisement d'un climat général de tension et de violence, en passant par la défense des droits des citoyens, le désengorgement des tribunaux, la prise en compte de la singularité des cas particuliers, l'émission de recommandations d'améliorations dans la relation de l'administration aux usagers et dans la mise en œuvre des règles de droit, etc., il peut sembler parfois qu'on attende des médiateurs qu'ils apportent un remède à toutes les sortes de dysfonctionnements dont souffre une société contemporaine.

Bien entendu – et on l'a également vu –, ils ne sont pas les seuls à recevoir ce type de responsabilité et leurs missions s'inscrivent dans un environnement institutionnel qui revendique l'attention qu'il porte à l'ensemble de ces aspects. Pour autant, compte tenu de l'importance de ces attentes, du caractère souvent sensible des sujets abordés en médiation et de la situation parfois précaire des personnes dont la relation avec l'administration est bloquée, il est très essentiel d'étudier la façon dont, concrètement, travaillent les services de médiation pour savoir dans quelle mesure ils peuvent effectivement jouer le(s) rôle(s) qui leur sont confiés.

La toile de fond sur laquelle interviennent les médiateurs est en effet caractérisée par une relation dégradée des citoyens aux administrations, et aux institutions en général. Bien que la défiance ne soit ni systématique, ni répartie de façon homogène selon les catégories de la population, selon les territoires ou selon les différentes institutions, elle marque néanmoins certaines interactions des Français avec leurs administrations et leurs services publics. Et si, dans les enquêtes d'opinion, les usagers des services publics expriment majoritairement leur satisfaction à l'égard de

ces services¹, ils portent cependant un jugement beaucoup plus négatif lorsqu'on les interroge « en tant que citoyens » sur le fonctionnement de ces mêmes services².

Surtout, ils manifestent des attentes nettes en matière de qualité de relation à l'usager, de la part des services publics : réactivité, simplicité et transparence, possibilité d'être joint, égalité et proximité³. Ne reconnaît-on pas là certains des motifs pour lesquels différentes autorités publiques ont institué des médiateurs, visant ainsi à corriger les défauts d'une administration certes puissante mais parfois distante, complexe et opaque du point de vue de l'usager ?

De façon générale, la défiance à l'égard des institutions peut souvent être interprétée comme la conséquence d'exigences déçues, de promesses non tenues⁴ ; il apparaît dès lors essentiel que les dispositifs conçus pour remédier aux situations de défiance soient eux-mêmes en mesure de tenir leurs promesses, de satisfaire les attentes placées en eux.

La question à laquelle sera consacrée la deuxième partie de ce rapport sera dès lors celle des conditions : à la fois les conditions auxquelles les services de médiation peuvent atteindre les objectifs qui leur sont assignés, et les conditions dans lesquelles, aujourd'hui, les hommes et les femmes chargés de cette responsabilité exercent leurs missions. La complexité est ici double, provenant aussi bien de la diversité de ces objectifs que de la grande variabilité des configurations institutionnelles, matérielles, humaines des instances de médiation.

¹ D'après l'édition 2018 du Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier « [Les services publics vus par les Français et les usagers](#) », à la question « Globalement, en tant qu'usager, diriez-vous que vous avez été très satisfait, plutôt satisfait, plutôt mécontent ou très mécontent de l'action de... », la santé publique, la police et la gendarmerie, la sécurité sociale et les impôts obtiennent plus de 75 % de réponses positives, et le logement, l'éducation nationale, l'environnement, la justice et l'emploi obtiennent entre 50 % et 75 % de réponses positives – aucun service testé n'obtient de réponses majoritairement négatives.

² Dans ce même baromètre, à la question « Avez-vous une très bonne opinion, une opinion plutôt bonne, une opinion plutôt mauvaise, ou une très mauvaise opinion de l'action de l'État pour... », seules la police et la gendarmerie d'une part, et la sécurité sociale d'autre part, récoltent une majorité de réponses positives. Tous les autres items testés (les mêmes que pour la question précédente) reçoivent des réponses majoritairement, voire très majoritairement, négatives.

³ Toujours dans le baromètre Paul Delouvrier, à la question « Globalement, sur quelles dimensions attendez-vous que les services publics fassent le plus de progrès ces prochaines années ? », les quatre premières réponses sont, en 2018 : la rapidité de traitement des dossiers et de réponses aux demandes (60 %), la simplicité et la transparence des démarches (41 %), la possibilité de les joindre plus facilement et plus souvent (39 %) et une meilleure égalité de traitement des citoyens selon leur situation sociale / selon leur territoire (35 %).

⁴ Telle était l'analyse présentée dans France Stratégie (2016), [Lignes de faille. Une société à réunifier](#), rapport, octobre.

Cette hétérogénéité pose-t-elle, en elle-même, un problème ? Avant d'entrer dans l'analyse du positionnement, des procédures et des effets des différentes médiations, on peut déjà cadrer une partie des réponses à cette question générale. D'un côté, compte tenu de l'histoire de l'installation des médiateurs, chaque fois marquée par la tentative d'adapter un principe à une institution, on peut considérer qu'il est cohérent que les différents médiateurs voient leurs modalités de travail varier selon les défis spécifiques que rencontre la relation usager-administration dans le champ qui est le leur. Mais d'un autre côté, si l'on garde à l'esprit les revendications des citoyens à l'égard des services publics, notamment en matière de lisibilité, d'accessibilité et de transparence, il importe de veiller à ce que les différences de configuration entre les dispositifs de médiation n'aboutissent pas à rendre le paysage illisible, et à perdre encore davantage le requérant potentiel, qui ne saurait pas vraiment à qui il a affaire lorsqu'il saisit un médiateur, ce qu'il peut effectivement lui demander, à quel moment et pour quels sujets il peut ou non s'adresser à lui...

Encore une fois, ce rapport n'a pour objet ni d'évaluer l'ensemble du champ de la médiation publique en France, ni de donner de bons ou de mauvais points à différents médiateurs. Il s'agit seulement d'observer, à partir des grands objectifs de la médiation, la façon dont les différentes organisations institutionnelles s'efforcent de produire des résultats, afin – dans la dernière partie du présent rapport – d'envisager des pistes d'amélioration permettant de rendre la médiation plus accessible, plus lisible pour tous et plus efficace pour remédier aux maux qu'elle est chargée de combattre.

Dans l'immédiat seront abordés les enjeux d'identité et de positionnement (qui sont les médiateurs ? comment sont organisés leurs services ? où sont-ils positionnés par rapport à l'institution ?), d'accessibilité et de procédure (comment saisit-on les médiateurs ? comment traitent-ils les requêtes qui leur parviennent ?), et enfin de prérogatives et d'impact (que peuvent-ils faire ? à qui et à quoi servent-ils ?), en cherchant à comprendre pour chaque sujet les avantages et les inconvénients des différents choix possibles – toujours dans la perspective d'une médiation à la hauteur des exigences qu'on peut placer en elle, en termes d'égal accès au droit, d'efficacité dans la résolution des litiges, de pertinence dans les recommandations générales.

1. La condition du médiateur

Bien plus que d'autres, la médiation est une institution personnalisée. Elle est d'abord personnalisée à son sommet, du fait même que l'on a souvent installé « un médiateur », autour duquel se constitue ensuite une équipe, bien plutôt qu'un service

de médiation qu'on aurait coiffé d'un chef par nécessité d'organisation. Elle est aussi, le plus souvent, personnalisée sur le terrain, au contact des réclamants, pour que puisse s'instaurer le dialogue promis par son principe. C'est ce qui fait que, pour beaucoup, la qualité d'un service de médiation dépend largement de la personne qui le pilote – de ses qualités humaines, de son tempérament, de son esprit d'indépendance, de ses compétences techniques diverses, etc.

Pour autant, les médiations dont il est ici question sont des organisations, voire des institutions – et même, pour celles qui sont adossées à une administration ou à un service public, ce sont « des organisations dans des organisations¹ ». Autrement dit, on ne peut pas séparer les questions de personnes des questions de positionnement. Ainsi, d'une part, ce qui détermine la façon dont est exercée une fonction de médiateur institutionnel réside précisément dans la rencontre entre une personnalité et une organisation qui lui assigne une place spécifique. Et d'autre part, le fonctionnement concret de ces institutions dépend de leurs organisations internes et du type de personnes qui y œuvrent. La présente section s'intéressera donc au profil des médiateurs, à la fois chefs de service et interlocuteurs de proximité pour les requérants, ainsi qu'aux différents positionnements dont ils peuvent bénéficier, par rapport à la structure dont ils doivent assurer la fonction de médiation.

1.1. Qui sont les médiateurs ? Identités professionnelles et organisations humaines

Il n'existe pas, à la connaissance des auteurs du rapport, de travail de recherche global sur la sociologie des médiateurs². Cela s'explique sans doute en partie par le caractère relativement récent de la diffusion de cette fonction, notamment dans la sphère publique. De plus, elle n'est à ce jour définie par aucun cadre d'emploi spécifique : ni concours ni corps de fonctionnaire, ni diplôme national reconnu... On ne peut donc, là encore, que l'appréhender en allant du particulier en général et en observant les personnalités qui sont désignées pour piloter un service de médiation pour comprendre les profils qui sont privilégiés par les autorités de nomination.

La présentation, en annexe au présent rapport, du travail conduit par l'OuSciPo de l'École des hautes études en sciences sociales sur cinq dispositifs de médiation

¹ Voir annexe 1, « Synthèse : Des médiateurs aux médiations. Enquête de terrain sur cinq dispositifs de médiation institutionnelle ».

² Voir cependant Gillet S. (1994), *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*, Thèse de doctorat en science politique, *op. cit.*, qui se fonde notamment sur une étude des interactions entre la « médiature » et les délégués départementaux.

permet de mettre en lumière de façon fine les différents types d'agents (leur parcours, leur rapport à leur métier, à l'administration, aux usagers) qui interviennent dans ces dispositifs, à tous les niveaux (chef de service, assistants, juriste, bénévole) et dans différents types de territoires¹.

Des « chefs de service » sans profil universel

Ce qui est commun à la quasi-totalité des responsables de services de médiation (nationaux ou locaux), c'est une certaine tranche d'âge : s'ils sont parfois retraités, plus souvent en seconde partie de carrière, ce ne sont quasiment jamais des gens de moins de cinquante ans. C'est dire combien une certaine forme d'expérience est considérée comme primordiale dans la capacité à exercer cette fonction – alors même que d'autres responsabilités au moins aussi prestigieuses sur le plan symbolique peuvent être confiées à des personnalités beaucoup plus jeunes. Reste à savoir en quoi consiste la « sagesse » attendue implicitement chez les médiateurs du fait de cette expérience.

Il n'y a pas de profil professionnel type qui permette de faire entrer dans la même catégorie tous les chefs de service de médiation publique ; s'ils sont tous diplômés de l'enseignement supérieur, il n'y a cependant pas de voie disciplinaire singulière qui permette de se préparer à cette fonction, mais bien plutôt des profils historiquement privilégiés dans chaque institution de médiation.

À titre d'illustration, on notera que la quasi-totalité des Médiateurs de la République et les deux premiers Défenseurs des droits sont d'anciens responsables politiques nationaux ; que les deux médiateurs qui se sont succédé à Bercy sont des inspecteurs généraux des finances ; que les médiateurs de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale (IGEN) ou de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) ; que la grande majorité des médiateurs de communes sont d'anciens adjoints au maire (et qu'on y trouve plusieurs avocats) ; que dans d'autres collectivités on trouvera plusieurs préfets honoraires ; enfin que les médiateurs nationaux des organismes de sécurité sociale sont pour la plupart d'anciens cadres... de la Sécurité sociale².

¹ Voir annexe 1, « Synthèse : Des médiateurs aux médiations. Enquête de terrain sur cinq dispositifs de médiation institutionnelle ».

² Ce dernier point est sans doute en partie dû au fait que le décret (2018-1084) définissant les conditions dans lesquelles est désigné le médiateur d'un organisme de sécurité sociale précise qu'il doit pouvoir justifier « d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation » et

Quelles leçons tirer de ce rapide panorama ? Il semble que ce que l'autorité de nomination recherche en priorité soit le *crédit* de la personnalité désignée, notamment sa capacité à être prise au sérieux par ses interlocuteurs, à la fois du côté des usagers et du côté de l'administration ou du responsable politique. Typiquement, l'ancien adjoint au maire d'une ville sera reconnu par le réclamant comme une personne susceptible de se faire entendre (à l'image de ce qu'il peut attendre d'un député à qui il rend visite en sa permanence pour l'aider à débloquer un dossier personnel) ; et il sera suffisamment bien inséré auprès des élus et des services administratifs pour obtenir les réponses dont il a besoin et pour, éventuellement, inviter la municipalité à revoir sa décision sur le cas dont il a été saisi.

De façon générale, la connaissance technique des dossiers de l'administration concernée et la fréquentation des responsables semblent des éléments de qualification de la personnalité du médiateur. Et plusieurs institutions conservent la mémoire du passage de médiateurs qui ne disposaient pas de cette familiarité avec la matière qui leur était confiée comme un des motifs d'échec de l'installation d'une médiation.

Mais la recherche du « crédit » – cette denrée aujourd'hui rare, dont Jean-Paul Delevoye considère qu'elle est la qualité principale dont doit disposer un médiateur¹ – ne se résume pas à l'enregistrement d'une certaine expérience. Elle suppose aussi l'affirmation d'une liberté de parole, d'une « capacité individuelle de résistance », comme aime à rappeler Jean-Louis Walter, médiateur de Pôle emploi. Là encore, il ne s'agit pas d'une qualité qui se lit sur un curriculum vitae, mais qui peut être appréciée à partir du parcours de la personne désignée. Ce critère favorise aussi les profils de fin de carrière ou de jeunes retraités, dont on présume qu'ils ont moins de gratifications à attendre de la part de l'autorité de nomination. On peut aussi considérer que, à Bercy comme rue de Grenelle, le choix de privilégier des inspecteurs généraux plutôt que d'autres cadres du ministère correspond à cet objectif de plus grande autonomie.

Bien que la plupart n'avaient pas eu d'expérience de la médiation avant leur entrée en fonction, plusieurs revendiquent avoir engagé immédiatement un effort spécifique de formation aux grands enjeux de cette pratique dans l'un des quelques organismes

surtout qu'il doit posséder « une qualification en droit suffisante eu égard à la nature des affaires à connaître, en particulier en droit de la sécurité sociale ». Les textes plus anciens ayant institué des médiateurs de la sphère publique ne comportaient pas ce type de précisions.

¹ Entretien avec Jean-Paul Delevoye, ancien Médiateur de la République, le 22 mai 2019.

qui proposent des parcours thématiques adaptés, et ils considèrent en général que cela leur a été grandement profitable.

Certains d'entre eux se voient confier, du fait de leur rôle de médiateur ou *intuitu personae*, d'autres missions. Cela peut être statutaire, comme la médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur qui s'occupe aussi depuis sa création des demandes de règlement amiable émanant des agents (et non pas uniquement des usagers) du ministère, ou conjoncturel, comme le médiateur actuel de Bercy qui se trouve remplir également la fonction de déontologue au sein de l'administration de l'économie et des finances. Dans un autre registre, Michel Sappin, préfet honoraire et médiateur de la Région-Sud PACA depuis 2014, a été sollicité à ces qualités par son président de région pour animer la concertation préparatoire à l'installation d'un Parc naturel régional dans le secteur du Mont Ventoux ; compte tenu du faible nombre de dossiers de médiation reçus à la Région, il est probable que cette responsabilité est celle qui lui a demandé l'investissement le plus important. D'autres médiateurs se trouvent parfois mis à contribution lorsqu'interviennent des incidents graves et qu'il faut organiser les relations entre les victimes, leurs familles et l'administration (c'est le cas dans certaines collectivités locales ou, dans un autre registre, à la RATP). Enfin, c'est bien entendu le cas du Défenseur des droits qui est aussi chargé, depuis 2011, de la défense des enfants, de la déontologie de la sécurité et de la lutte contre les discriminations et, plus récemment, de la protection des lanceurs d'alerte.

Bien que ces missions annexes soient plutôt l'exception, il ne semble pas qu'elles entraînent de difficulté spécifique dans l'exercice des fonctions principales de médiations citoyens-administration, du moins lorsque les moyens matériels et humains sont au rendez-vous.

Presque toujours des juristes pour traiter les demandes de médiation

Au-delà du chef de service, les médiations institutionnelles qui sont suffisamment développées pour disposer d'une équipe comprennent toutes au moins un juriste. Contrairement au profil des médiateurs, ces juristes ne sont pas nécessairement âgés ni même spécialement expérimentés ou particulièrement spécialisés, a priori, dans la matière qu'ils ont à connaître.

C'est à eux que revient la responsabilité de s'assurer de la recevabilité d'une demande reçue (au regard des critères fixés dans le texte installant le médiateur), d'examiner la demande sur le fond, en droit, notamment lorsqu'elle est complexe, de faire l'interface avec les agents administratifs dont la décision est contestée, d'évaluer leurs

éventuelles justifications et enfin de veiller à la précision juridique des explications données par le médiateur lors qu'il rend un avis au terme de la médiation.

C'est sans doute le rôle qui, en dépit des variétés d'organisation des médiateurs, est le plus semblable d'un service à un autre. Compte tenu de la place très singulière qu'occupe la médiation par rapport au domaine général du droit, il serait intéressant de conduire une étude pour cerner les ressorts (dans leur parcours, leurs appétences, leurs convictions) qui conduisent certains juristes à postuler spécifiquement pour des postes en médiation.

On constate néanmoins, dans les plus petites structures de médiation, lorsqu'il n'y a qu'une ou au mieux deux personnes qui accompagnent le médiateur en titre, que la figure du juriste peut être remplacée par un tout autre profil : celui du ou de la professionnel(le) de l'« intervention ». Connaissant parfaitement les rouages de l'institution pour y avoir exercé pendant de longues années (par exemple en appui d'une direction ou d'un cabinet), ce type de personnes constitue une ressource précieuse pour les médiateurs dans la mesure où il leur permet, même sans connaissance technique spécifique, de frapper à la bonne porte pour obtenir l'information nécessaire au déblocage d'un dossier.

Différents modèles de déclinaison territoriale

Il existe une diversité beaucoup plus marquée dans la façon dont les dispositifs de médiation existants se déclinent sur un territoire pour être plus accessibles, pour se placer à proximité des usagers et des responsables administratifs locaux – et dans le type de personnes à qui cette mission est confiée.

En matière de relations citoyens-administration, rares sont les médiateurs qui ne disposent que d'un « siège » central, sans ramification territoriale. C'est principalement le cas de la médiation des ministères économiques et financiers, dont les équipes sont installées à Caen autour du médiateur national, et de la médiation de la Mutualité sociale agricole, qui dispose historiquement d'une médiation nationale, auprès de la Caisse centrale, mais pas de médiateurs dans les différentes caisses¹. C'est également le cas de toutes les médiations locales (hormis celle de la Ville de Paris), ce qui n'empêche pas certains médiateurs territoriaux (mais non pas tous) de faire œuvre de proximité en recevant des réclamants lors de permanences installées dans différents espaces du territoire qu'ils doivent couvrir.

¹ Cette spécificité par rapport aux autres organismes de sécurité sociale n'a pas été remise en cause par la loi ESSOC (article 35), qui oblige en revanche les autres organismes à désigner des médiateurs au niveau de chaque caisse territoriale.

Les réseaux territoriaux de médiateurs, lorsqu'ils existent, répondent à trois grands modèles, qui diffèrent notamment entre eux par les procédures de désignation des personnes concernées, par leur statut salarié ou non, et par la façon dont se construit le groupe des médiateurs ainsi constitué par rapport au reste de l'institution.

Le premier modèle, qu'on peut appeler « historique », est celui des délégués locaux bénévoles désignés par le médiateur « central » et qui sont indépendants de l'autorité administrative qui s'exerce sur leur ressort territorial. C'est l'organisation qui prévaut depuis le début du Médiateur de la République, qui nomme les délégués départementaux bénévoles (mais indemnisés¹) qui reçoivent les réclamants avec ou sans rendez-vous dans des permanences et qui peuvent choisir de traiter le dossier eux-mêmes, en entrant en contact avec des interlocuteurs locaux dans les différentes administrations, ou de l'adresser au siège national.

Deux autres institutions s'apparentent à ce modèle, malgré plusieurs différences. D'une part les médiateurs académiques de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur sont eux aussi nommés au niveau national (par le ministre, sur proposition du médiateur national) et ne dépendent donc pas du recteur de leur Académie – comme les délégués du Défenseur ne dépendent pas du préfet du département où ils exercent. Ils sont eux aussi bénévoles indemnisés et traitent à leur niveau les demandes qui s'y prêtent. D'autre part le médiateur de la Ville de Paris désigne des « représentants » dans chacun des arrondissements de la capitale : là encore il s'agit de bénévoles (et donc la plupart du temps de retraités) qui n'ont aucun lien, ni fonctionnel ni hiérarchique, avec la mairie de l'arrondissement où ils reçoivent les citoyens en permanence. À la différence des médiateurs académiques et des délégués du Défenseur des droits, les représentants du médiateur de la Ville de Paris ne traitent pas eux-mêmes les requêtes et les transmettent directement au « siège », où elles seront étudiées.

Le deuxième modèle est celui qu'on trouve le plus souvent dans les organismes de sécurité sociale : le médiateur national, nommé par le directeur général après consultation du conseil d'administration, « évalue » la médiation dans la branche, mais cette médiation est effectuée par les médiateurs qui sont situés dans les caisses, au niveau local, et que le médiateur national ne nomme pas lui-même. C'est à chaque fois le directeur de l'organisme (d'une CAF départementale, d'une Urssaf ou d'une Carsat régionale, d'une CPAM par exemple) qui désigne la personne qui,

¹ Le montant de l'indemnité mensuelle représentative de frais allouée aux délégués du réseau territorial du Défenseur des droits est fixé à 404 euros, par la [décision n° 2017-22 du 6 mars 2017](#). Elle est de 754 euros pour les délégués animateurs du réseau territorial.

sur son territoire, sera fonctionnellement rattachée à lui pour exercer les fonctions de médiation. Cette personne peut aussi bien (d'après les textes comme dans les faits) être un salarié de l'organisme ou un (retraité) bénévole indemnisé.

Le décret d'application de la loi ESSOC qui définit le cadre de nomination de ce type de médiateurs d'organismes de sécurité sociale précise bien qu'il « accomplit sa mission en toute impartialité et ne peut recevoir aucune instruction quant au traitement d'une réclamation qui lui est soumise¹ » ; cependant, même en l'absence de lien de subordination hiérarchique dans le cadre de l'exercice de la fonction de médiateur, le directeur de la caisse locale demeure l'autorité de nomination – et peut également être l'autorité hiérarchique lorsque la personne concernée n'exerce la médiation qu'à temps partiel et remplit le reste du temps une autre fonction dans l'organisme.

Enfin, la troisième modalité de déclinaison territoriale d'une institution de médiation concerne à ce jour le seul réseau de Pôle emploi. Le choix qui a été fait au sein de cet opérateur est en effet singulier dans la mesure où il repose uniquement sur des agents professionnels salariés (pas de bénévoles), mais dont le recrutement dépend du seul médiateur national – et non pas des directeurs régionaux. Surtout, la médiation de Pôle emploi s'est engagée dans un processus de professionnalisation de ses médiateurs et des personnels d'appui à la médiation, afin que ses agents disposent à la fois des connaissances techniques nécessaires sur le fonctionnement de leur institution et des compétences spécifiques à la posture et à l'exercice de la médiation².

Si ce modèle semble le plus intéressant, dans la mesure où il emprunte en quelque sorte le meilleur des deux premiers (l'indépendance liée à la désignation par le médiateur central et le fait de disposer de professionnels), il est cependant particulièrement exigeant et ne peut être développé qu'avec des moyens significatifs. En d'autres termes, ce n'est qu'à condition que la médiation dispose, au sein de l'organisme auquel elle est rattachée, de suffisamment de considération, qu'à condition qu'elle soit considérée comme un investissement prioritaire, qu'elle peut

¹ Décret n° 2018-1084 du 4 décembre 2018 relatif aux garanties encadrant l'exercice de la médiation dans les organismes du régime général de sécurité sociale.

² C'est à l'initiative de la médiation de Pôle emploi qu'a notamment été créé, au Centre national des arts et métiers, un certificat de spécialisation intitulé « La médiation dans l'institution : maîtrise et analyse de pratique du médiateur », un parcours de formation destiné en particulier à des professionnels chargés de mission de médiation dans des institutions publiques ou privées, qui vise à adapter les principes généraux de la posture de médiation aux contraintes de l'exercice en institution (en raison de l'asymétrie des parties ou de la place de l'écrit par exemple).

disposer des moyens humains nécessaires à la construction de ce type de services spécifiques, intégrés et professionnalisés.

Des effectifs d'ampleur inégale

Au-delà des éléments qualitatifs déjà évoqués, il est en effet important, si l'on s'intéresse aux questions de moyens, de se faire une idée du nombre de personnes qui participent à l'activité d'un service de médiation – selon les différentes catégories d'acteurs qu'on a pu identifier : le médiateur ou la médiatrice, ses collaborateurs au « siège » (assistants, juristes), d'éventuels médiateurs dans les régions ou les départements (qu'ils soient nommés au niveau local ou par la médiation nationale), et des bénévoles au contact des réclamants.

Les chiffres sont la plupart du temps disponibles dans les rapports d'activité des médiateurs ; mais, là encore, ils ne peuvent être consolidés au niveau national dans le cas de certaines médiations s'exerçant en établissement ou dans des réseaux d'établissements (notamment parce que les listes de personnes qualifiées chargées de la médiation dans le secteur médico-social ne sont pas toujours rendues publiques).

Le tableau récapitulatif (voir ci-dessous) se concentre donc sur les médiateurs entourés d'une « équipe » quantifiable. Il est hélas la plupart du temps impossible de se faire une idée précise des quotités horaires travaillées pour le compte de la médiation lorsque plusieurs missions sont confiées à la même personne (par exemple dans les caisses locales de sécurité sociale) ou au même service (c'est pourquoi le tableau précise les missions annexes dont sont chargés différents médiateurs).

De façon générale, les services de médiation sont tous des structures plutôt légères, qui peuvent traiter des nombres assez importants de dossiers avec des effectifs limités, bénéficiant pour la plupart des ressources de l'administration dont ils assurent la médiation pour ce qui relève des fonctions support (gestion des ressources humaines, logistique, communication, etc.). Et dans la mesure où l'essentiel du coût d'un service de médiation réside dans les personnels, on peut considérer qu'un dispositif de cette nature pèse très peu par rapport à l'ensemble des effectifs d'une administration comme la Ville de Paris, l'Éducation nationale, les finances publiques ou même un opérateur comme Pôle emploi.

Du fait de l'hétérogénéité des personnels de la médiation et du degré varié de complexité des sujets traités en médiation, il serait trompeur de mettre ces effectifs en regard du nombre de dossiers traités pour évaluer l'efficacité des différents dispositifs. On peut cependant constater que la présence de bénévoles, disponibles, dans le cadre de permanences, est corrélée à un fort nombre de saisines reçues

(c'est notamment ce qui distingue nettement le médiateur de la Ville de Paris de tous les autres médiateurs de collectivités locales).

Tableau 1 – Quels effectifs dans les services de médiation¹ ?

Institution	Effectifs « siège »	Échelons déconcentrés	Bénévoles	Autres missions
Défenseur des droits	250	(en cours)	520	*Lutte contre les discriminations *Défense des enfants ² *Déontologie de la sécurité *Protection des lanceurs d'alerte
Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	8	(secrétariat en appui aux médiateurs académiques, selon académies)	52 dans les académies	*Médiation agents
Médiateur des ministères économiques et financiers	14			*Déontologue
Médiateur de l'enseignement agricole	1			
Médiateur de Pôle emploi	8	19 médiateurs régionaux + 70 collaborateurs		
Médiation de la branche maladie	NC	Au moins 1 agent pour chacune des 105 CPAM (quotité horaire variable)		*Parfois, prise en charge de victimes de grands événements
Médiation de l'Assurance retraite	6	Au moins 1 agent pour chacune des 21 Carsat (à temps souvent partiel)		
Médiation de la branche famille	3	Au moins 1 par CAF départementale (quotité horaire variable)		
Médiation de la branche recouvrement	1	Au moins 1 par Urssaf (quotité horaire et statut variables)		
Médiateur de la protection sociale des indépendants	6,5	(en cours de constitution)		
Mutualité sociale agricole	3			

¹ Les données présentes dans le tableau sont pour la plupart issues des rapports d'activité des différents médiateurs ; elles portent sur des personnes physiques et non pas sur des équivalents temps plein ; les effectifs « au siège » ne comptent pas le ou la titulaire du poste de « médiateur ».

² Il peut y avoir de la médiation en matière de lutte contre les discriminations ou de défense des enfants, mais ces activités sont complémentaires de ce qui constituait le périmètre strict de l'ancien Médiateur de la République.

Institution	Effectifs « siège »	Échelons déconcentrés	Bénévoles	Autres missions
« Personnes qualifiées » du secteur médico-social		Plusieurs par département, info non directement disponible		
Médiateur de la Ville de Paris	7		38	
Médiateur de la Ville de Nice	4			
Médiateur de la Ville d'Angers	1			
Médiateur de la Ville de Marseille	2			
Région-Sud PACA	1			*concertation pour l'aménagement d'un parc naturel
Région Île-de-France	2			

Source : France Stratégie

1.2. Où sont les médiateurs ? Une distance variable à l'institution concernée

Au-delà du profil des personnes en charge de la médiation, la capacité à jouer un rôle de tiers dépend beaucoup de paramètres institutionnels. Si, dans la médiation conventionnelle, la position de tiers peut être considérée comme acquise a priori, elle va beaucoup moins de soi lorsqu'on évoque les litiges entre une personne physique et une institution massive.

L'enjeu est là encore celui du crédit : à quelles conditions l'utilisateur d'un service public va-t-il considérer que le médiateur qu'il saisit peut effectivement faire office de tiers de confiance entre lui et l'administration ? Et ce même médiateur sera-t-il à son tour traité comme un tiers par l'institution, et non pas comme un agent interne ou à l'inverse comme un simple avocat du requérant ? C'est pour parvenir à ce type d'équilibre – d'autant plus difficile à construire qu'il se joue entre deux parties fondamentalement asymétriques – que les différents textes instituant des médiateurs ont cherché à formaliser des garanties d'indépendance. Pour autant, la réalité de cette indépendance ne se joue pas uniquement dans le champ du statut, mais aussi sur le terrain des moyens matériels et du positionnement symbolique ; il faudra donc prendre en compte également ces aspects.

Différents niveaux de garantie d'indépendance

Dans les textes qui posent le cadre de l'exercice des fonctions de médiateur, plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour définir le niveau d'indépendance dont les médiateurs bénéficient : ce sont principalement les modalités de nomination (par

qui ? pour combien de temps ?, etc.), le positionnement dans l'organigramme de l'institution et le cadrage des interactions avec les différents services.

Mettons d'emblée à part le statut du Défenseur des droits : à la tête d'une autorité administrative indépendante de niveau constitutionnel dont les prérogatives sont définies par une loi organique, il est nommé pour une durée de six ans, ni révocable ni renouvelable, par le président de la République après consultation des commissions des lois des deux assemblées. La longue durée du mandat et son caractère non renouvelable font partie des éléments fondamentaux de l'indépendance dans l'exercice de la fonction, puisque le Défenseur n'a rien à craindre ni à espérer de celui qui l'a nommé. Pour renforcer cette indépendance, la constitution prévoit que cette fonction est incompatible avec tout mandat électif et bien entendu avec la participation au gouvernement.

Ce statut, qui correspond aujourd'hui au standard le plus élevé dans l'ordre institutionnel français, garantit « en bloc » l'indépendance du Défenseur des droits vis-à-vis de l'ensemble des organisations, publiques ou privées, locales ou nationales, avec lesquelles il peut être amené à interagir. Si aucun autre médiateur institutionnel ne bénéficie aujourd'hui du même niveau de garanties, on trouve dans plusieurs textes législatifs ou réglementaires des efforts analogues pour protéger les médiateurs de l'autorité politique.

Les médiateurs nationaux (Bercy, Éducation nationale et enseignement supérieur, enseignement agricole) sont ainsi nommés par arrêtés de leurs ministres de tutelle, pour une durée de trois ans, censée leur offrir la stabilité nécessaire pour travailler à l'abri d'éventuelles pressions. C'est également la durée qui a été choisie pour le médiateur national de la MSA, mais la loi ESSOC n'a spécifié aucune durée de nomination pour les médiateurs nationaux des différentes branches de la Sécurité sociale ainsi que pour les médiateurs des caisses départementales ou régionales. Quant aux délibérations installant des médiateurs territoriaux, elles prévoient le plus souvent un mandat calé sur le calendrier électoral de la collectivité concernée – autrement dit, la plupart des médiateurs municipaux sont désignés pour six ans, non révocables, non renouvelables ou renouvelables une fois (voir tableau 2)¹.

¹ À la connaissance des rapporteurs, seuls le médiateur de la Région Île-de-France et le médiateur national de la protection sociale des travailleurs indépendants sont désignés au terme d'un processus électif explicite et prévu dans des textes. Dans le champ de la consommation à l'inverse, les médiateurs qui sont exclusivement rémunérés par le professionnel concerné doivent impérativement être désignés par des organes collégiaux comprenant notamment des représentants d'associations de défense des consommateurs (voir annexe 2 sur le cadre juridique).

Tableau 2 – Conditions de désignation des médiateurs

Institution	Texte	Modalité de nomination	Durée de nomination	Mandat renouvelable	Incompatibilités
Défenseur des droits	Article 71-1 de la Constitution + loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (art. 26)	Nommé pour six ans par décret du président de la République délibéré en conseil des ministres	6 ans	Non	Membre du gouvernement, du Conseil constitutionnel, du CSM et du CESE, ainsi qu'avec tout mandat électif ; toute autre fonction ou emploi public et toute activité professionnelle ainsi qu'avec toute fonction de président et de membre de conseil d'administration (...) dans toute société, entreprise ou établissement
Médiateur de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur	D. 222-37 à 222-42 du code de l'éducation	Arrêté des ministres chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur	3 ans	NC	NC
Médiateur des ministères économiques et financiers	Décret n° 2002-612 du 26 avril 2002	Placé auprès du ministre (art. 1), nommé par arrêté du ministre	3 ans	oui	NC
Médiateur de l'enseignement agricole technique et supérieur	Art. I. 810-2 du code rural + décret n° 2015-457 du 21 avril 2015	Nommé pour 3 ans par arrêté du ministre	3 ans	oui	NC
Médiateur de Pôle emploi	Loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008	Placé auprès du DG, modalités de nomination ne figurent pas dans la loi	NC	NC	NC
Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)	L. 162-15-4 et 217-7-1 du CSS	Le médiateur national est désigné par le directeur de la caisse nationale après consultation du président du conseil ou du conseil d'administration	NC	NC	NC
Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)	Art. L. 217-7-1 du CSS + art. D. 217-7-1 du CSS				
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)					
Médiateur de la protection sociale des indépendants	L. 612-3 CSS	Désigné par l'assemblée générale du Conseil national de la protection sociale des indépendants.	NC	NC	NC

Institution	Texte	Modalité de nomination	Durée de nomination	Mandat renouvelable	Incompatibilités
Mutualité sociale agricole (MSA)	L. 723-34-1 du code rural	Désigné par le conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole.	3 ans	Une fois	NC
Médiateur de la Ville de Paris	Délibération du Conseil municipal du 2 décembre	Par le maire de Paris pour la durée du mandat	6 ans	non	Mandat électif de conseiller de Paris ou de conseiller d'arrondissement
Médiateur de la Ville de Bordeaux	NC	Par le maire de Bordeaux pour la durée du mandat	6 ans	NC	NC
Médiateur de la Ville de Nice	Délibération du conseil municipal du 18 avril 2014	Par le conseil municipal	6 ans	NC	Mandat électif
Médiateur de la Ville d'Angers	Délibération du conseil municipal du 25 avril 2012		6 ans	NC	Mandat électif de conseiller municipal ou communautaire
Médiateur de la Ville de Rueil-Malmaison	NC	Désigné par le maire	6 ans	Oui	Non (l'actuel médiateur est conseiller municipal délégué)
Médiateur de la Ville de Metz	PV du Conseil municipal du 27 novembre 2014	Désigné par le maire	NC	NC	Non (l'actuel médiateur est agent municipal)
Médiateur de la Ville de Marseille	délibération 14/0049/EFA G	Désigné par le maire	6 ans	Oui	Mandat électif
Médiateur du département du Val-de-Marne	NC	Désigné par le président du Conseil département	6 ans	NC	NC
Région Sud-PACA	Délibération n° 16-69 du Conseil régional	Désigné par le Président de la Région	6 ans	Non	Mandat électif dans le ressort géographique de la région
Région IDF	Délibération du conseil régional n° CR 40-15 du 18 juin 2015	Sur proposition du président de région, à la majorité des 2/3 au moins des membres du CR	6 ans	Non	Mandat électif en IDF, mandat de conseiller régional d'IDF au cours du mandat précédent
Médiateur de la RATP (champ consommation médiateur d'entreprise)	Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation	Désignation par un organe collégial paritaire comprenant des représentants d'associations de consommateurs agréés et des représentants de l'entreprise	4 ans	Une fois	Impossibilité d'être employée par la RATP dans les 3 ans qui suivent la fin de son mandat

Institution	Texte	Modalité de nomination	Durée de nomination	Mandat renouvelable	Incompatibilités
Médiateur de l'eau (champ consommation médiateur sectoriel)		Désigné par les membres de l'Association de la Médiation de l'eau après avis consultatif des Associations de consommateurs membres du Conseil d'orientation de la Médiation de l'eau	3 ans	Une fois	Ne doit pas être lié à un service d'eau ou d'assainissement (ni l'avoir été l'année précédant sa nomination), ne pas avoir de liens avec une quelconque association de consommateurs

Pour traduire cette autonomie à l'égard du fonctionnement ordinaire des services, les médiateurs sont de plus en plus souvent positionnés « auprès » de l'autorité la plus élevée, sans pour autant lui être hiérarchiquement subordonnée, autrement dit tenue d'obéir à ses instructions, dans le cadre de la mission de médiation. C'est très nettement le cas du médiateur national de Pôle emploi et des médiateurs régionaux de cet opérateur et il en va de même pour les médiateurs ministériels et la plupart des médiateurs de collectivité locale.

Tel n'était pas, historiquement, le choix fait dans la branche famille de la sécurité sociale : sous le nom de « médiation administrative », aussi bien au niveau des Caisses (départementales) d'allocations familiales ou au niveau de la CNAF, la fonction de réception et de traitement des réclamations de second niveau (après une première demande rejetée) incombait à des agents intégrés dans les services de relation à l'utilisateur. La loi ESSOC et ses décrets d'application prévoient que les médiateurs de caisse de sécurité sociale seront désormais « rattachés fonctionnellement à la direction de l'organisme » pour les situer à une plus grande distance des modalités ordinaires de traitement des réclamations au sein des services. Cela suffit-il à renforcer une « culture » de la médiation indépendante, et à faire jouer à ces médiateurs un vrai rôle de tiers ?

Des moyens matériels et des positions symboliques hétérogènes

Si les textes et les personnalités qui portent la médiation déterminent en grande partie la façon dont la fonction peut être exercée et être perçue, il serait trompeur de négliger la part que prend l'action de l'institution elle-même dans l'installation d'un service de médiation, à la fois sur le plan matériel des moyens mis en œuvre et sur le plan symbolique (la place et la visibilité qui lui sont accordées).

On a vu que, pour installer un réseau national de médiateurs professionnels et spécifiquement formés, il était impératif de disposer des ressources humaines et financières adaptées ; or aucun médiateur public n'est souverain dans la définition de l'enveloppe dont il dispose pour recruter. Par conséquent la capacité d'un service de médiation à se développer dépend fortement de la bonne volonté de l'administration correspondante d'y consacrer des efforts budgétaires. Et bien que tous les textes prévoient en substance, selon des formulations variables, que « le médiateur dispose des moyens nécessaires à l'exécution de ses missions », il est cependant flagrant que tous ne sont pas dotés de la même façon¹ et que cela entraîne des différences dans la capacité de traiter les dossiers reçus, de se rendre disponible pour échanger avec les réclamants, voire pour aller à leur rencontre, et pour engager des actions de communication.

La communication, précisément, est l'un des vecteurs essentiels de la visibilité des médiateurs. Certains médiateurs, au titre de leur indépendance, souhaitent en effet produire leurs documents à destination du public sans aucune interaction avec les services de communication de leur administration (et dès lors aussi sans aucune « validation » des supports de communication par l'autorité dont ils sont les médiateurs). D'autres passent par les directions de la communication de leur collectivité ou de leur ministère, mais sans validation politique, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire prévue au sein des moyens de fonctionnement de la médiation.

Cependant, l'efficacité de cette communication ne repose que partiellement sur les efforts accomplis par le médiateur lui-même, qui ne peut pas toucher au quotidien l'ensemble des personnes susceptibles de faire appel à lui un jour. C'est donc un enjeu sur lequel les médiateurs dépendent là encore de l'engagement dont font preuve l'administration et l'autorité politique : mentionner la possibilité de saisir un médiateur en cas de désaccord sur le site internet de l'institution, dans les locaux d'accueil, dans les courriers adressés aux usagers, dans les publications régulières de la collectivité, etc. – tels sont les canaux par lesquels la médiation a le plus de chance d'être identifiée et donc d'être saisie par des réclamants. Cela est encore plus crucial pour des services de médiation qui sont, par le périmètre de leur champ d'intervention, éloignés de ces réclamants potentiels, comme le sont par exemple les « personnes qualifiées » qui peuvent aider les usagers d'établissements et de services médico-sociaux à faire valoir leurs droits.

¹ Voir le tableau des effectifs des différents dispositifs de médiation à la section précédente.

Enfin, dans la dimension matérielle et symbolique du positionnement des médiateurs intervient aussi l'enjeu de l'installation physique des bureaux et des espaces d'accueil des équipes de la médiation. La disposition des lieux d'accueil sera analysée dans la section suivante¹, lorsque seront étudiées les modalités de saisine des médiateurs, mais l'implantation des services est également importante par le statut qu'elle leur donne vis-à-vis des autres services de l'institution, dont ils sont les interlocuteurs dans le cadre du traitement des dossiers. Au cours de leurs cycles d'auditions, les rapporteurs ont pu voir une illustration des différents niveaux de considération qu'une administration accorde à son médiateur, selon qu'elle lui attribue un bureau de la taille de celui d'un directeur, au même étage et dans le même couloir que celui du directeur général, ou qu'elle l'installe au bout d'une aile exiguë, éloignée du sommet de la hiérarchie interne.

Ce type de choix ne peut être prévu dans aucun texte mais traduit la place qu'une institution accorde à la médiation, en positionnant le médiateur à un certain niveau parmi ses différents interlocuteurs, et il est permis de penser qu'il peut avoir un effet sur la manière dont les services (juridiques, de la relation aux usagers, par exemple) considèrent les recommandations du médiateur lorsqu'ils les reçoivent. Cette question de l'implantation physique illustre elle aussi la subtilité de l'équilibre à trouver entre distance et proximité pour que la médiation puisse produire les effets qu'on attend d'elle : trop encastrée dans l'institution, elle se verra reprocher de manquer d'indépendance dans ses recommandations ; trop éloignée du métier concerné, elle sera considérée comme incapable d'en comprendre les complexités.

À la croisée d'enjeux statutaires, personnels, matériels et symboliques, la position de tiers se construit dans cette recherche d'équilibre paradoxal au cœur d'une relation asymétrique. Une partie importante du travail du médiateur est dès lors de réduire cette asymétrie, de rapprocher les deux parties en conflit, dans le processus même de traitement de la réclamation.

Encadré 6 – Le Défenseur des droits est-il (encore) un médiateur ?

En ayant hérité du champ d'intervention du Médiateur de la République sans en reprendre le titre, le Défenseur des droits s'est-il éloigné de la galaxie des médiateurs institutionnels ? Plusieurs d'éléments invitent à le penser.

¹ Cet enjeu est également étudié dans l'annexe 1, via l'observation sociologique de plusieurs lieux d'accueil des personnes venant solliciter un médiateur.

Tout d'abord la place de la médiation dans la façon dont l'institution présente elle-même ses activités est souvent réduite. Elle est même parfois mise en question, comme dans le dernier rapport d'activité, où le Défenseur s'inquiète de la tendance, croissante selon lui, des administrations à ne pas répondre aux sollicitations des délégués, mettant en péril la possibilité même d'un dialogue.

Ensuite une distance explicite est marquée à l'égard des médiateurs institutionnels, à propos desquels le rapport se montre pour le moins dubitatif (« seront-ils en mesure de pallier les silences de plus en plus nombreux des services publics ? [ou contribueront-ils] au contraire à dédouaner les services publics de leur obligation de réponse et d'information ? »).

En retour, de nombreux médiateurs institutionnels expriment eux aussi leurs distances à l'égard de la démarche et du positionnement du Défenseur des droits, présenté régulièrement comme « prenant a priori le parti du réclamant », devenu « avocat » plus que tiers neutre situé à mi-chemin entre l'usager et l'administration.

Enfin les délégués eux-mêmes, parfois anciens délégués du Médiateur, s'interrogent parfois ouvertement quant à leur mission, pour savoir si elle entre ou non dans le champ de la médiation¹...

Cependant, en dépit des évolutions terminologiques comme institutionnelles et malgré le changement de style, évoqué plus haut, dans la façon de s'adresser aux administrations, une part importante de l'activité du Défenseur des droits et plus encore de ses délégués relève pleinement de la médiation telle qu'elle est définie dans le cadre de ce rapport.

Une autre manière de le dire est que la transformation de l'institution qu'est le Défenseur participe à l'évolution générale de la fonction de médiation et notamment de son rapport aux droits, en passant d'une priorité donnée à la « résolution des problèmes » (qui demeure toutefois un élément central des activités du Défenseur et des attentes de ceux qui le saisissent) à la protection des droits et libertés des citoyens. Compte tenu de la nécessité de rééquilibrer les « forces » entre un citoyen et l'administration, il n'apparaît pas contradictoire avec l'esprit de la médiation d'en faire, malgré la posture de neutralité, un instrument de défense des droits des « petits » ; c'est d'ailleurs un chemin emprunté par de nombreux ombudsmans à travers le monde au cours des dernières décennies (voir partie 1).

¹ Au-delà des entretiens qu'ils ont eux-mêmes conduits, les rapporteurs ont pu constater la façon dont ces questions se posaient au sein de l'institution du Défenseur des droits en assistant notamment à une réunion des animateurs départementaux des délégués, à l'invitation des parlementaires à l'origine de la mission, le 16 mai 2019.

2. Le travail de la médiation : saisines, recevabilité, procédures

Un médiateur qui ne serait saisi d'aucune demande n'aurait pas de travail : le véritable déclenchement de l'activité du médiateur intervient au moment où une réclamation lui parvient, ce qui donne toute leur importance aux modalités de saisine (écrites, orales, numériques, etc.). Mais il ne suffit pas d'adresser une demande au médiateur pour qu'elle soit traitée – encore faut-il qu'elle soit considérée comme « recevable », autrement dit qu'elle entre dans le champ des litiges sur lesquels le médiateur est autorisé à intervenir. Et, une fois la recevabilité reconnue, quel type de traitement déclenche-t-elle du côté des services de médiation et quels en sont les effets sur la situation du réclamant ?

Sur l'ensemble des points, on remarque encore une fois en dépit d'un cadre général commun d'importantes disparités entre les différents médiateurs qui, si elles peuvent s'expliquer par l'histoire des institutions, peuvent parfois entraîner de la confusion chez les usagers.

2.1. Comment saisit-on un médiateur ? Un enjeu d'accessibilité

Le point indiscutablement commun à l'ensemble des médiateurs institués dans le champ des relations entre les citoyens et les administrations est la gratuité du recours à leurs services¹. Si certains délégués du Défenseur des droits aiment à évoquer ces requérants qui, quelque peu égarés, leur demandent « combien je vous dois ? » à l'issue de leur rendez-vous, aucun médiateur institutionnel ne facture aux usagers ni l'ouverture d'un dossier ni la conclusion de la médiation.

Mais ce n'est pas parce qu'il est gratuit que le recours aux médiateurs n'entraîne pas un certain « coût » pour le réclamant. Saisir un médiateur est en effet une démarche plus ou moins complexe, qui peut nécessiter de se déplacer, de produire un document écrit ou encore de remplir un formulaire en ligne – toutes démarches avec lesquelles les usagers sont inégalement familiers. Pour cette raison, les modalités de saisine des médiateurs sont un enjeu essentiel pour leur accessibilité.

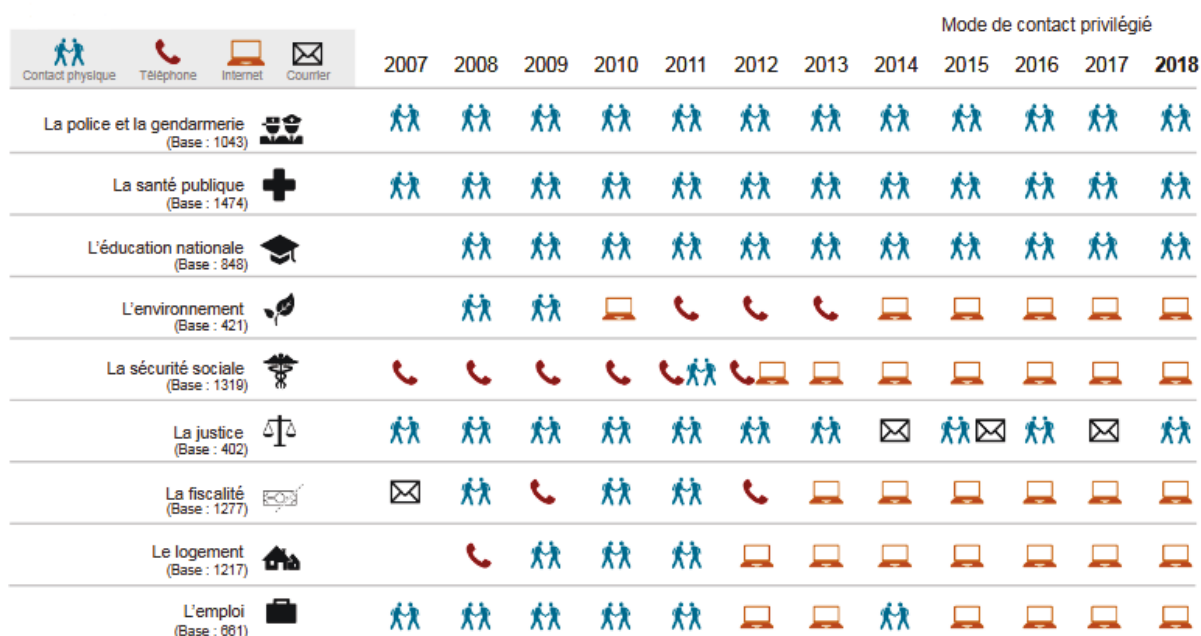
¹ Seule exception à ce cadre général : les médiations proposées à l'initiative du juge administratif qui ne passeraient pas par les médiateurs institutionnels prévus à cet effet, et qui peuvent être rémunérées, aux termes de l'article R. 213-6 du code de justice administrative. Cette rémunération (et la répartition de la charge) doit alors faire l'objet d'un accord des parties, mais cette situation diffère grandement de la saisine « ordinaire » et directe des médiateurs institutionnels par les usagers de l'administration.

Le contexte de la dématérialisation des services publics

Cette question émerge sur le fond d'une évolution des modalités d'interaction avec l'administration en général, caractérisée de façon globale par un mouvement dit de « dématérialisation », se traduisant souvent par une plus grande facilité à échanger des informations avec l'administration par voie numérique et par la réduction de la fréquence des interactions dans les guichets physiques.

La rapidité et le caractère transversal de cette transformation peuvent se lire dans le baromètre de l'Institut Paul Delouvrier qui interroge des Français sur leurs relations avec les services publics et en particulier sur les canaux qu'ils préfèrent pour entrer en contact avec eux. On voit ainsi que l'interface numérique apparaît désormais comme la plus fréquente pour une majorité de citoyens lorsqu'il s'agit d'administrations comme la Sécurité sociale, les services fiscaux ou le service public de l'emploi, alors qu'il y a dix ans c'était le plus souvent le contact physique, et parfois le téléphone ou le courrier papier qui occupaient la première place (voir tableau 3).

**Tableau 3 – Une majorité d'interactions numériques
avec un nombre croissant d'administrations**



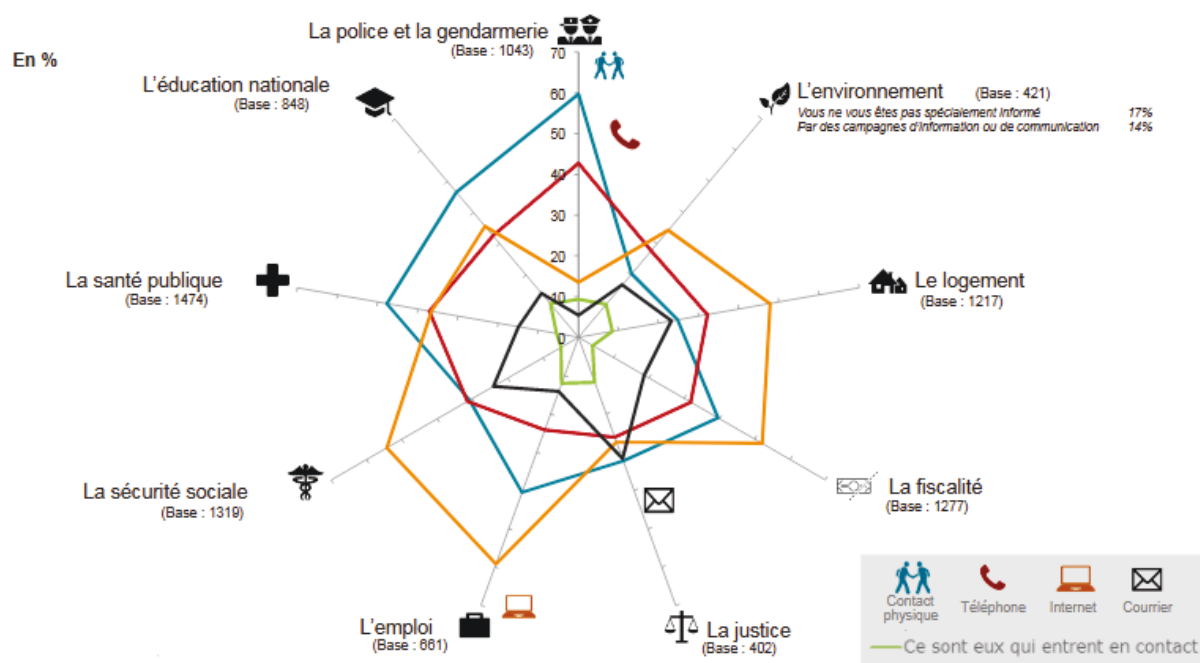
Question : « En règle générale, comment vous mettez-vous en contact avec...? ». « Base » : nombre de personnes ayant répondu.

Source : Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier « Les services publics vus par les Français et les usagers », édition 2018

Cependant, on aperçoit déjà que ces contacts numériques ne sont pas la règle pour tous les services publics et qu'il en reste certains, comme l'école, la police ou les services de santé, pour lesquels le contact physique demeure primordial.

Une autre illustration, en forme de radar, tirée du même baromètre, permet de mesurer la place qu'occupe aujourd'hui chaque mode d'interaction dans les échanges entre usagers et services publics ; en montrant à quel point les configurations diffèrent d'une administration à l'autre, elle donne là encore la mesure de l'hétérogénéité d'un paysage qu'on ne doit pas traiter en bloc.

Illustration – Des manières complémentaires d'entrer en contact avec les services publics



Question : « En règle générale, comment vous mettez-vous en contact avec...? ».

Source : Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier « Les services publics vus par les Français et les usagers », édition 2018

Autrement dit, les formes de contact peuvent varier selon les institutions, selon le type de démarche qu'il s'agit d'accomplir, mais aussi sans doute selon le profil des personnes concernées. En effet, le risque est grand de ne regarder que les modes d'interaction privilégiés par une majorité de la population et de négliger ceux qui ne sont utilisés que par une minorité, faute d'accès aisé à un autre mode. C'est le diagnostic qui est généralement admis en matière de numérisation : si les échanges électroniques facilitent la vie d'environ 80 % des citoyens, qui peuvent ainsi traiter leurs dossiers administratifs à toute heure sans sortir de chez eux, ils peuvent, faute

de solution alternative, pénaliser les quelque 20 % qui ont des difficultés avec l'informatique lorsqu'il s'agit de démarches officielles.

Par conséquent, et surtout lorsque l'on parle de médiation, c'est-à-dire d'une démarche dont l'un des objectifs est de renouer le contact lorsque celui-ci est rompu, il importe de prendre en considération les besoins particuliers de certaines parties de la population qui n'accèdent pas directement aux modalités les plus fréquentes pour effectuer leurs démarches ou faire valoir leurs droits.

De multiples canaux d'accès aux médiateurs

C'est au nom de ce principe que la plupart des médiateurs mettent en avant une pluralité de modes de saisine possibles, censés répondre aux besoins différents selon les profils de leurs requérants. Si, au cours des dernières années, le spectre des modalités de saisine a eu tendance à s'élargir pour la plupart des médiateurs, notamment par le biais des formulaires à remplir en ligne auxquels peuvent être joints des documents numérisés, tous les médiateurs ne peuvent pas être saisis par tous les moyens (voir tableau 4).

Tableau 4 – Comment peut-on saisir les principaux médiateurs ?¹

Institution	Saisine par courrier	Saisine par mail	Saisine par formulaire en ligne	Accueil en permanence	Ligne téléphonique
Défenseur des droits	oui	oui	oui	oui	oui
Médiateur de l'éducation nationale et de l'ens. sup.	oui	oui	oui	selon académie	oui
Médiateur des ministères économiques et financiers	oui	oui	oui	non	non
Médiateur de l'enseignement agricole technique et supérieur	oui	oui	oui	non	oui
Médiateur de Pôle emploi	oui	oui	non	non	non
Médiateur de l'agence des services de paiement (ASP)	oui	non	oui	oui	oui
Médiation de l'assurance maladie (CPAM/CNAM-TS)	oui	non	non	non	non

¹ Tableau réalisé sur la base des informations publiquement disponibles (sur les sites web des administrations concernées ou des services de médiation, dans les rapports d'activités des médiateurs) ; ces éléments sont susceptibles d'évoluer dans le temps, dès qu'un médiateur ouvre un nouveau canal pour pouvoir être contacté, ou connaître des variations locales qu'il n'a pas été possible de recenser de façon exhaustive.

Institution	Saisine par courrier	Saisine par mail	Saisine par formulaire en ligne	Accueil en permanence	Ligne téléphonique
Médiation de l'assurance retraite (Carsat/CNAV)	non	Formulaire à envoyer par mail		non	non
Médiation de la branche famille (CAF/CNAF)	oui	oui	non	selon les CAF	selon les CAF
Médiation de la branche recouvrement (Urssaf)	oui	oui	oui	non	non
Médiateur de la protection sociale des travailleurs indépendants	oui	oui	oui	non	non
Mutualité sociale agricole (MSA)	oui	non	oui	non	non
Personne qualifiée du secteur médico-social	oui	selon département	selon département	selon département	selon département
Médiateurs hospitaliers	oui	selon établissement	selon établissement	selon établissement	selon établissement
Médiateur de la Ville et du département de Paris	oui	oui	oui	oui	oui
Médiateur de la Ville de Bordeaux	oui	oui	oui	oui	oui
Médiateur de la Ville de Nice	oui	non	oui	oui	non
Médiateur de la Ville d'Angers	oui	oui	oui	oui	oui
Médiateur de la Ville de Gap				oui	oui
Médiateur de la Ville de Rueil-Malmaison		oui	non	oui	oui
Médiateur de la Ville de Pantin		oui	oui	oui	oui
Médiateur de la Ville de Marseille	oui	oui	oui	non	oui
Médiateur du département de la Moselle	oui	oui	non	non	non
Médiateur du département du Maine-et-Loire	oui	oui	oui	oui	oui
Conseil départemental de Charente-Maritime	oui	oui	oui	oui	oui
Médiateur du département du Val-de-Marne	oui	oui	oui	oui	oui
Médiateur de la Région Sud-PACA	oui	oui	oui	non	oui
Médiateur de la Région Île-de-France	oui	oui	oui	non	non

Source : France Stratégie

Bien que non exhaustif¹, le tableau récapitulatif permet de percevoir certaines tendances : si le Défenseur des droits et quelques médiateurs locaux peuvent se prévaloir d'être accessibles par tous les canaux possibles, la plupart des autres adaptent les modalités d'entrée des saisines aux moyens de traitement dont ils disposent. C'est notamment le cas dans le champ de la Sécurité sociale, où les possibilités d'accéder à la médiation sont souvent assez restreintes (presque toujours limitées à l'écrit, parfois au numérique).

Si cette situation est souvent regrettée par les médiateurs eux-mêmes, qui souhaiteraient être plus accessibles pour les réclamants, elle est cependant assumée par eux au vu des efforts complémentaires qu'il faudrait engager pour ouvrir des lignes téléphoniques ou des permanences et y recevoir dans de bonnes conditions les réclamations qui y parviendraient.

C'est au nom du même « réalisme » que de nombreux médiateurs avouent limiter les efforts de communication qu'ils engagent et que leur institution accompagne. Si la communication était plus massive, reconnaissent-ils, il y aurait davantage de saisines, et la médiation, avec les moyens dont elle dispose, ne serait pas en mesure de les traiter correctement. Si l'on peut comprendre qu'un chef de service cherche à protéger les conditions de travail de ses collaborateurs, un tel raisonnement est cependant problématique en termes d'accès aux droits.

On peut cependant souligner que, souvent, les médiateurs « de proximité », notamment ceux qui assurent des permanences dans les collectivités locales, peuvent accompagner certains réclamants dans des litiges qui les opposent à d'autres administrations dont les modalités de saisine sont plus contraignantes. Enfin, certains médiateurs nationaux, qui ne sont pas en mesure de bâtir un réseau territorialisé, considèrent que l'enjeu de l'accès à la médiation doit aussi être porté par d'autres institutions, notamment celles qui s'occupent de l'accompagnement social, et qu'une « intermédiation vers la médiation » est nécessaire pour certains publics, sans que les services de médiation puissent toujours eux-mêmes accomplir cette fonction.

¹ L'annexe 1, portant sur l'observation de cinq dispositifs de médiation institutionnelle sur le terrain, présente plus en détail les modalités de saisine (et d'information sur ces modalités) pour ces médiateurs.

2.2. Que font les médiateurs ? Différents processus de traitement des demandes

Que se passe-t-il une fois la réclamation arrivée « sur le bureau » des médiateurs ? Si les processus techniques diffèrent dans leur dimension matérielle, selon l'organisation interne des médiateurs et selon les modalités de saisines existantes¹, ils comportent cependant certaines étapes communes.

Décider de la recevabilité d'une requête

La première de ces étapes porte sur la recevabilité des demandes reçues. Ce terme, issu directement d'un vocabulaire strictement juridique, désigne ici la qualité de la requête que le médiateur est autorisé à traiter d'après le texte qui l'a institué. Parmi les conditions de recevabilité communes à l'ensemble des médiateurs (quoique parfois exprimée de diverses façons), il y a la notion de « démarche préalable » : le réclamant doit avoir, au moins une fois, signalé à l'administration qu'il n'était pas satisfait d'une décision le concernant, qu'il ne comprenait pas un courrier qui lui avait été adressé, qu'il contestait le montant d'une prestation qui lui avait été attribué ou d'une dette qui lui était réclamée. Ce n'est que si l'administration n'a pas répondu de façon satisfaisante (ou pas répondu du tout) à cette première réclamation qu'un usager est, en général, fondé à saisir un médiateur.

À l'opposé, les textes instituant les médiateurs prévoient le plus souvent qu'ils sont incompétents pour un dossier sur lequel le citoyen a déjà engagé une procédure contentieuse devant les tribunaux ; si le Défenseur des droits peut être saisi de dossiers déjà présentés en justice, en revanche la saisine du Défenseur des droits met fin à la procédure de réclamation engagée auprès de certains médiateurs institutionnels².

La définition de la « démarche préalable » et la rigueur avec laquelle ce critère de recevabilité est appliqué sont cependant variables. Dans les médiations des collectivités territoriales, le formalisme demandé est en général restreint, et les médiateurs se saisissent souvent de réclamations qui portent sur des litiges n'ayant pas encore donné lieu à des échanges de courriers multiples. À l'inverse, du côté de la Sécurité sociale, jusqu'à une date récente, certains médiateurs, notamment ceux de l'Assurance retraite ou de la Mutualité sociale agricole, ne pouvaient intervenir que

¹ Voir notamment l'annexe 1 au présent rapport, réunissant les enseignements de l'étude de terrain effectuée par l'équipe de l'EHESS.

² C'est le cas par exemple pour le médiateur de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, en vertu de l'article D222-41 du code de l'éducation.

s'ils étaient saisis après que la Commission de recours amiable se fut prononcée (voir encadré 7).

**Encadré 7 – Médiateur et Commission de recours amiable :
concurrences de légitimité**

L'intervention de plusieurs médiateurs de la sécurité sociale limitée aux dossiers ayant déjà fait l'objet d'un traitement en Commission de recours amiable (CRA) est l'une des illustrations du cadre qui s'applique de façon plus contraignante que dans d'autres secteurs de la médiation administrative.

La restriction de la recevabilité s'explique historiquement par l'existence d'un conflit de légitimité entre le principe de la médiation et la gestion paritaire des organismes de sécurité sociale¹, qui peut expliquer en partie le temps que peuvent mettre ces organismes à acquérir une forme de « culture de la médiation ». À cela s'ajoute la Mission nationale de contrôle (MNC) qui s'assure de la légalité de l'ensemble des actes accomplis par les organismes locaux de sécurité sociale – donc aussi des Commissions de recours amiables et des médiateurs – et qui contribue à rigidifier encore davantage le cadre dans lequel les litiges peuvent être réglés dans ce secteur (voir la section suivante sur les marges de manœuvre des différents médiateurs).

Désormais, aux termes de la loi ESSOC, le médiateur de l'Assurance retraite peut intervenir aussi bien avant qu'après la CRA, comme c'est le cas pour la branche famille ; il en va de même pour le médiateur de Pôle emploi à l'égard des instances paritaires régionales (IPR), qui peuvent aussi recevoir les recours des demandeurs d'emploi contre les décisions de l'opérateur. Les relations entre les deux modalités de recours sont souvent complexes, comme en témoigne le

¹ Les commissions de recours amiable (CRA) sont des émanations des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, dont la composition est paritaire. La saisie de la CRA est un préalable obligatoire à toute contestation devant le juge d'une décision prise par un organisme de sécurité sociale et de mutualité agricole, de salariés ou de non-salariés (cf. art. R. 142-1 du code de la sécurité sociale). Toute demande contentieuse qui n'a pas fait l'objet d'un recours préalable est irrecevable. Les décisions des CRA sont soumises à la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale, l'autorité de tutelle, qui dispose de huit jours pour se prononcer (art. L. 151-1 du code de la sécurité sociale). Elle peut annuler la décision de la CRA si elle est contraire à la loi ou bien la suspendre, si elle est susceptible de compromettre l'équilibre financier des risques et ce, jusqu'à la décision du ministre chargé de la sécurité sociale saisi aux fins d'annulation. Si la décision est annulée, la CRA prend une nouvelle décision conforme à celle de l'autorité de tutelle.

rapport spécial¹ que la médiation de Pôle emploi a consacré en 2014 au fonctionnement des IPR.

De façon générale, les médiateurs ont tendance à considérer que les instances paritaires de recours (CRA ou IPR), du fait notamment du flux considérable de dossiers qu'elles sont amenées à traiter, ont pris une forme industrielle qui ne leur permet pas de tenir compte de la spécificité des situations qui leur sont soumises. C'est en tout cas ce discours qui vient régulièrement légitimer le recours à la médiation dans les différentes branches de la sécurité sociale et à Pôle emploi.

Pour autant, le fait qu'un médiateur reçoive une demande qui est « prématurée » pour être juridiquement irrecevable ne signifie pas qu'il n'en fait rien. D'une part les médiateurs s'engagent généralement à adresser une réponse circonstanciée à l'ensemble des sollicitations qui leur parviennent (même s'il est impossible de s'assurer matériellement que c'est bien le cas pour tous), d'autre part lorsqu'ils sont saisis de demandes qui n'ont pas fait l'objet de démarche préalable auprès de l'administration, ils ne se contentent pas, la plupart du temps, de signaler qu'une telle démarche est nécessaire mais adressent directement la demande au service concerné, évitant ainsi au requérant d'avoir à formuler une nouvelle fois la demande. C'est pourquoi de nombreux médiateurs considèrent, dans leurs rapports annuels, que les requêtes même non recevables font l'objet d'un travail (parfois appelé « réorientation » ou « conseil ») qui fait partie des missions de la médiation, bien qu'il ne donne pas lieu à une véritable médiation.

Mais, y compris lorsqu'elle est considérée comme recevable, l'enregistrement d'une réclamation n'entraîne pas toujours les mêmes conséquences pour la situation du requérant, en particulier en matière de droit au recours devant les juridictions, car les délais de recours contentieux ne sont pas systématiquement interrompus par la saisie d'un médiateur.

Interrompre (ou non) les délais de recours contentieux

De façon générale, en droit français, les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours de la part des personnes intéressées pendant une période de deux mois, à l'issue de laquelle ce droit est définitivement perdu. Historiquement, il a été explicitement prévu que la médiation n'interfère pas avec ces délais de recours,

¹ Le Médiateur national de Pôle emploi (2014), *Rapport spécifique. Les Instances paritaires régionales (IPR)*, octobre.

et notamment que la saisine d'un médiateur ne les interrompe pas. Cette mention figure aussi bien dans la loi qui instaure le Médiateur de la République en 1973 que dans les textes créant le médiateur de Bercy, celui de Pôle emploi ou de nombreux médiateurs de collectivités locales.

L'idée qui présidait à ce choix était essentiellement d'éviter que les médiateurs soient saisis à des fins purement dilatoires par des citoyens procéduriers, ce qui aurait eu pour double effet d'engorger ces institutions naissantes de réclamations non pertinentes (puisque émanant de personnes qui ne désiraient pas vraiment une médiation) et de prolonger inutilement l'insécurité juridique liée aux délais de recours. De ce fait, ce caractère non suspensif a eu pour conséquence de situer les médiateurs pour ainsi dire en marge de la sphère juridictionnelle.

Cependant, les dernières réformes de la médiation administrative, qui ont eu pour but d'en développer l'usage, ont toutes prévu, sous des formes diverses, une certaine automaticité de l'interruption des délais de recours contentieux en cas de saisie du médiateur.

Par exemple, depuis la loi « J21 » ayant instauré une « médiation préalable obligatoire » (« MPO », voir partie suivante) sur certains contentieux sociaux, la saisine du médiateur de Pôle emploi et du Défenseur des droits préserve, dans le cadre de cette médiation obligatoire, les délais de recours, qui sont interrompus pour toute la durée de la médiation (illimitée, jusqu'au retrait d'une des parties). Il n'en va pas de même lorsque ces médiateurs sont saisis dans le cadre d'une médiation facultative, car aux termes de l'article L. 213-6 du code de justice administrative, un accord de l'administration qui a pris la décision semble également requis pour interrompre le délai de recours¹. Le décret confère en outre à la MPO l'avantage substantiel – et très dérogoratoire aux principes fondamentaux du droit public² – de permettre aux parties de s'entendre sur la suspension des effets de la décision litigieuse dans l'attente de l'issue de la médiation³.

¹ L'article L. 213-6 du code de justice administrative prévoit que, lorsque la médiation est engagée à l'initiative des parties : « Les délais de recours contentieux sont interrompus (...) à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation. (...) Ils recommencent à courir à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur déclarent que la médiation est terminée. (...) »

² CE, 30 mai 1913, *Préfet de l'Eure*, Rec. CE 1913, p. 583 ; S. 1915, 3, p. 9, note Hauriou. Le privilège du préalable confère une présomption de légalité aux décisions administratives. De cette présomption découle l'absence en principe d'effet suspensif des recours dirigés contre ces actes.

³ Décret du 16 février 2018 précité, art. 5.

De la même manière, la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance dite « ESSOC » a accru les spécificités de la médiation dans le champ de la sécurité sociale, en prévoyant que saisir un médiateur du champ de la sécurité sociale a pour effet de suspendre les délais de recours pour former une réclamation¹. Les travaux préparatoires de la loi ESSOC révèlent que le législateur a considéré que la préservation des délais de recours était un enjeu majeur de l'attractivité de la médiation.

Encadré 8 – Suspension ou interruption des délais ?

La suspension d'un délai (de prescription ou de recours) en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru. L'interruption, quant à elle, fait courir, à compter de la date de l'acte interruptif de la prescription, un nouveau délai de même durée que l'ancien.

En matière de médiation administrative, il a été fait le choix d'une interruption et non d'une suspension des délais de recours, par volonté d'harmoniser les régimes existant en matière de forclusion, à l'instar de ce qui existe en matière de recours administratif (gracieux ou hiérarchique) ou encore d'aide juridictionnelle. S'agissant de la reprise des délais de recours, ceux-ci courent à nouveau à compter de la date à laquelle soit l'une au moins des parties, soit le médiateur déclare que la médiation est terminée.

En revanche, dans le champ de la sécurité sociale, la saisine des médiateurs instaurés par la loi ESSOC a un effet suspensif, et non pas interruptif, sur les délais de recours.

Cette mesure a été inspirée de celle existant en matière de suspension de la prescription des créances publiques (art. 2-1 de la loi du 31 décembre 1968).

Si cette procédure n'avait pas d'effet suspensif, les parties seraient découragées à l'idée de saisir un médiateur. Du reste, il est probable qu'elles soient tentées de saisir le juge avant toute médiation afin de s'assurer qu'elles auront toujours la possibilité d'obtenir gain de cause devant le juge, même si elles n'y parviennent pas grâce au médiateur. Plusieurs médiateurs avouent d'ailleurs qu'ils incitent eux-mêmes fortement les usagers à saisir le juge en parallèle de la médiation pour ne pas perdre

¹ L'article L. 217-7-1 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 34 de la loi ESSOC, prévoit que « l'engagement de la procédure de médiation suspend, à compter de la notification portant sur la recevabilité de la réclamation soumise au médiateur et jusqu'à ce que celui-ci ait communiqué ses recommandations aux deux parties, les délais de recours prévus pour ces réclamations ».

leur droit au recours si le processus dure plus de deux mois et afin d'éviter un effet de piège de la médiation. L'effet interruptif de la médiation doit donc accroître l'attractivité de cette procédure et favoriser son développement.

En faisant de l'interruption automatique des délais l'une des conséquences de la saisine de certains médiateurs et dans certains contextes, les lois « J 21 » et « ESSOC » ont ainsi creusé l'écart entre les différents régimes de médiation : entre la médiation « libre » et la médiation « obligatoire », lorsqu'elle est prévue ; entre la médiation du champ de la sécurité sociale et les autres médiations. Le tableau ci-dessous illustre cette hétérogénéité dans les conséquences qu'entraînent les saisines de ces médiateurs.

Tableau 5 – Quels médiateurs entraînent une interruption des délais de recours ?

Médiateur	Texte pertinent	Effet interruptif
Défenseur des droits	Article 71-1 de la Constitution + loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits (art. 26)	non sauf MPO
Médiateur de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	D. 222-37 à 222-42 du code de l'éducation	non ¹
Médiateur des ministères économiques et financiers	Décret n° 2002-612 du 26 avril 2002	non
Médiateur de l'enseignement agricole technique et supérieur	art. L. 810-2 du code rural + décret n° 2015-457 du 21 avril 2015	non
Médiateur de Pôle emploi	Loi n° 2008-758 du 1 ^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi + Article L. 5312-12-1 du code du travail + Instruction DG n° 2009-170 du 12 juin 2009 (BOPE n° 2009-44) + La charte du médiateur national de Pôle emploi d'avril 2013	non sauf MPO
Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et CPAM	L. 162-15-4 et 217-7-1 du code de la sécurité sociale	effet suspensif
Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et CARSAT	Art. L. 217-7-1 du code de la sécurité sociale (créé par la loi ESSOC art. 34) + art. D. 217-7-1 du même code (décret 2018-1084 du 4-12-2018)	

¹ La saisine de la médiation de l'Éducation nationale est interruptive dans le cadre de l'expérimentation de MPO, qui ne porte que sur la médiation « agents » et non pas sur la médiation « usagers ».

Médiateur	Texte pertinent	Effet interruptif
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et CAF		
ACOSS et URSSAF		
Médiateur de la protection sociale des indépendants (RSI)	L. 612-3 CSS	effet suspensif
	L. 612-4 CSS	
Mutualité sociale agricole (MSA)	L. 723-34-1 du code rural	effet suspensif
Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)	L 146-10 CASF : une personne handicapée peut « demander l'intervention d'une personne qualifiée chargée de proposer des mesures de conciliations »	effet suspensif art. L 146-10 CASF
Médiateurs des collectivités locales	(pas de texte général)	non

Cette hétérogénéité a une influence significative sur la manière de travailler des médiateurs. En effet, lorsque leur intervention est sans effet sur les délais de recours, il sont souvent amenés à conseiller au réclamant de déposer également un recours contentieux simultanément à la demande de médiation (ce qui semble indiquer que la médiation ne peut se suffire à elle-même pour liquider le différend) et l'administration, est, de son côté, dans une position d'attente, escomptant ou bien la forclusion des délais de recours, ou bien l'action contentieuse « classique » – un exercice dans lequel elle se sent souvent plus à l'aise que dans la médiation.

Inversement, lorsqu'ils ont la possibilité d'interrompre ces délais, il leur est demandé de formaliser la réclamation qu'ils considèrent comme recevable, et de notifier cette interruption aux intéressés – de même que la fin de la médiation qui fait redémarrer ces délais. On voit ici que la loi, en donnant à la médiation un effet sur le champ juridictionnel proprement dit, a pour effet de forcer les médiateurs à adopter, en partie, un formalisme qui leur était jusque-là étranger et qui provient bien plutôt du monde des tribunaux.

Accéder aux informations pertinentes

Quel que soit l'effet de la saisine d'un médiateur sur les délais de recours contentieux, la tâche qui lui incombe une fois qu'il est saisi d'un dossier recevable, est de « l'instruire » – pour rester dans le vocabulaire judiciaire. Et comme les

médiateurs – à l'exception du Défenseur des droits – ne disposent pas de pouvoirs d'enquête proprement dits, l'instruction consiste pour l'essentiel dans le recollement des éléments d'information que les deux parties en jeu (d'abord le réclamant, ensuite l'administration) fournissent au médiateur pour faire valoir leur point de vue.

On voit dans cette étape surgir un nouveau facteur d'hétérogénéité entre médiateurs. En effet, selon le degré d'intégration des services de médiation à l'administration, les agents de la médiation ont plus ou moins directement accès aux dossiers et aux systèmes d'informations « métier ». Ainsi, lorsque la culture de la médiation est très « interne », comme c'est le cas dans les Caisses d'allocation familiale ou à la médiation de l'Assurance retraite, les chargés de médiation ont un accès direct au dossier du réclamant et peuvent donc directement « se faire un avis » sur la pertinence de la réclamation. C'est également le cas à Pôle emploi, ce qui n'empêche pas, là non plus, la médiation de solliciter les agents de traitement pour les questionner sur les raisons de telle ou telle décision contestée par les usagers.

À l'inverse, le Défenseur des droits, du fait de son indépendance comme de sa polyvalence, n'accède à aucun système d'information administratif – malgré la proposition qu'une caisse départementale d'allocations familiales lui aurait faite en ce sens il y a quelques années. Il en va de même pour les médiations de l'Éducation nationale ou de Bercy, dont les ministères utilisent trop d'outils informatiques disparates pour pouvoir être adaptés au traitement en médiation, ainsi que dans les collectivités locales et pour le médiateur des travailleurs indépendants, qui pourtant souhaiterait disposer de cet accès aux systèmes d'information des caisses concernées.

Dans ces cas-là, les médiateurs sont tenus de demander à l'administration de rendre compte de sa position et de transmettre les éléments d'information nécessaires ; et ils sont donc tributaires de la bonne volonté de cette administration – même quand les textes prévoient, de façon plus ou moins contraignante qu'il faut répondre aux demandes du médiateur lorsqu'il est saisi d'un dossier. Si bien que certains doivent parfois abandonner la médiation faute de réponse de l'administration.

Cette question, en apparence technique, est en fait essentielle pour comprendre la façon dont le médiateur exerce sa mission ; il ne s'agit pas de dire qu'il est mieux ou moins bien qu'il dispose d'un accès aux systèmes d'information internes, mais que la façon de « faire tiers » n'est pas la même selon qu'il dépend autant de l'administration que du requérant pour recueillir les pièces, ou qu'il peut, d'emblée, entrer dans le dossier avec le point de vue d'un agent qui a accès à l'intégralité des éléments.

Si cet accès peut permettre une plus grande efficacité des agents de médiation, qui sont moins dépendants du bon vouloir de leurs collègues des autres services et peuvent se faire directement leur idée sur la situation du requérant et la qualité des décisions prises par l'organisme, il se peut cependant que cette position rapproche alors le médiateur d'un rôle de « service client » amélioré, sans permettre vraiment le « pas de côté » opéré par un tiers, qui est au cœur des promesses de la médiation.

3. Les résultats de la médiation

Beaucoup d'arguments utilisés ces dernières décennies en faveur de l'extension du champ de la médiation dans les relations entre citoyens et administrations insistent sur le fait que la médiation, « ça marche ». Que recouvre cette affirmation et comment peut-on l'étayer ? On a vu la pluralité des objectifs qui peuvent être assignés à ces médiations, ainsi que la diversité des formes qu'elles prennent selon l'organisme auquel elles s'appliquent. Il en découle une grande difficulté à définir des indicateurs univoques de l'efficacité d'un service de médiation.

Encadré 9 – Qu'est-ce qu'une médiation réussie ?

Chaque médiateur ou presque dispose d'un plan de classement différent des issues des médiations dont il est saisi : ainsi les uns nomment « rejet » la conclusion d'une médiation qui se solde par le maintien de la décision initiale de l'administration, quand les autres parlent, pour la même situation d'une « confirmation pédagogique ». Certains distinguent la « satisfaction partielle » de l'utilisateur, lorsque l'administration revient sur tel ou tel élément de sa décision mais non sur l'ensemble, et sa « satisfaction totale » lorsqu'il obtient entièrement gain de cause. Mais il en est qui font entrer dans la catégorie des « réussites totales » de la médiation les cas où l'explication « pédagogique » de la décision administrative a convaincu le réclamant... qui dès lors ne réclame plus !

Dans quelles situations peut-on dire « médiation accomplie » ? Quand il n'y a pas d'action en justice après la médiation ? Mais peut-on être sûr qu'il y en aurait eu une sans la médiation ? Dès lors que les médiateurs revendiquent de se situer hors du monde « binaire », opposant nécessairement un « gagnant » et un « perdant », qui caractérise d'après eux le contentieux juridictionnel, on peut considérer que toute issue de la médiation, dès lors qu'elle est acceptée par les parties, constitue une réussite.

Il n'y a pas eu en France d'enquête significative sur la satisfaction des personnes qui ont eu recours aux services d'un médiateur du champ des services publics. Un tel travail serait pourtant utile pour mieux cerner les attentes de ces usagers

et les conditions auxquelles ils les considèrent satisfaites – mais il devrait également être complété par une étude sur les personnes qui pourraient avoir recours à un tel service mais qui ne le font pas...

Pour l'ensemble de ces raisons, le présent rapport ne propose pas de comparer les différents médiateurs en fonction de leur « taux de réussite » ou d'un quelconque « taux de satisfaction » des requérants, car il s'agit de variables qui dépendent d'un trop grand nombre de paramètres hétérogènes pour être présentées sur une même ligne.

On peut même aller plus loin. Si les médiateurs ambitionnent, par leurs propositions de portée générale, de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des services et des réponses de premier niveau apportées aux usagers, alors une médiation efficace, sur le long terme, devrait voir diminuer le nombre des requêtes qu'elle reçoit. De ce point de vue, le dynamisme des médiations ne doit pas nécessairement être interprété comme un signe de bonne santé.

Pour se faire une idée des effets et des résultats entraînés par l'action des médiateurs, dans toutes leurs dimensions, il faut à la fois mesurer les marges de manœuvre effectives dont ils disposent dans le traitement des litiges particuliers dont ils sont saisis, porter attention à la façon dont sont reçues et reprises les préconisations générales qu'ils émettent (le plus souvent dans le cadre de leurs rapports annuels) et tenter de savoir quel est le profil d'utilisateur qui a le plus fréquemment recours à eux.

3.1. Que peut un médiateur ? Marges de manœuvre, règle et équité

Parce qu'il n'est ni juge ni en charge de l'administration, le médiateur n'est de façon générale pas celui qui *décide* du sort d'un dossier qui lui est confié¹. Dans ce cadre-là, que peut-il ? Certains médiateurs, par fidélité à une conception stricte de la médiation, considèrent qu'il ne leur revient même pas de *proposer* une solution (ce qui relève à proprement parler du registre des « règlements à l'amiable » ou de la conciliation, plutôt que de la « pure » médiation), mais que leur rôle se limite à aider les parties à trouver une solution par elles-mêmes et à s'accorder sur ses termes.

Cependant, et même si ce rôle de simple facilitateur n'empêche pas de produire des effets, la plupart des textes prévoient explicitement que les médiateurs émettent des

¹ C'est d'ailleurs au nom de cette définition que le présent rapport ne compte pas parmi les médiateurs les « conciliateurs fiscaux », installés dans chaque département, puisqu'ils ont le pouvoir de revenir sur la décision initiale de l'administration fiscale.

recommandations ou des propositions pour la résorption des litiges particuliers – il revient alors aux parties de les accepter ou de les refuser. Mais la latitude dont dispose le médiateur pour concevoir et soumettre ces solutions n'est pas toujours formulée de la même façon.

Encadré 10 – L'équité, de quoi parle-t-on ?

La notion d'équité est fréquemment mobilisée dans les discours des médiateurs pour décrire l'une des manières spécifiques dont la médiation aborde la particularité des cas qui lui sont soumis. De quoi s'agit-il au juste ? Si le terme d'équité et plus encore l'adjectif « équitable » sont souvent employés, dans le langage courant, en un sens assez flou qui revient à peu près à l'idée de « moralement juste », il est aussi un usage beaucoup plus précis de cette notion, dont la définition explicite remonte à la première philosophie du droit, qu'Aristote développe dans le livre V de son *Éthique à Nicomaque*.

Dans le raisonnement d'Aristote, l'idée de l'équité apparaît sur le fond d'un paradoxe : alors qu'on dit en général du juge qu'il fait ce qui est juste lorsqu'il applique la loi, il y a cependant des cas où nous trouvons « plus juste » qu'il s'en écarte ponctuellement. Cela provient du fossé qui tient à la nature des choses entre la généralité de la loi et la particularité du cas, et qui fait qu'une application littérale de la loi peut, dans des situations qui ne sont pas les plus fréquentes et que la loi n'a pas, en raison même de sa généralité, pu prendre en compte explicitement, aboutir à des résultats contraires à ce qu'on peut appeler « l'esprit de la loi », compris comme le sens de la volonté du législateur.

Tel est alors le rôle de l'équité définie comme « correctif de ce qui est légalement juste » – non pas une correction de la loi elle-même, qui n'a pas vocation à prendre en compte explicitement toutes les situations possibles, mais un pas de côté par rapport à son application littérale. L'équité ne suppose pas que l'on fasse référence à un principe transcendant du juste ou à un droit naturel ; elle se comprend par contraste avec un rapport excessivement rigide à la règle de droit, tel que celui qu'on identifie en général à la justice militaire... ou au fonctionnement standard de l'administration.

Il est intéressant de noter que la suite du texte d'Aristote précise que l'équité, comme toute les « vertus éthiques » exposées dans l'ouvrage, n'est pas seulement une capacité intellectuelle de discernement du juste et de l'injuste, mais une faculté orientée dans un certain sens ; l'homme équitable n'est ainsi pas seulement celui qui « sait » qu'il est parfois plus juste de dévier de l'application stricte du texte de loi mais celui qui aura effectivement tendance à le faire, notamment dans les situations où cela ne lui est pas favorable – par

contraste avec celui qui cherchera tous les moyens de retirer le maximum de profit d'une lecture littérale du texte, même au mépris de son sens.

À ce titre, l'institution qui est prête à confier à une personnalité le soin de lui recommander de traiter « en équité » certains de ses administrés qui en font la demande peut être considérée, parce qu'elle accepte de ne pas toujours chercher à maximiser le profit qu'elle tire de l'application des règles de droit, comme « plus juste » que celle qui choisira de s'abriter systématiquement derrière la littéralité.

La possibilité de « recommander une solution en équité » figure telle quelle dans la loi qui institue, en 1973, le Médiateur de la République ; on la retrouve à l'article 25 de la loi organique créant le Défenseur des droits. Si elle n'apparaît pas dans les textes installant des médiateurs à l'Éducation nationale ou à Bercy, elle figure explicitement dans la charte des médiateurs des services au public – à laquelle ils adhèrent – et dans celle des médiateurs des collectivités territoriales.

À l'inverse, cette mention ne figure pas dans l'article 34 de la loi ESSOC définissant le cadre d'action des médiateurs de la sécurité sociale, qui précise même que les recommandations de ces médiateurs doivent s'inscrire « dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ».

Comment interpréter ces variations ? Elles traduisent à l'évidence différents rapports à la règle. Force est de constater que la « culture de l'équité » n'est pas partagée à l'identique selon les institutions ; c'est là encore le résultat d'une histoire complexe, qu'il n'est pas possible ici de retracer en détail mais dont on peut constater les effets. L'administration fiscale, par exemple, est reconnue de longue date pour sa disposition à entrer en dialogue avec les contribuables quant aux modalités de mise en œuvre de ses décisions, mais aussi pour accepter que la « bonne foi » puisse être un argument valable pour annuler, par exemple, des pénalités.

Le monde de la Sécurité sociale est historiquement moins disposé à la transaction et plus attaché à l'application stricte de la règle de droit – à l'exception peut-être de la branche recouvrement, qui revendique une attention portée à la pérennité des acteurs économiques avec lesquels elle est en relation, qui peut la conduire à transiger (provisoirement) dans les cas où la bonne foi peut être mise en avant par le cotisant. Cela peut s'expliquer, entre autres, par le fait que les Urssaf, comme les services fiscaux, éprouvent le souhait de ne pas être réduits à leur fonction de prélèvement – contrairement, peut-être, aux organismes qui délivrent des prestations

et peuvent chercher à contrebalancer une image de générosité par une certaine rigueur dans les interactions avec les bénéficiaires...

La justification avancée à ce refus de la prise en compte de la notion d'équité repose sur le principe d'égalité devant la loi : comment justifier que celui qui pense à saisir le médiateur pourrait bénéficier d'un aménagement dans l'application de la règle, alors que celui qui ne le fait pas se verrait moins bien traité ? Et ce d'autant plus que les médiateurs insistent sur le fait que leurs recommandations particulières n'ont pas vocation à créer de jurisprudence. Il y aurait là une inégalité de traitement que certaines administrations refusent catégoriquement. C'est en particulier le cas des organismes paritaires, au sein desquels la légitimité repose sur l'application des règles faisant l'objet d'un accord collectif, auxquelles il est injuste de déroger dans certains cas.

Mais même les médiateurs qui revendiquent la possibilité de faire des recommandations en équité insistent sur le fait qu'elles ne sont qu'exceptionnelles. Le Défenseur des droits ne les fait pas apparaître spécifiquement dans le classement des différentes issues de ses tentatives de règlement amiable. Le médiateur national de Pôle emploi, pour sa part, consacre un chapitre spécifique de son rapport annuel à l'équité ; il la présente comme « dernier recours », valable uniquement dans les cas où « la stricte application de la réglementation produit des effets injustes et disproportionnés » et estime à 3 % des saisines qu'il reçoit le nombre de celles pour lesquelles il formule une recommandation en équité¹. Il accompagne ces données d'illustrations concrètes issus des cas de l'année écoulée, afin – a-t-il expliqué aux rapporteurs – de convaincre ceux qui douteraient de la nécessité, au regard de l'objectif de justice, de ces recommandations exceptionnelles en équité.

On voit bien ainsi que, si la médiation est déjà, en général, un outil de traitement de la marge, alors le recours à l'équité, marginal au sein de l'activité de médiation, est situé à la marge de la marge. Il est permis de penser cependant qu'elle fait partie d'une sorte de « cœur de métier » de la médiation, dans la mesure où seuls les médiateurs peuvent être autorisés à formuler de telles recommandations et où les réclamants ne peuvent espérer de traitement en équité, ni auprès des services ordinaires ni auprès du juge administratif.

¹ Le cadre des recommandations en équité est également défini dans la « [Charte du médiateur national de Pôle emploi](#) » : « S'il ressort que la décision contestée a été prise conformément à la réglementation mais produit des effets disproportionnés, manifestement injustes ou contraires à l'esprit de la règle, le médiateur est seul habilité à formuler une recommandation en équité. Ses recommandations ne créent pas de précédents. Par nature, elles sont uniques, exceptionnelles, voire dérogatoires, et ne font pas jurisprudence. »

On peut enfin s'interroger sur la portée effective d'une médiation qui ne dispose pas de la faculté de recommander l'équité : en quoi différencierait-elle, alors, d'un simple recours administratif chargé de vérifier que l'administration n'a pas commis d'erreur, mais à qui il n'est pas permis de s'extraire un temps de l'application de la règle pour prendre en considération la complexité du cas et questionner, ponctuellement, la pertinence de cette application ?

3.2. Quel impact pour les préconisations générales ?

Si l'identification de cas particuliers de « maladministration » réparables et – parfois – la possibilité d'éviter l'application inique d'une règle de droit sont au cœur de l'activité des médiateurs, la « montée en généralité » fait également partie de leurs missions communes. La médiation est une magistrature inductive : son originalité tient à ceci qu'elle ne part pas de la règle ou d'un principe pour décider de la manière dont il convient de les appliquer, mais qu'elle part des cas particuliers qui lui sont soumis pour questionner, notamment s'ils présentent des phénomènes de récurrence, les règles de droit et la manière de les mettre en œuvre.

S'ils ont un rôle à jouer dans l'amélioration du fonctionnement des services publics, ce n'est pas du fait de leur exceptionnelle clairvoyance ou de leur inventivité hors du commun, c'est parce que les requêtes qu'ils reçoivent leur apprennent quelque chose de la réalité concrète du droit tel qu'il s'applique. Ils en sont si nettement conscients que, dans les rapports annuels, les médiateurs font toujours figurer leurs préconisations d'ordre général *après* la présentation de leur activité de traitement des cas particuliers, qui seule fonde la pertinence et la légitimité de ces préconisations.

Et la condition première pour que ces préconisations inspirées de l'expérience de la médiation puissent être étudiées et mises en œuvre est qu'elles soient formulées et publiées pour être discutées. S'il est parfois envisageable que des médiateurs transmettent à l'autorité politique ou administrative des alertes ou des recommandations sous le sceau de la confidentialité, par exemple pour ne pas exposer inutilement tel service ou tel territoire, le principe est que le médiateur fasse connaître à tous ceux qui le souhaitent à la fois les grands sujets sur lesquels il est interpellé et les leçons qu'il propose d'en tirer.

C'est pour cette raison que presque tous les textes qui instaurent des médiateurs prévoient que leur rapport annuel est non seulement remis à l'autorité de tutelle mais

également rendu public¹ (au moins au niveau national, lorsqu'un service de médiation est articulé en plusieurs antennes territorialisées, comme dans les organismes de sécurité sociale).

Il est cependant difficile de mesurer l'effet réel des préconisations des médiateurs, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, comme pour toutes les propositions de réforme, elles peuvent venir de sources convergentes, sans qu'on puisse en assigner la « paternité » à telle source ou à telle autre. D'autre part, il peut être tentant, pour un médiateur qui chercherait à soigner ses « chiffres » de reprise de propositions, de faire figurer dans ses rapports des préconisations dont il est à peu près sûr qu'elles seront suivies et de taire celles dont il est probable qu'elles ne seront pas prises à son compte par le décideur public.

Malgré cette difficulté, on remarque que la plupart des médiateurs ne se contentent pas de présenter dans leur rapport annuel les préconisations que leur inspire l'expérience d'un an de médiation mais rappellent également les préconisations des années antérieures en indiquant dans quelle mesure, d'après eux, elles ont été entendues par les responsables administratifs ou politiques. Ce peut être, pour ces médiateurs, l'occasion de revendiquer des avancées significatives obtenues grâce à leurs initiatives – par exemple, le médiateur de Pôle emploi insiste sur deux réformes qui trouvent leur origine dans les recommandations de la médiation : le droit d'option pour les droits rechargeables à l'indemnisation chômage² et la fin de la rétroactivité des radiations des demandeurs d'emploi³.

Certains médiateurs vont même jusqu'à organiser le suivi pluriannuel de certaines thématiques pour donner plus de poids à leurs recommandations générales. C'est le cas de la médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur, qui consacre trois rapports consécutifs aux élèves, aux étudiants et aux personnels de l'éducation en situation de handicap. Quant au Défenseur des droits, il organise le suivi public des recommandations qu'il a émises, par exemple en produisant un premier rapport sur la façon dont les organismes sociaux traitaient la lutte contre la

¹ Il arrive cependant que certains médiateurs de collectivité territoriale, instaurés par des délibérations prévoyant le caractère public de leur rapport annuel, n'aient pas encore publié de rapport, au bout de plusieurs années d'exercice. Qu'il s'agisse de censure ou d'autocensure, ce genre de situations révèle l'écart qui existe parfois entre les textes et la pratique, et invite à réfléchir aux moyens de le réduire.

² Lorsqu'un demandeur d'emploi avait accumulé des droits anciens plus favorables que ceux qui sont ouverts par son dernier emploi, le droit d'option lui permet de choisir entre le reliquat des droits anciens et le nouveau droit créé par la dernière activité.

³ À partir du 1^{er} janvier 2013 et à la suite de recommandations du médiateur de Pôle emploi, les radiations prennent effet à la date de leur notification et non plus à la date du manquement constaté et sanctionné.

fraude¹, puis en publiant un second, une année plus tard, visant à faire le point sur les évolutions en cours en la matière, notamment après l'adoption de la loi sur le « droit à l'erreur », et mettant en évidence le caractère insuffisant, à ses yeux, des efforts engagés par les organismes concernés².

Ces démarches par lesquelles les médiateurs vont au-delà de la recherche de solution individuelle pour non seulement suggérer des modifications de portée générale mais aussi faire valoir leur pertinence dans le débat public, sont à l'origine de l'analyse selon laquelle ce type d'instance peut passer d'un modèle orienté vers la « solution des problèmes » à un rôle d'entrepreneur politique (« *policy entrepreneur*³ ») en s'emparant, sur la base des constats enregistrés, de questions de droit et de principe.

C'est sur cette base que peut se nouer un dialogue entre la médiation et l'administration ou l'autorité politique ; ce dialogue n'est pas toujours visible du public, comme c'est le cas à Bercy ou du côté de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur – où il existe un comité de suivi des recommandations du médiateur, présidé par les directeurs de cabinet des ministres.

Au-delà de ces cadres, les médiateurs peuvent compter, pour se faire entendre, sur leur impact médiatique, ou du moins sur la réception qu'ils peuvent obtenir dans le débat public ou auprès du public (plus ou moins large) intéressé par les sujets qu'ils évoquent. Il n'existe en effet dans aucun cas d'obligation formelle pour les autorités interpellées de répondre publiquement à ces préconisations, ni de cadre défini dans lequel elles seraient invitées à le faire, comme c'est le cas pour les personnes publiques dont le fonctionnement est examiné par la Cour des comptes, qui formulent leur réponse aux observations de la Cour dans des échanges de courriers annexés aux rapports.

Sans nécessairement reproduire le formalisme des interactions avec cette institution de contrôle, il serait sans doute pertinent de concevoir des modalités de dialogue qui favoriseraient la prise en compte des recommandations des médiateurs dans la conception des politiques publiques dont ils ont à connaître. La poursuite de la démarche inductive des médiateurs dans un processus itératif entre l'autorité politique ou administrative et les services de la médiation constituerait un progrès

¹ Défenseur des droits (2017), *Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?*, septembre.

² Défenseur des droits (2019), *Le droit à l'erreur, et après ?*, mars.

³ Voir Alza Barco C. (2018), « The transposition of the ombudsman model to the human rights model domain: Its role as a policy entrepreneur », *op. cit.*

dans la mise en place de circuits d'amélioration en continu de la qualité de service – auxquels les médiateurs institutionnels sont censés pouvoir participer.

3.3. Qui accède vraiment aux médiateurs ?

Si les médiateurs permettent effectivement à ceux qui les saisissent de voir leur dossier réexaminé en profondeur avec l'appui d'un tiers et d'accéder, lorsque la singularité de leur problème le justifie, à un traitement en équité, donc à une situation plus favorable que celle qu'ils auraient connue s'il n'y avait pas eu de médiation, alors il est essentiel de comprendre qui sont les usagers qui ont recours aux services de ces médiateurs.

La promesse d'une prise en compte humaine et équitable de la spécificité d'un cas est-elle, de fait, accessible à tous ? Profite-t-elle en priorité à ceux dont la situation est la plus délicate, qui en ont le plus besoin ? Ou bénéficie-t-elle d'abord à ceux qui disposent de suffisamment d'informations pour avoir connaissance de l'existence des médiateurs, des manières de les saisir et de s'adresser à eux, de leurs prérogatives... ? En d'autres termes, l'équité, qui peut entrer en conflit avec l'égalité devant la loi, ne peut être admise que si l'accès à l'équité, lui, est au moins égalitaire, et s'il ne vient pas renforcer des inégalités préexistantes.

Il est hélas extrêmement difficile de se faire une idée précise du profil des réclamants qui s'adressent aux médiateurs institutionnels. D'abord du fait de la pluralité de ces instances, qui de plus ne couvrent pas toutes la même population (les contribuables, les bénéficiaires de prestations versées par les caisses d'allocations familiale, les travailleurs indépendants, etc., ne sont pas des groupes semblables à la population française dans son ensemble). Ensuite, du fait du peu de formalisme que comportent les procédures de médiation : la plupart du temps les médiateurs enregistrent le nom de la personne, son adresse (mais pas toujours), souvent son sexe, parfois son âge, mais la catégorie socioprofessionnelle, la situation familiale ou au regard de l'emploi ne sont presque jamais renseignées – en tous cas jamais de façon assez systématique pour qu'on puisse exploiter ces données et analyser les profils de requérants.

Les quelques travaux conduits à l'étranger sur cette question font apparaître un « effet Matthieu »¹ : autrement dit, une surreprésentation des catégories socialement

¹ L'« effet Matthieu » est le nom donné, depuis le sociologue américain Robert K. Merton, aux phénomènes permettant aux individus favorisés d'accroître leur avantage sur les autres. Certaines politiques à visée universelle (par exemple, des campagnes de dépistage ou de prévention) ont

plus insérées parmi les personnes qui ont recours à un dispositif d'aide. Ainsi, lorsqu'il s'interroge sur la capacité des ombudsmans à renforcer la confiance des citoyens dans l'administration, le sociologue du droit Marc Hertogh observe, sur la base d'échantillons de requérants belges et néerlandais¹, un biais dans la composition de cet échantillon : parmi celles et ceux qui saisissent les ombudsmans, on trouve une proportion de personnes ayant une « conscience du droit » significativement supérieure à celle qu'on peut trouver dans la population générale ; de même, on y trouve une proportion bien plus importante de gens qui expriment leur confiance dans le système judiciaire. Autrement dit – et certains médiateurs en France le reconnaissent aussi – ceux qui vont voir un médiateur sont ceux qui ont encore, au moins un peu, confiance dans les institutions.

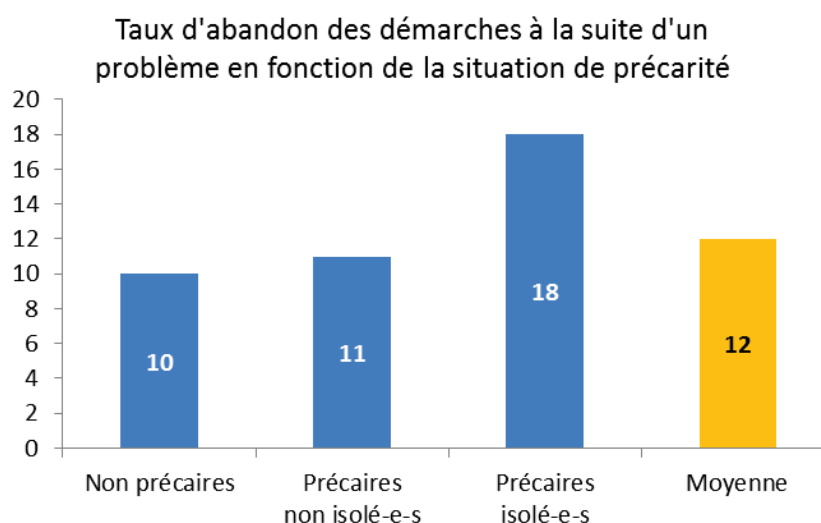
C'est conscient des limites des données dont il disposait sur ses propres requérants et soucieux d'étayer cette analyse des risques de biais que le Défenseur des droits a fait réaliser une enquête sur l'accès aux droits² en plusieurs volumes, portant chacun sur l'une de ses compétences principales. En matière de recours aux services publics, il apparaît en effet qu'une partie significative de la population abandonne ses démarches avec l'administration lorsqu'elle rencontre une difficulté, et que cet abandon est bien plus fréquent chez les personnes précaires et isolées que chez la moyenne de la population, et qu'il est également plus fréquent chez celles qui n'ont pas d'accès à internet ou qui ont des difficultés à l'utiliser (voir graphiques 4 et 5).

paradoxalement un effet de renforcement des inégalités, lorsque seulement la partie la plus informée de la population y a recours.

¹ Hertogh M. (2013), « [Why the ombudsman does not promote public trust in government: Lessons from the Low Countries](#) », *Journal of Social Welfare and Family Law*, 35:2, p. 245-258.

² Défenseur des droits (2017), [Enquête sur l'accès aux droits. Volume 2 — Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours](#), mars.

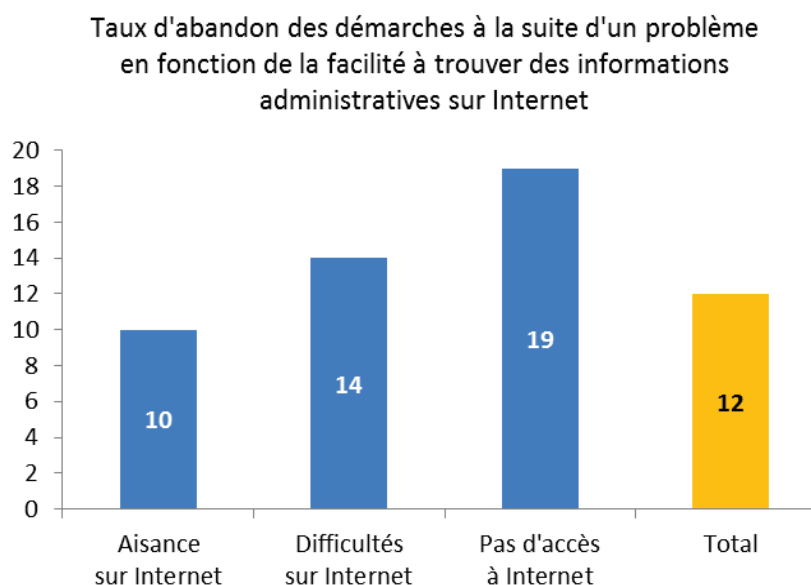
Graphique 4 – Les populations précaires abandonnent plus souvent leurs démarches



Champ : personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration au cours des cinq dernières années. En pourcentage.

Source : enquête sur l'accès aux droits, conduite pour le Défenseur des droits, 2017

Graphique 5 – Les populations peu familières d'internet abandonnent plus souvent leurs démarches



Champ : personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration au cours des cinq dernières années. En pourcentage.

Source : enquête sur l'accès aux droits, conduite pour le Défenseur des droits, 2017

Le fait d'être informé de la possibilité d'un recours accessible et qui peut se révéler efficace apparaît comme un enjeu essentiel pour que les usagers d'une administration puissent effectivement faire valoir leurs droits. Et là encore, l'enquête sur l'accès aux droits réalisée à la demande du Défenseur des droits montre que, parmi les personnes qui abandonnent leurs démarches après avoir rencontré un problème, beaucoup considèrent que « ça ne sert à rien » (51 %), que « les démarches sont trop compliquées » (45 %) ; enfin, une part non négligeable semble tout simplement ignorer qu'il est possible de déposer un recours, quel qu'il soit, contre une décision de l'administration (18 %)¹.

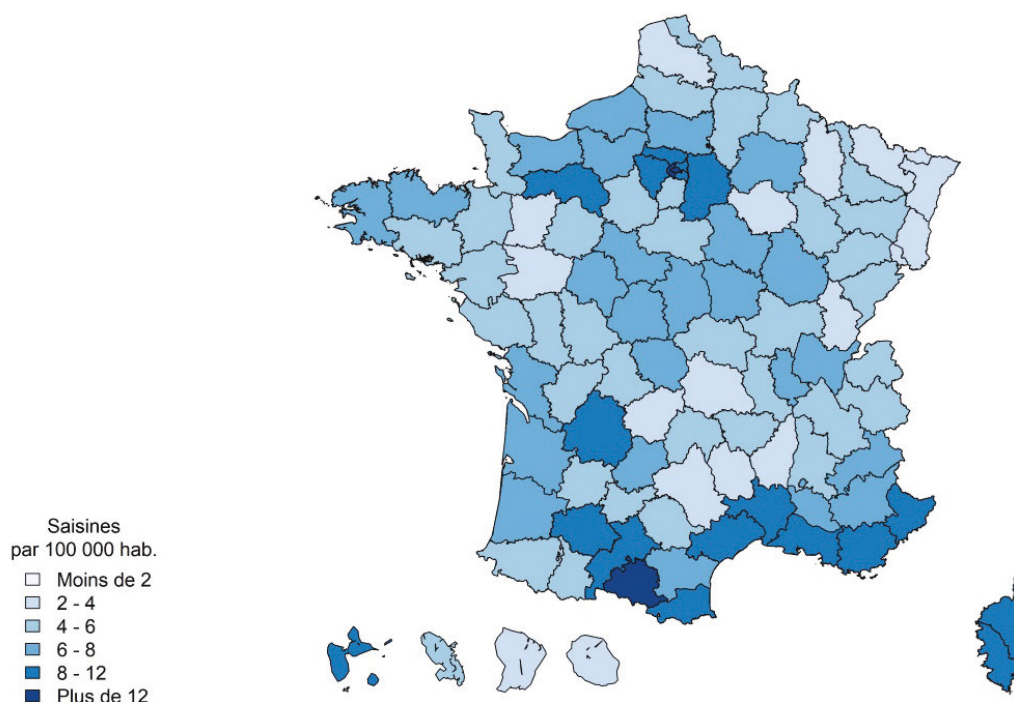
Les médiateurs peuvent-ils porter remède à ces difficultés ? Il est encore une fois difficile de répondre à cette question, faute de données systématiques et d'étude transversale. Dans le cadre du présent rapport, il est néanmoins possible d'observer, à titre exploratoire et grâce aux données que quelques médiateurs ont bien voulu communiquer aux rapporteurs, des phénomènes de surreprésentation ou de sous-représentation de certains territoires parmi les dossiers transmis pour des demandes de médiation.

Par manque d'information plus détaillée sur les caractéristiques sociales des réclamants, seule la dimension territoriale peut être utilisée pour se faire une idée du profil de ces réclamants. Il s'agira en premier lieu d'observer les fréquences des réclamations constatées, sur plusieurs années, auprès de deux services de médiation à compétence nationale : le médiateur de Bercy et le médiateur des travailleurs indépendants.

Les cartes ci-dessous rapportent le nombre de saisines recevables transmises au médiateur de Bercy, pour chaque département, à la population dudit département et, pour le médiateur des travailleurs indépendants, le nombre de saisines enregistrées dans une zone géographique au nombre de cotisants actifs et retraités inscrits dans cette même zone.

¹ Voir Défenseur des droits (2017), *Enquête sur l'accès aux droits*, *ibidem*.

Carte 1 – Fréquence des demandes fiscales (amendes comprises) recevables adressées au médiateur de Bercy par des particuliers (2014-2018)

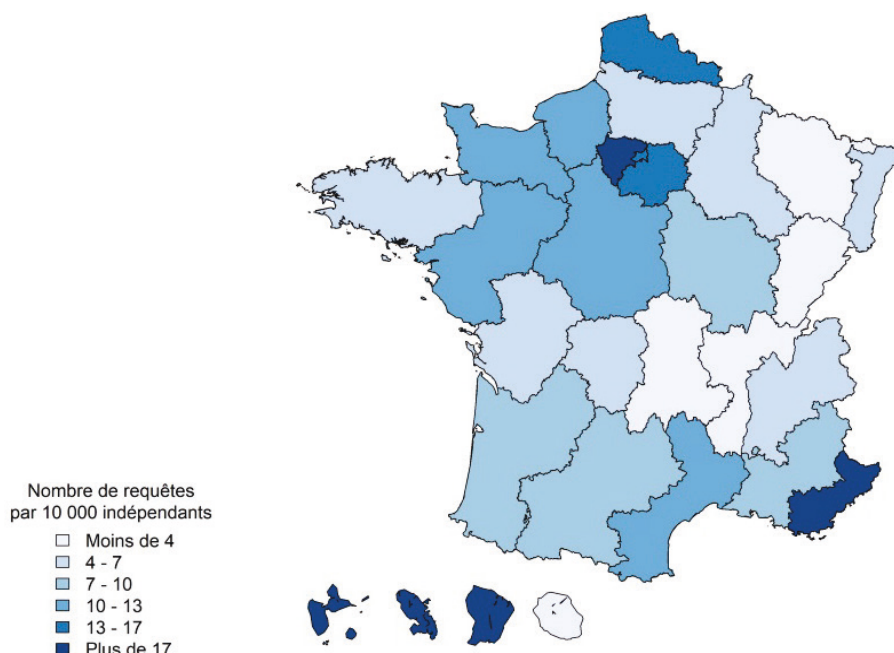


Lecture : en Ariège, à Paris et dans les Hauts-de Seine, plus de 12 saisines fiscales recevables pour 100 000 habitants ; en Alsace, en Moselle, dans le Pas-de-Calais et dans plusieurs autres départements, on en observe moins de quatre.

Compte tenu de la variété des demandes de nature fiscale, il n'a pas été possible de rapporter le nombre de ces demandes à un dénominateur plus précis que la population du département.

Source : données transmises par le médiateur des ministères économiques et financiers, portant sur les 4 946 demandes de nature fiscale (amendes comprises) transmises par des particuliers et déclarées comme recevables à la médiation, entre 2014 et 2018 ; données de population par département Insee (2016)

**Carte 2 – Fréquences des demandes recevables adressées à la médiation
des travailleurs indépendants (2016-2019)**



Lecture : dans les secteurs « Côte d’Azur » et « Île-de-France Ouest », on observe, sur la période considérée, plus de 17 requêtes recevables auprès du médiateur de la protection sociale des indépendants, pour 10 000 actifs ou retraités indépendants relevant de ces zones géographiques. Inversement, en Lorraine et en Franche Comté, on en compte moins de quatre pour 10 000 indépendants.

Les différences de composition (entre actifs et retraités d’une part, entre artisans et commerçants d’autre part) n’expliquent pas du tout les écarts de fréquence de saisines entre les régions.

Source : données transmises par le médiateur de la protection sociale des travailleurs indépendants, portant sur les médiations recevables entre 2016 et 2019 (hors professions libérales) et sur la population d’actifs et de retraités inscrits dans les différentes caisses en 2019

Peu de leçons nettes peuvent être tirées de la considération de ces deux cartes : l’Île-de-France, en particulier sa partie Ouest, et le pourtour méditerranéen, en particulier la Côte d’Azur, sont dans les deux cas surreprésentés parmi les demandes de médiation, tandis que les régions Rhône-Alpes-Auvergne et Grand-Est sont plutôt sous-représentées. Mais la situation du Nord-Pas-de-Calais est très différente dans une médiation et dans l’autre. On peut néanmoins forger l’hypothèse que, en tous cas en Île-de-France, ce soit une population mieux informée que la moyenne qui ait recours aux services des médiateurs.

Cette hypothèse ne signifie pas que ce sont systématiquement les personnes les plus favorisées qui s’adressent au médiateur. Le médiateur de Bercy, par exemple, avec une médiane de l’enjeu financier de la médiation de 2 500 euros et de nombreux dossiers portant sur des impayés de quelques dizaines d’euros, traite un

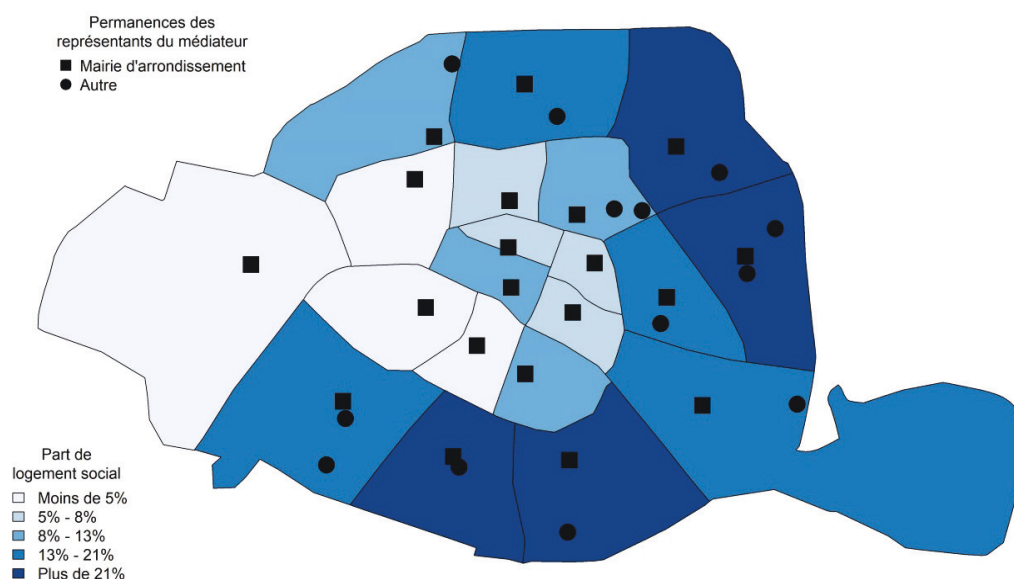
certain nombre de situations socialement difficiles. La représentation des différentes catégories sociales parmi les réclamants peut ainsi dépendre à la fois des sujets que couvre la médiation et de la politique d'accès aux droits conduite par le service lui-même. Dans l'article qu'il consacre à l'effet « Matthieu » chez les médiateurs¹, Bernard Hubeau, chercheur à la Faculté de droit d'Anvers, remarque que cet effet est souvent moins prononcé pour les médiateurs à compétence locale.

Une analyse des données 2018 de la médiation de la Ville et du Département de Paris permet d'éclairer cette idée. On constate en effet que près de 50 % des demandes reçues par ce médiateur portent sur des questions de logement (et donc essentiellement de logement social, qui concernent les populations les moins favorisées de ce territoire). Or le médiateur de Paris a fait le choix d'installer ses représentants non seulement dans l'ensemble des mairies d'arrondissement, mais aussi, en plus, dans une série de lieux ouverts au public comme des points d'accès aux droits ou des maisons de la justice et du droit, en priorité dans les arrondissements défavorisés de la capitale, qui sont aussi ceux qui comportent le plus fort taux de logements sociaux. Comment cela se traduit-il en termes de fréquence des requêtes ?

Si l'on juxtapose les deux cartes suivantes, on peut observer la corrélation entre le taux de logements sociaux dans un arrondissement donné, le nombre de permanences de représentants du médiateur de la Ville de Paris et la fréquence des requêtes qu'il reçoit dans cet arrondissement.

¹ Hubeau B. (2018), « The profile of complainants: How to overcome the 'Matthew effect'? », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, *op. cit.*

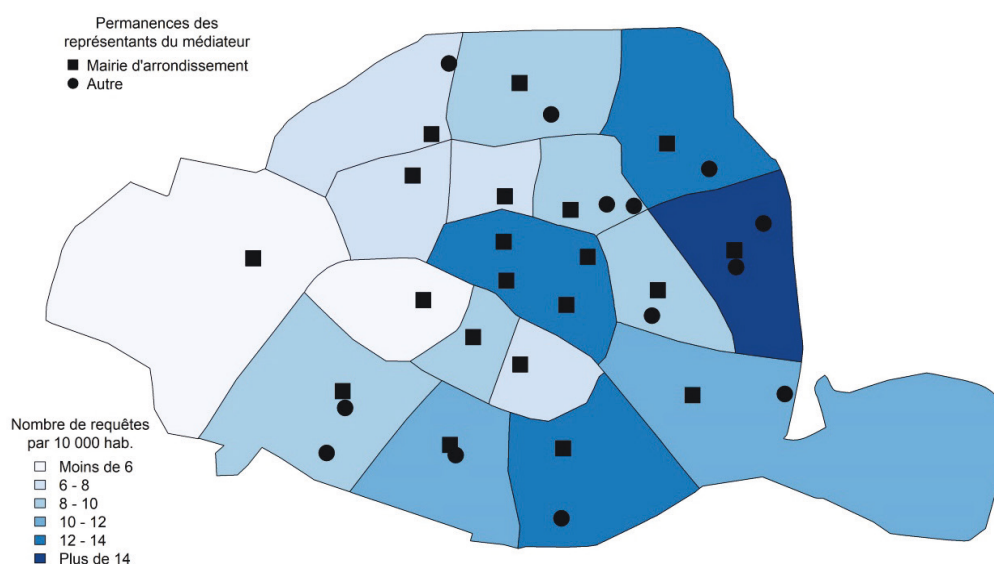
**Carte 3 – Les permanences des représentants du médiateur de la Ville de Paris (2019)
et la part de logement social dans les différents arrondissements parisiens (2018)**



Lecture : dans les 13^e, 14^e, 19^e et 20^e arrondissements de Paris, on compte plus de 21 % de logements sociaux, alors qu'il y en a moins de 5 % dans les 6^e, 7^e, 8^e et 16^e arrondissements.

Source : APUR pour les taux de logement sociaux ; médiateur de la Ville de Paris pour les adresses des lieux de permanences

**Carte 4 – Les permanences des représentants du médiateur de la Ville de Paris (2019)
et la fréquence des demandes qui lui sont adressées par arrondissement (2018)**



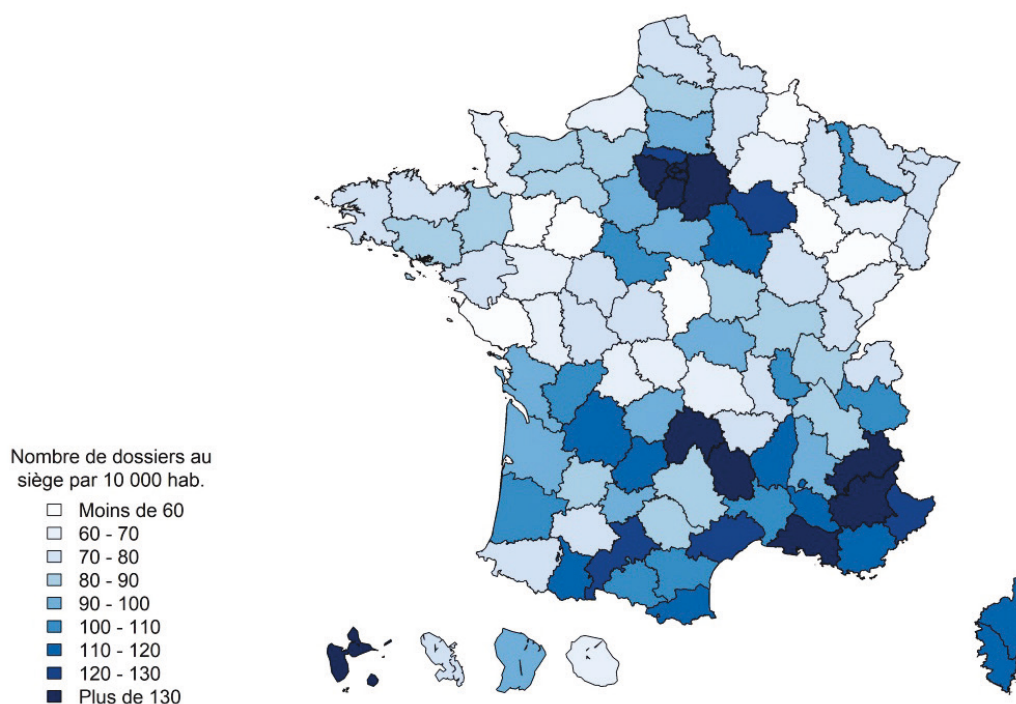
Lecture : en 2018, le médiateur de la Ville de Paris a reçu plus de 14 saisines pour 10 000 habitants dans le 20^e arrondissement, contre moins de six pour le 7^e et le 16^e.

Source : médiateur de la Ville de Paris pour les adresses des lieux de permanences et le nombre de saisines reçues par arrondissement

Cette analyse permet de réfléchir aux stratégies que les médiateurs peuvent délibérément mettre en place pour se rendre accessibles à certaines catégories de la population, qui expriment certains types de besoin, notamment en prenant en compte l'impératif de proximité et le besoin de modalités de saisine autres que numériques.

On peut enfin étudier les liens entre l'implantation territoriale de représentants de médiateurs et la fréquence des requêtes qui leur sont adressées, en observant les données que la direction de la recevabilité du Défenseur des droits a bien voulu transmettre aux rapporteurs. Les cartes suivantes représentent la fréquence de l'ensemble des saisines adressées aux délégués du Défenseur des droits (le nombre de saisines rapporté à la population de chaque département), puis la fréquence des saisines adressées directement au siège, celle des saisines présentées aux délégués, et enfin le nombre de délégués présents sur un département, là encore rapporté à la population de ce département. Une large période temporelle a été utilisée pour lisser au maximum les anomalies portant sur les petits départements.

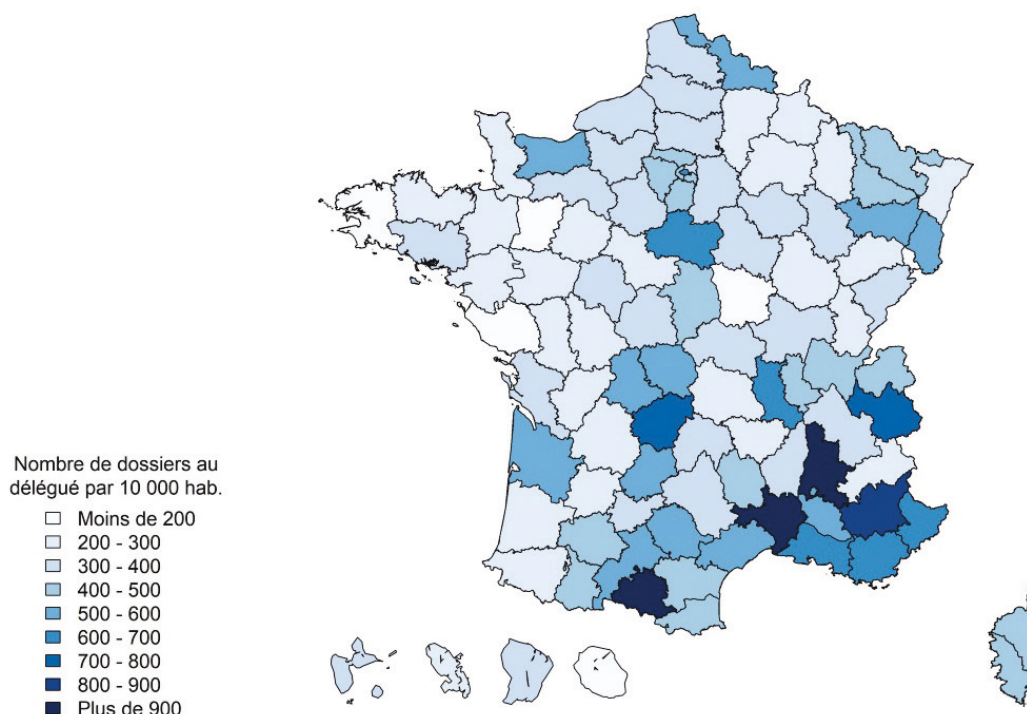
Carte 5 – Fréquence des saisines recevables en matière de service public adressées au siège du Défenseur des droits (2013-2018)



Lecture : sur la période considérée, pour 10 000 habitants dans les Alpes de Haute-Provence, les Hautes-Alpes, les Bouches-du-Rhône, le Cantal, la Lozère et l'île-de-France (hors Val d'Oise), on observe plus de 130 saisines recevables adressées directement au siège parisien du Défenseur des droits en matière de litige avec un service public. Pour 10 000 habitants des Ardennes, du Cher, de Haute-Marne, de Mayenne, de Haute-Saône ou de Sarthe, on observe moins de 60 saisines sur la même période.

Source : direction de la recevabilité du Défenseur des droits, période 2013-2018

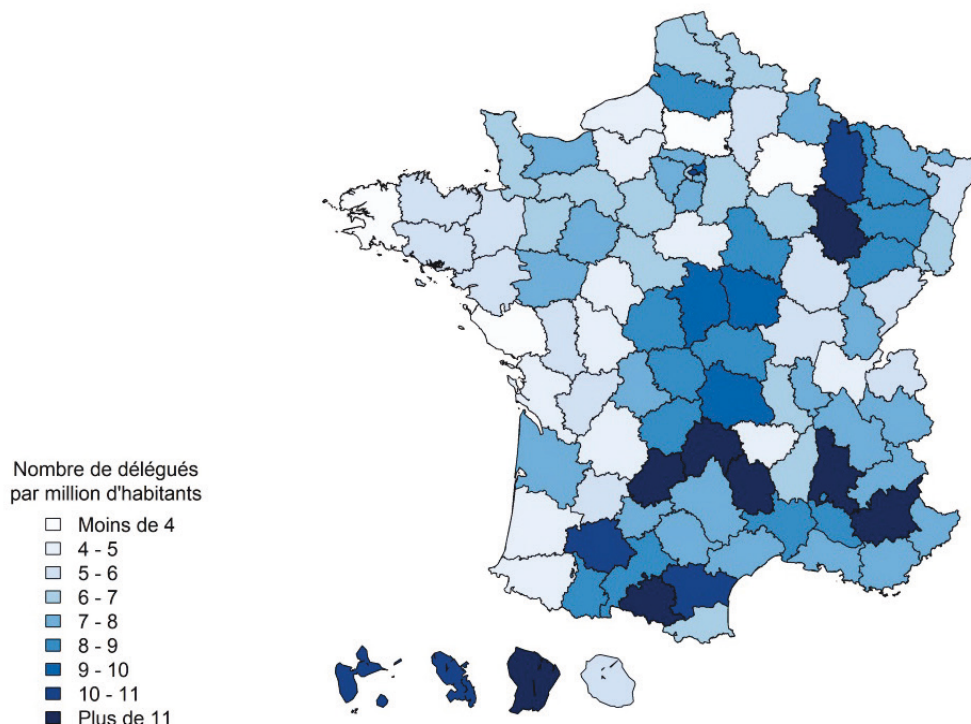
**Carte 6 – Fréquence des saisines recevables en matière de service public
adressées aux délégués du Défenseur des droits (2013-2018)**



Lecture : sur la période considérée, pour 10 000 habitants dans l'Ariège, la Drôme et le Gard, on observe plus de 900 saisines recevables adressées aux délégués départementaux du Défenseur des droits en matière de litige avec un service public. Pour 10 000 habitants de Mayenne, de Nièvre ou de Vendée, on observe moins de 200 saisines sur la même période.

Source : direction de la recevabilité du Défenseur des droits, période 2013-2018.

Carte 7 – Présence des délégués du Défenseur des droits par rapport à la population des départements (2018)



Lecture : en 2018, on compte plus de 11 délégués du Défenseur des droits par million d'habitants dans sept départements de l'Hexagone, en Corse et à la Réunion ; inversement, en Haute-Loire, dans la Marne ou dans l'Oise, on en compte moins de quatre pour un million d'habitants.

Source : direction de la recevabilité du Défenseur des droits, 2018

Là encore les enseignements ne peuvent qu'être provisoires, et servir de point de départ à des recherches qui restent à conduire. Le fait le plus marquant concerne les saisines adressées au siège (donc le plus souvent par courrier ou par voie électronique), au sein desquelles l'Île-de-France est très nettement surreprésentée, ce qui laisse supposer, là encore, une plus grande facilité d'accès pour les populations les plus familières avec les institutions. Cependant, cette surreprésentation ne se retrouve pas à l'identique dans tous les départements contenant une grande métropole, alors qu'on pourrait s'y attendre s'il s'agissait uniquement d'une conséquence de niveau de qualification ou d'insertion des requérants.

En outre, que penser de la surreprésentation globale des départements du Sud et surtout du Sud-Est, et de la relative sous-représentation du Nord-Ouest et du Nord-Est, qu'on retrouve également dans des proportions variées sur les cartes de la médiation de Bercy et de la protection sociale des indépendants ? Faut-il y voir un phénomène « culturel », qui resterait à expliquer ? La résultante de dysfonction-

nements localisés de telle ou telle administration ? Ou au contraire l'efficacité plus grande de la communication sur l'existence du Défenseur dans telle ou telle région ?

La difficulté à se prononcer sur l'ensemble de ces questions souligne combien les ressorts du recours à la médiation sont encore mal connus, alors même qu'il s'agit d'un enjeu fondamental si l'on veut promouvoir ce type de dispositifs pour favoriser l'accès aux droits des populations qui en sont le plus éloignées. L'analyse des effets sociaux de la médiation ne peut en effet pas faire l'économie d'une étude des profils des personnes qui y ont effectivement recours et d'une analyse des raisons d'un éventuel non-recours. Il est souhaitable que le projet d'observatoire, actuellement annoncé par le Défenseur des droits, puisse apporter dans les prochaines années des éléments d'éclairage sur ce sujet.



PARTIE 3

LA « MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE » : EXCEPTION OU NOUVEAU STANDARD ?

Au cours des dernières décennies, le droit a accordé une place croissante aux « modes alternatifs de résolution des litiges », notamment en matière civile et commerciale mais aussi en matière administrative. Une partie de cette dynamique est venue de l'Union européenne, qui la justifie à la fois dans l'optique d'une restauration de la confiance et en arguant d'une réduction des coûts de règlement des litiges, moins élevés « à l'amiable » que dans une procédure contentieuse.

Ainsi, une étude du Parlement européen¹ estimait, en 2011, qu'en matière civile, le recours à la médiation permettait aux parties d'économiser environ 7 500 euros par affaire, et que sa généralisation serait intéressante (en temps et en argent) même avec un taux bas (20 %) de réussite de la médiation (autrement dit, quand elle n'est pas suivie d'un contentieux en justice). Il n'y a pas de calcul analogue qui ait été accompli en matière administrative, mais l'argument du gain de temps et d'argent est souvent invoqué pour promouvoir la médiation dans ce champ-là également.

Ainsi, la volonté croissante d'éviter les procès et de déjudiciariser les conflits se traduit par des législations favorisant le développement de la médiation, notamment en instaurant sur certains sujets l'obligation d'y recourir avant de saisir le juge². C'est du moins le choix qui a été fait en France – comme dans d'autres pays³. Dans le

¹ Voir Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique C : droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2011), « [Quantification du coût du non-recours à la médiation – analyse des données](#) », note rédigée à la demande de la commission des affaires juridiques du Parlement européen.

² Benard-Vincent G. (2017), « [La médiation obligatoire en matière administrative](#) », *Journal du Droit Administratif (JDA)*, chronique administrative 04 ; art. 129.

³ Au plan international, il n'est pas rare que la médiation soit une phase obligatoire dans le cadre de certains contentieux limitativement énumérés (dans différentes matières, mais le plus souvent au civil).

cadre du présent rapport, l'expérimentation de « médiation préalable obligatoire » portant notamment sur différents litiges entre des usagers et des organismes de protection sociale occupe une place singulière. Bien qu'il soit trop tôt pour en faire ne serait-ce qu'un premier bilan, la « MPO » en matière administrative apparaît à la fois comme une exception au régime général de la médiation (la libre volonté des parties) et comme la pointe avancée du mouvement en cours de développement de la médiation. La logique de la MPO participe ainsi à l'accroissement quantitatif des médiations mais percute cependant l'esprit de la médiation « traditionnelle », artisanale et facultative.

À ce double titre, elle se révèle particulièrement riche lorsqu'on aborde plusieurs questions fondamentales pour la médiation : aussi bien quant à son identité, à sa singularité par rapport à d'autres modalités de traitement des différends et à son articulation avec le contentieux, que quant à sa capacité à se développer à une plus grande échelle quantitative.

C'est pourquoi ce dispositif, qui mobilise plusieurs des médiateurs évoqués jusque-là, fait l'objet d'une partie spécifique dans le présent rapport. Après avoir présenté la façon dont a été lancée l'expérimentation de médiation préalable obligatoire en matière sociale, il s'agira de soulever ces différentes questions, révélatrices de la croisée des chemins à laquelle se trouve aujourd'hui la médiation citoyens-administration en général.

1. Le cadre de l'expérimentation

Pour accroître – à marche forcée – le recours à la médiation, la France a choisi de légiférer et de rendre la médiation obligatoire dans certains cas. La MPO a d'abord été introduite en droit civil, où elle a été expérimentée en particulier en droit de la famille. Par exemple, la saisine du juge par les parents dans un litige relatif à l'exercice de l'autorité parentale ou à la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant doit être précédée, sous peine d'irrecevabilité, d'une tentative de médiation familiale¹. Une

C'est le cas notamment de l'Allemagne, du Brésil, de la Chine, des États-Unis et de l'Italie. En revanche, dans certains pays comme le Royaume-Uni, la médiation n'est jamais obligatoire. Voir L'étude de droit comparé annexée à [l'étude d'impact de la loi « J 21 »](#).

¹ Article 15 de la [loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles](#).

expérimentation, menée dans deux tribunaux de grande instance (Arras et Bordeaux) entre 2012 et 2014, a abouti à près de 77 % d'accords de médiation¹.

Désormais, l'[article 7 de la loi « J 21 »](#) prévoit de conduire cette expérimentation sur tout le territoire. La loi de programmation 2018-2022 pour la justice² va plus loin en prévoyant que le juge pourra plus largement enjoindre de rencontrer un médiateur pour une information sur l'objet et le déroulement d'une médiation. Elle étend également la tentative de résolution amiable préalable obligatoire aux litiges portés devant le tribunal de grande instance lorsque la demande n'excède pas 4 000 euros ou lorsqu'elle a trait à un conflit de voisinage.

Tout cela a ouvert une voie prometteuse à la MPO en matière administrative. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle dite « J 21 » prévoit en son titre II de « favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges ». Dans cette perspective, elle prévoit l'expérimentation, jusqu'au 31 décembre 2021 au plus tard³, d'une médiation préalable obligatoire dans les litiges d'une part relatifs à la situation personnelle des agents publics, et d'autre part concernant certaines prestations sociales (art. 5, IV). Les différents médiateurs devaient transmettre au Conseil d'État un rapport annuel d'activité, avant le 1^{er} juin de chaque année⁴. Un rapport d'évaluation sera établi par la ministre de la Justice, remis au Parlement et au Conseil commun de la fonction publique au moins six mois avant la fin de l'expérimentation.

Le périmètre et les modalités procédurales de la MPO ont été précisés par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 et l'arrêté du 6 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges sociaux (voir [tableau 5 infra](#)). Le présent rapport se concentre sur l'expérimentation en matière sociale, qui concerne très directement la relation entre les usagers et l'administration, et laisse de côté celle menée en matière de fonction publique, relative aux liens entre l'administration et ses agents et qui pose des questions différentes.

¹ Source rapport AN p. 105, 1^{re} lecture loi J21, mai 2016.

² [Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#).

³ La durée de l'expérimentation, initialement fixée pour quatre ans, entre 2016 et 2020, a été prolongée d'un an par l'article 34 de la [loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice](#).

⁴ À l'heure de la publication de ce rapport, les données émanant des différents médiateurs sur la MPO n'ont pas encore été consolidées.

Tableau 6 – Les modalités de l'expérimentation

Quand ?	Du 1 ^{er} avril 2018 au 31 décembre 2021 au plus tard (art. 5 de la loi « J 21 », art. 9 du décret de 2018).	
Où ?¹	Bas-Rhin ; Isère ; Haute-Garonne ; Loire-Atlantique ; Maine-et-Loire ; Meurthe-et-Moselle.	Les régions Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et Pays de la Loire.
Qui ?	Les agents publics de l'État affectés dans les services : - du ministère des affaires étrangères ; - dans les services académiques et départementaux, dans les écoles de certaines académies ; - les agents de la fonction publique territoriale de collectivités volontaires.	Les allocataires des prestations sociales ci-dessous.
Quoi ?	Décisions administratives individuelles défavorables relatives : - à un élément de rémunération ; - à un refus de détachement, de mise en disponibilité ou de congé ; - à la réintégration à l'issue d'une période de détachement ou de congé - au classement de l'agent à la suite d'un avancement, à la formation professionnelle ; - aux mesures appropriées à l'égard des travailleurs handicapés, à l'aménagement des conditions de travail si l'agent n'est plus en mesure d'exercer ses fonctions.	Décisions relatives : - au revenu de solidarité active ; - aux aides exceptionnelles de fin d'année ; - à l'aide personnalisée au logement ; - à l'allocation de solidarité spécifique ; - à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi.
Par qui ?	Cette médiation relève, en fonction des agents, du médiateur des affaires étrangères, du médiateur académique, du centre de gestion.	La médiation est alors assurée par le Défenseur des droits via ses délégués territoriaux (RSA, prime de Noël, APL) ou le médiateur régional de Pôle emploi (ASS, radiation).

Au sein des médiations administratives, la médiation préalable obligatoire, expérimentée depuis la loi « J 21 », fait l'objet d'un régime particulier. Si elle se déroule selon les mêmes modalités que la médiation « de droit commun » (art. L. 213-1 et suivants du code de justice administrative), la MPO présente des spécificités procédurales prévues à l'article 5 du décret de 2018. En particulier, elle doit être engagée dans le délai de recours contentieux de deux mois : si le demandeur ne respecte pas ce délai, l'accès à la médiation est fermé et, avec lui, mécaniquement, le recours devant le juge. En contrepartie de cette contrainte pesant sur l'usager, l'autorité administrative doit l'informer de son obligation de tenter une médiation avant de saisir le juge et lui

¹ Voir l'arrêté du 6 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges sociaux.

indiquer les coordonnées du médiateur compétent. Si ces informations ne sont pas données, le délai de recours contentieux ne court pas à l'encontre de la décision litigieuse. Pour améliorer la fluidité du parcours de la contestation, il est prévu que, lorsqu'un tribunal est saisi directement d'un litige alors que la médiation est obligatoire, le dossier est transmis au médiateur compétent (art. 6). Mais surtout, l'entrée en MPO présente la spécificité d'interrompre le délai de recours contentieux et de suspendre les délais de prescription (voir plus haut).

L'irruption de la MPO pose plusieurs questions, tant sur l'obligation elle-même (son principe, ses conséquences sur le droit au recours, son éventuelle généralisation) que sur ses conséquences sur la médiation « classique » et son essence, de façon plus générale.

2. Une question de principe : une médiation peut-elle être obligatoire ?

Dans sa philosophie comme dans son cadre juridique, la médiation est en principe facultative et repose sur la liberté des parties : liberté de s'engager dans ce processus, liberté de choisir le médiateur, liberté d'accepter ou non la solution proposée par le médiateur, liberté de mettre un terme à la médiation...

Dans les textes, la médiation est toujours présentée comme une faculté. C'est le cas dans le code des relations entre le public et l'administration, dont l'article L. 421-1 prévoit qu'il « peut être recouru à une procédure de conciliation ou de médiation en vue du règlement amiable d'un différend avec l'administration ». Le code de la consommation interdit même qu'un contrat rende la médiation obligatoire avant la saisine du juge¹. En matière civile, le juge ne peut en principe désigner de médiateur qu'avec l'accord des parties² (art. 22 de la loi de 1995).

La notion de « médiation obligatoire » s'apparente, dans une certaine mesure, à un oxymore, voire à un contresens³. En effet, la médiation préalable obligatoire oblige un potentiel requérant à engager une tentative de médiation avant de saisir une

¹ « Est interdite toute clause ou convention obligeant le consommateur, en cas de litige, à recourir obligatoirement à une médiation préalablement à la saisine du juge », [art. L. 612-4 du code de la consommation](#).

² Voir la [loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative](#), article 22.

³ Mirouse V. (2018) ? « La médiation administrative », *Journal spécial des sociétés*, n° 52 : « un processus volontaire parfois obligatoire (...) la notion de recours obligatoire à la médiation peut apparaître antinomique du processus lui-même ».

juridiction, faute de quoi son recours juridictionnel serait irrecevable et rejeté par le juge. Dans ce cadre, c'est le législateur qui désigne le médiateur (institutionnel), le demandeur ne pouvant faire appel à un médiateur (personne privée) de son choix. Par exemple, la médiation préalable obligatoire en matière sociale doit être assurée par le Défenseur des droits. En revanche subsistent deux libertés essentielles de la médiation : liberté de refuser la solution proposée et d'abandonner la médiation à tout moment. C'est pourquoi on parle parfois de « tentative de médiation préalable obligatoire » (TMPO).

Aussi, une frange importante de la doctrine ainsi que certains médiateurs sont-ils hostiles par principe à la médiation obligatoire. À titre d'exemple, la juriste Michèle Guillaume-Hofnung estime que forcer le recours à la médiation revient à mettre en place un filtre pour désengorger les tribunaux administratifs, qu'elle caractérise de médiation « Destop »¹. Bertrand Nuret, avocat devenu médiateur, s'interroge, pour sa part, dans les termes suivants : « Pragmatique, cette médiation préalable obligatoire pose de vives questions. Sur son sens même. La médiation est fondamentalement un processus volontaire. (...). D'ailleurs, la charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs, élaborée par le Conseil d'État, rappelle ce principe. (...) Il est fort à parier que les justiciables risquent de ne pas s'investir dans ce processus contraint pour ne le considérer que comme une simple démarche administrative, vidée de sens, un RAPO² (recours administratif préalable obligatoire) supplémentaire »³.

Toutefois, le droit de l'Union ménage la possibilité que les droits nationaux prévoient de rendre la médiation obligatoire. La directive européenne du 21 mai 2008 indique que la médiation « devrait être un processus volontaire », mais n'empêche pas les législations nationales de rendre le recours à la médiation obligatoire ou de le soumettre à des incitations ou à des sanctions, pour autant qu'une telle législation n'empêche pas les parties d'exercer leur droit d'accès au système judiciaire (art. 5 et points 13 et 14 de l'exposé des motifs).

Il semble en définitive qu'un équilibre ait été recherché entre le caractère contraignant de l'obligation et le respect de l'esprit de la médiation qui suppose de

¹ Guillaume-Hofnung M. (2013), « [La médiation : des textes à la pratique – Propos conclusifs](#) », *Gazette du Palais*, n° 358 : « La médiation correspond à un besoin de lien, non pas celui qui ligote mais celui qui relie. La médiation ne se réduit pas à “désengorger” les contentieux, comme ces produits vendus en droguerie pour désengorger la plomberie, ce que j'appelle la médiation “Destop” ».

² Recours administratif préalable obligatoire.

³ Nuret B. (2019), « La médiation en droit public : d'une chimère à une obligation ? », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 9, 4 mars, 2060.

préserver la liberté des parties, notamment dans la mesure où la seule obligation qui pèse sur le requérant est d'avoir préalablement saisi le médiateur prévu par les textes ; une fois cette obligation remplie, il est libre de saisir le tribunal, puisque l'une ou l'autre des parties peut à tout moment mettre fin unilatéralement à la médiation.

3. La médiation a-t-elle vocation à réduire les contentieux de masse ?

En prévoyant une expérimentation de la MPO dans certains champs du droit administratif, le législateur semble avoir été guidé, en premier lieu, par une quête de diminution du nombre de requêtes devant les tribunaux administratifs¹. C'est sans doute pour cela qu'il a ciblé l'expérimentation sur deux contentieux de masse.

Selon le rapport annuel du Conseil d'État sur l'activité contentieuse de la juridiction administrative, la fonction publique représentait environ 20 000 affaires enregistrées devant les tribunaux (10,2 % des entrées) et 3 000 affaires devant les cours d'appel (9,7 % des entrées) ; les tribunaux ont enregistré 13 000 requêtes relatives à l'aide sociale (6,6 %), les cours n'en ont recensé que 152 (0,5 %)².

Par comparaison, les affaires de droits des étrangers, premier contentieux de la juridiction administrative, atteignaient 66 000 entrées en 2017 soit 33,5 %. Pourquoi avoir privilégié l'expérimentation de MPO sur les contentieux sociaux ? Plusieurs hypothèses sont possibles en non exclusives les unes des autres : d'une part l'existence de médiateurs institutionnels dans les organismes chargés de ces prestations (alors qu'il n'y en a pas au ministère de l'intérieur) rendait la démarche plus aisée à mettre en œuvre ; d'autre part la matière du contentieux social est moins « binaire » que celle du contentieux des étrangers où il est essentiellement question d'accorder ou de refuser un titre – ce qui se prête moins à la possibilité de concessions mutuelles que lorsqu'il s'agit de contestation d'indus.

Atteste en particulier de cette intention principale du législateur le rapport annexé à la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (point 1.4.) : « Les mesures législatives proposées visent à permettre aux juridictions administratives de

¹ Voir notamment les travaux préparatoires à l'Assemblée nationale en première lecture, où a été déposé [l'amendement parlementaire n° 321 prévoyant l'expérimentation](#) et les [débats de la 2^e séance du 18 mai 2016](#).

² Par comparaison, les affaires de droits des étrangers, premier contentieux de la juridiction administrative, atteignaient 66 000 entrées en 2017 soit 33,5 %, 15 000 affaires devant les cours (48,1 %) et 2 100 affaires devant le Conseil d'État (21,8 %).

faire face à leur charge croissante. Elles permettent ainsi de recentrer les magistrats sur leur cœur de métier (...). Elles réduisent également le nombre de litiges soumis au juge en allongeant la durée d'expérimentation de la procédure de médiation préalable obligatoire pour certains contentieux. Au-delà, il convient de réexaminer et de simplifier en profondeur les procédures qui engendrent des contentieux systématiques sans gain réel pour le justiciable ».

De même, le rapport du sénateur Détraigne, rapporteur de la loi « J 21 » : « *Si, sur le principe, votre rapporteur comprend parfaitement l'objectif de cette mesure : décharger les juridictions administratives des contentieux de masse qui les engorgent, tels que les contentieux sociaux, qui représentent 16 % des recours enregistrés en 2015, ou les contentieux de la fonction publique (12 % des recours), il s'interroge néanmoins sur les capacités du Défenseur des droits à absorber ce surcroît conséquent d'activité* ».

L'introduction de la MPO est ainsi très marquée par le contexte des moyens humains et financiers contraints de la juridiction administrative et par la volonté de réserver l'intervention du juge aux cas où elle apparaît vraiment nécessaire (du moins aux yeux du juge lui-même).

On attend de la MPO, jouant un rôle de filtrage des demandes, qu'elle améliore la « qualité » des litiges, c'est-à-dire que les affaires soumises au juge aient un fort contenu en questions de droit, afin qu'il ait une valeur ajoutée par rapport à ce que le dialogue entre usager et administration pourrait résoudre plus rapidement et moins douloureusement. C'est à cela que la chercheuse en droit Georgina Benard-Vincent fait allusion lorsqu'elle souligne que « si la médiation ne doit pas, en effet, être une voie de secours, on peut néanmoins comprendre que le juge administratif ne souhaite plus être la bouée de sauvetage d'une administration défaillante. L'heure est à la déjudiciarisation : on ne fait pas intervenir le juge sauf si cela est impératif »¹.

Encadré 11 – Sur quels litiges est-il pertinent d'instaurer une obligation de médiation préalable ?

Depuis quelques années, on assiste à une explosion des modes alternatifs de règlement des litiges (MARL), favorisée par la numérisation, dans tous les pans du droit et surtout dans les litiges privés. Le recours à la médiation est ainsi favorisé par la possibilité pour le juge d'enjoindre les parties à rencontrer un médiateur mais aussi, dans d'autres cas, par l'instauration d'une tentative de

¹ Benard-Vincent G. (2017) « La médiation obligatoire en matière administrative », *op. cit.*

règlement amiable préalable à la saisine du juge. C'est désormais le cas pour la saisine de la juridiction de proximité ou du tribunal d'instance pour les litiges dont le montant n'excède pas 4 000 euros, à peine d'irrecevabilité¹, en matière familiale², en particulier pour les décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale³.

Le risque est alors de développer un droit au recours à deux vitesses : la médiation deviendrait la voie de contestation des plus modestes, dont on qualifie souvent les recours de « petits litiges », soit que les enjeux financiers soient inférieurs à quelques milliers d'euros, soit qu'il s'agisse de problèmes « du quotidien »⁴. Et l'accès au juge serait quant à lui réservé aux plus aisés et aux « grandes questions de droit ». À cet égard, si le choix de faire porter l'expérimentation de la MPO sur le champ social est cohérent, pour les raisons évoquées ci-dessus, il peut toutefois être interrogé.

Pourquoi avoir ciblé des décisions administratives pour lesquelles il existe déjà un RAPO et qui concernent majoritairement des publics fragiles, que l'on aurait pu être tenté de préserver d'une expérimentation qui n'est pas sans conséquences sur l'accès au juge ? Au moment où se posera la question de l'intérêt de généraliser la MPO, il semble que la question des effets de cette procédure supplémentaire sur le droit au recours effectif, en particulier dans le champ de la sécurité sociale, devra faire l'objet d'une vigilance particulière.

Inversement, on pourrait envisager l'intérêt de prévoir une MPO pour contester les décisions individuelles d'urbanisme, pour lesquelles le risque de fragiliser l'accès au juge semble moindre. La médiation pourrait constituer l'un des outils permettant de prévenir les recours en la matière, afin d'améliorer la sécurité juridique des

¹ Loi « J 21 », art. 4.

² Expérimentée par la [loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles](#) (art. 15).

³ Loi « J 21 », art. 7.

⁴ Voir Rapport du sénateur Détraigne, 28 octobre 2015, sur la loi « J 21 » en première lecture au Sénat, p. 32 et 34 : « Pour les petits litiges du quotidien, la conciliation rencontre un grand succès qui repose sur plusieurs facteurs comme la gratuité du dispositif, la grande souplesse du processus, une bonne organisation des conciliateurs de justice et la possibilité de donner force exécutoire à la conciliation par une homologation du juge. La mise en place d'une obligation de tentative de conciliation préalable entraînerait également un allègement de la charge de travail des juridictions de proximité et des tribunaux d'instance, puisque les saisines de ces juridictions par déclaration au greffe représentaient 120 647 en 2013 soit respectivement 59,2 % de l'activité des juridictions de proximité et 15,98 % de celle des tribunaux d'instance, autant de dossiers qui ne seraient plus soumis au juge ou seulement pour homologation ».

pétitionnaires et de ne pas décourager les investissements¹, en faisant dialoguer les parties et en les faisant bénéficier des vertus pédagogiques de la médiation.

La médiation, qui peut être pertinente y compris dans des litiges triangulaires ou quadrangulaires², peut faire émerger une solution basée sur des concessions réciproques. Par exemple, saisir le juge pour qu'il annule un permis de construire et donc pour que le projet de construction soit totalement abandonné peut parfois traduire le souhait du requérant qu'une construction soit simplement moins haute, que ses façades soient d'une autre couleur, que des arbres ne soient pas abattus.

Il y a donc, dans un tel litige, une place, à côté de la seule question de la légalité, pour un dialogue entre les parties, qui n'a pas forcément eu lieu en amont de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme et qui pourrait conduire à « purger » le litige rapidement et efficacement.

Certes, les volumes de requêtes déposées devant le juge administratif ne sont pas tout à fait aussi importants que les litiges de fonction publique et d'aide sociale³, toutefois, la valeur ajoutée de la médiation ne serait pas négligeable. En tout état de cause, ce champ du droit public pourrait, à l'avenir faire l'objet de davantage de médiations à l'initiative du juge (art. 213-7 du code de justice administrative), notamment pour atteindre l'objectif de 1 % des requêtes traitées en médiation fixé par le vice-président du Conseil d'État d'ici 2022 (environ 2 000 affaires)⁴.

¹ Voir [Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace](#) (2017), sous la présidence de C. Maugué : « Même s'il ne faut pas surestimer l'importance quantitative du nombre des recours – le nombre total de recours représente de 1,2 à 1,6 % des permis ; 50 % des permis attaqués correspondent à des constructions individuelles, entre un quart et un tiers à des habitats collectifs ; 10 % des recours émanent d'associations, 10 autres % des préfets –, la perception de la réalité par les acteurs économiques, aménageurs, constructeurs et porteurs de projets, est toujours que les “dérives” du contentieux de l'urbanisme sont un sujet préoccupant et un facteur de frein pour la production de logements. L'objectif de réduction de l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et de prévention des recours abusifs susceptibles de décourager les investissements est quant à lui d'intérêt général, ainsi que vient de le juger le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 ». (p. 4)

² Entretien avec P. Gazagne, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, référent national médiation de la juridiction administrative, 20 mars 2019

³ D'après le rapport annuel du Conseil d'État pour 2018, 11 766 affaires ont été enregistrées devant les tribunaux administratifs en 2017, soit près de 6 % des entrées. À titre de comparaison, le contentieux de l'aide sociale se haussait à environ 13 000 affaires (6,6 %) et celui des agents publics à environ 20 000 affaires (10,2 %). À noter que, devant les tribunaux administratifs, le contentieux de l'urbanisme de l'aménagement et de l'environnement a augmenté de 11 %, et au sein de ce contentieux celui des permis de construire, qui représente plus de la moitié du contentieux de l'urbanisme, a augmenté de 9 % (p. 38).

⁴ Discours du vice-président du Conseil d'État, 7 décembre 2018, séminaire des référents médiation de la juridiction administrative.

Outre la volonté de contenir les contentieux de masse, le ciblage de l'expérimentation s'explique en second lieu par l'aspect éminemment humain des litiges. L'objectif est de rétablir le dialogue entre l'agent et son employeur ou entre l'utilisateur et l'administration – notamment lorsque la relation entre les uns et les autres est vouée à durer – alors qu'un procès risquerait de rompre définitivement ce lien¹.

Ainsi, l'ambition de la MPO est au moins double : limiter la place qu'occupent les litiges sociaux et de fonction publique dans le temps de travail des magistrats et créer les conditions d'un véritable dialogue entre l'administration et l'utilisateur. Encore faut-il savoir si cette nouveauté est favorable à un meilleur accès aux droits ou si elle place un obstacle supplémentaire sur le chemin qui peut conduire au juge.

4. Une course d'obstacles pour les requérants ?

Toute personne peut contester un acte administratif non seulement devant le juge, mais également devant l'administration elle-même. Tout citoyen peut demander à l'administration de réexaminer une décision initiale. Ainsi l'administration pratique de longue date avec les recours administratifs les modes alternatifs (c'est-à-dire non contentieux) de règlement des litiges. La médiation, la transaction et la saisine du Défenseur des droits existent historiquement à côté de ces recours administratifs beaucoup plus familiers de l'administration et n'interagissent en rien avec eux. Ce sont autant d'outils pour éviter la judiciarisation des litiges auxquels l'administration est partie.

On trouve plusieurs catégories de recours administratifs, définies à l'article L. 410-1 du code des relations entre le public et l'administration². En leur sein, on distingue ceux qui sont adressés à l'administration qui a pris la décision contestée (recours gracieux) de ceux qui sont adressés à l'autorité hiérarchique de l'auteur de la décision attaquée (recours hiérarchique). Une autre distinction tient au caractère facultatif ou obligatoire du recours administratif avant le recours contentieux. Dans certains cas, l'accès au juge n'est ouvert qu'après avoir préalablement formé un

¹ Benard-Vincent G. (2018), « [La médiation préalable obligatoire : première analyse](#) », in *Le blog droit administratif*.

² « On entend par : 1° Recours administratif : la réclamation adressée à l'administration en vue de régler un différend né d'une décision administrative ; 2° Recours gracieux : le recours administratif adressé à l'administration qui a pris la décision contestée ; 3° Recours hiérarchique : le recours administratif adressé à l'autorité à laquelle est subordonnée celle qui a pris la décision contestée ; 4° Recours administratif préalable obligatoire : le recours administratif auquel est subordonné l'exercice d'un recours contentieux à l'encontre d'une décision administrative ».

recours administratif : on parle alors de recours administratif préalable obligatoire (RAPO).

Les administrations sont désormais nombreuses à être concernées par ces recours administratifs préalables obligatoires qui constituent en pratique un mode alternatif de règlement des litiges propre au droit public, contrairement à la médiation¹.

Dans son rapport sur ce sujet de 2008², le Conseil d'État recensait plus de cent quarante RAPO, organisés par les textes dans des domaines très divers (fiscalité, élections, enseignement, décisions des ordres professionnels, etc.) et selon des formes très variables. La décision prise sur RAPO se substitue à la décision initiale. Le RAPO consiste le plus souvent en un recours de nature hiérarchique devant l'autorité supérieure à celle qui a pris la décision contestée ou auprès d'instances collégiales (ex : la commission de recours des militaires, créée en 2001³) On peut noter que l'intervention d'une instance collégiale traduit déjà la volonté de confier à un tiers la mission de rapprocher le point de vue d'un usager ou d'un agent public avec celui de l'administration qui a pris la décision contestée.

Depuis l'intervention de la loi « J 21 », le parcours de l'utilisateur d'un service public souhaitant contester une décision relevant de la MPO se déroule en plusieurs phases. Tout d'abord, il peut, ou doit lorsqu'un RAPO est également prévu par un texte, effectuer un premier recours administratif contre la décision initiale. Ensuite, il peut, ou doit lorsqu'il est dans le champ de l'expérimentation de la MPO, tenter un règlement amiable du différend qui l'oppose à l'administration. Enfin, la troisième phase, vouée à être de moins en moins fréquente, est celle du procès. La loi J21 a renforcé le lien entre ces différentes étapes en créant la MPO, puisqu'elle a mis en place une médiation obligatoire dans des litiges sociaux où il existe déjà un RAPO.

En effet, dans ces contentieux, dont on peut considérer qu'ils se prêtent plus naturellement à la médiation, des mécanismes ont souvent déjà été mis en place, en particulier les RAPO ou une médiation « maison ». Par exemple, pour contester une

¹ « La médiation en droit public : des textes à la pratique », *Gazette du Palais*, n° 155d1, 24 décembre 2013.

² Étude du Conseil d'État, *Les recours administratifs préalables obligatoires*, La Documentation française, 2008. Le Premier ministre avait demandé au Conseil d'État de procéder à un état des lieux des procédures de recours administratifs préalables obligatoires existantes, de déterminer les éventuelles règles communes à ces recours, et d'identifier les champs d'extension envisageables ainsi que les conditions de succès de leur développement.

³ Décret n° 2001-407 du 7 mai 2001 organisant la procédure de recours administratif préalable aux recours contentieux formés à l'encontre d'actes relatifs à la situation personnelle des militaires, JORF du 11 mai 2001, p. 7786 (NOR : DEFP0101359D).

décision relative au revenu de solidarité active (RSA), notamment une notification d'indu, il est obligatoire, préalablement à la saisine du juge, de former un RAPO auprès du président du Conseil départemental compétent¹. La CRA de la Caisse d'allocation familiale doit être consultée², car son avis constitue une garantie pour l'allocataire³.

De la même manière, la contestation devant le juge d'une décision relative à la prime d'activité⁴ doit être précédée d'un recours auprès de la commission de recours amiable compétente. Il en va de même avant de saisir le juge d'un recours relatif à l'aide personnalisée au logement ou à la prime de déménagement⁵.

Avec l'expérimentation de la MPO et son éventuelle généralisation, voire son extension à de nouveaux domaines, se pose donc la question de l'articulation entre la MPO et les autres dispositifs visant à favoriser un règlement amiable des litiges. Sont-ils complémentaires ou plutôt redondants, voire source d'une complexité excessive pour l'usager ?

L'article 2 du décret du 16 février 2018 limite le périmètre de l'expérimentation de la MPO à cinq types de décisions administratives : celles relatives au revenu de solidarité active (RSA), à la « prime de Noël », à l'aide personnalisée au logement (APL), à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi.

Les contentieux visés par la MPO relèvent tous – heureusement – de la compétence du juge administratif. Toutefois, il n'est pas rare que l'administration réclame simultanément à un allocataire le remboursement de sommes indument versées concernant plusieurs prestations, qui peuvent relever des deux ordres de juridiction. Dans ce cas de figure, comme cela a été souligné notamment lors d'entretiens avec les caisses nationales de sécurité sociale, il est difficile de faire le départ entre les

¹ Voir [l'article L. 262-47 du code de l'action sociale et des familles](#).

² Cet article L. 262-47 précise : « Toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active fait l'objet, préalablement à l'exercice d'un recours contentieux, d'un recours administratif auprès du président du conseil départemental. Ce recours est, dans les conditions et limites prévues par la convention mentionnée à l'article L. 262-25, soumis pour avis à la commission de recours amiable qui connaît des réclamations relevant de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale. Les modalités d'examen du recours sont définies par décret en Conseil d'État ».

³ Conseil d'État, 1^{re} et 4^e chambres réunies, arrêt n° 412768 du 22 octobre 2018, *M. A... / Département du Val-de-Marne* (mentionné aux tables du recueil Lebon).

⁴ Voir [l'article L. 845-2 du code de la sécurité sociale](#).

⁵ Voir [l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation](#).

demandes relevant d'une part de la MPO (ou non) et du juge administratif, et d'autre part du juge civil... et de l'expliquer au demandeur.

Encadré 12 – Depuis la loi « J21 », le contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale est partagé entre les ordres judiciaire et administratif

La loi « J 21 » a profondément réformé l'organisation des contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Son article 12 a supprimé les juridictions sociales, à savoir les tribunaux des affaires sociales (TASS), les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et les commissions départementales d'aide sociale (CDAS). À compter du 1^{er} janvier 2019, les contentieux traités par ces juridictions spécialisées ont été transférés, pour la plupart, à des tribunaux de grande instance spécialement désignés.

Les juridictions de l'ordre judiciaire sont désormais compétentes pour connaître notamment des contentieux relatifs aux décisions prises en matière de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c), d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS), d'allocation aux adultes handicapés (AAH), de prestation de compensation accordée aux personnes handicapées (PCH) et à l'allocation compensatrice tierce personne (ACTP).

Le reste du contentieux traité par les CDAS est transféré aux tribunaux administratifs. Ainsi, ces juridictions connaissent des contentieux portant sur les prestations suivantes : l'aide médicale de l'État, la prestation de revenu de solidarité active (RSA), lorsque celle-ci fait l'objet d'une action en répétition de l'indu exercée par le département, l'aide-ménagère à domicile ou en établissement pour les personnes âgées, l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées, l'allocation simple aux personnes âgées (ASPA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)¹.

La complexité induite par le dualisme juridictionnel se combine avec des règles procédurales d'une grande hétérogénéité : existence ou absence d'un RAPO, qui peut interrompre les délais de recours contentieux ou non, avis préalable de la CRA dans certains cas, et enfin existence ou absence d'une MPO (voir encadré 13). Dans ces conditions, le parcours du requérant peut ressembler à une course d'obstacles.

¹ Voir l'instruction DGCS, [Transfert des contentieux des commissions départementales d'aide sociale vers les tribunaux de grande instance et les tribunaux administratifs au 1^{er} janvier 2019](#), 31 octobre 2018.

Encadré 13 – Le parcours de contestation d’une décision entrant dans le champ de la MPO en matière sociale

Le RSA (financé par les départements, servi par la CAF et la MSA). Pour contester une décision relative au RSA, un allocataire devra d’abord former un RAPO auprès du président du conseil départemental, qui est soumis pour avis à la CRA ([article L. 262-47 du code de l’action sociale et des familles](#)). En cas d’échec, il devra tenter une médiation, menée par le Défenseur des droits.

La « prime de Noël » (financée par l’État, servie par la CAF et Pôle emploi). La contestation de décisions relatives à la prime de Noël ne doit pas être précédée d’un RAPO¹ mais le recours devant le juge ne sera désormais recevable que s’il est précédé d’une MPO, conduite par le Défenseur des droits.

L’APL (financée par l’État, servie par la CAF). Pour contester une décision relative à l’APL, l’allocataire devra, en premier lieu, former un RAPO auprès du directeur de l’organisme payeur, qui statue après avis de la CRA compétente ([article L. 351-14 du code de la construction et de l’habitation](#)). Ensuite, en cas d’échec, il devra tenter une MPO, sous l’égide du Défenseur des droits.

L’ASS (financée par l’État, servie par Pôle emploi). La loi prévoit que le débiteur qui conteste le caractère indu des prestations qui lui sont réclamées forme un recours gracieux préalable devant le directeur général de Pôle emploi ([article R. 5426-19 du code du travail](#)). En cas d’échec, il devra ensuite tenter une MPO, menée par le médiateur de Pôle emploi.

La décision de radiation de la liste des demandeurs d’emploi. Pour contester une décision de radiation, un requérant devra former un recours préalable devant le directeur régional de Pôle emploi ([article R. 5412-8 du code du travail](#)), contrairement aux quatre autres RAPO mentionnés ci-dessus². Ensuite, il devra demander une MPO au médiateur de Pôle emploi.

¹ Décision du Conseil d’État, 6 avril 2018, n° 403339.

² Sauf disposition contraire, former un RAPO interrompt le délai imparti pour l’introduction d’un recours contentieux (L. 411-2 et L. 412-2 du CRPA), dès lors qu’il a été formé dans un délai de recours contentieux, qui est généralement de deux mois. Voir Décision du Conseil d’État, 26 janvier 2011, n° 318515.

Schéma 1 – Les procédures contentieuses dans l'expérimentation MPO

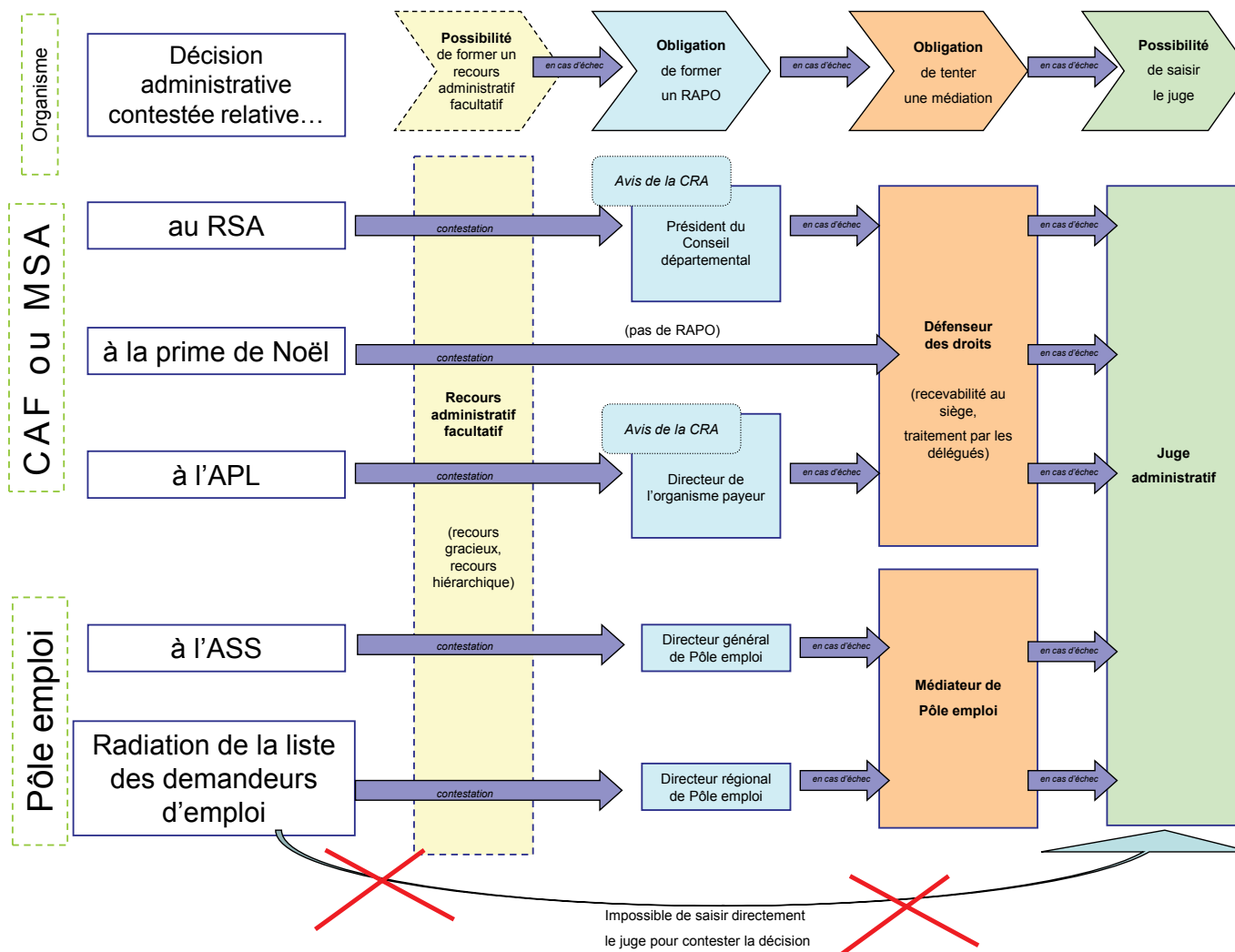
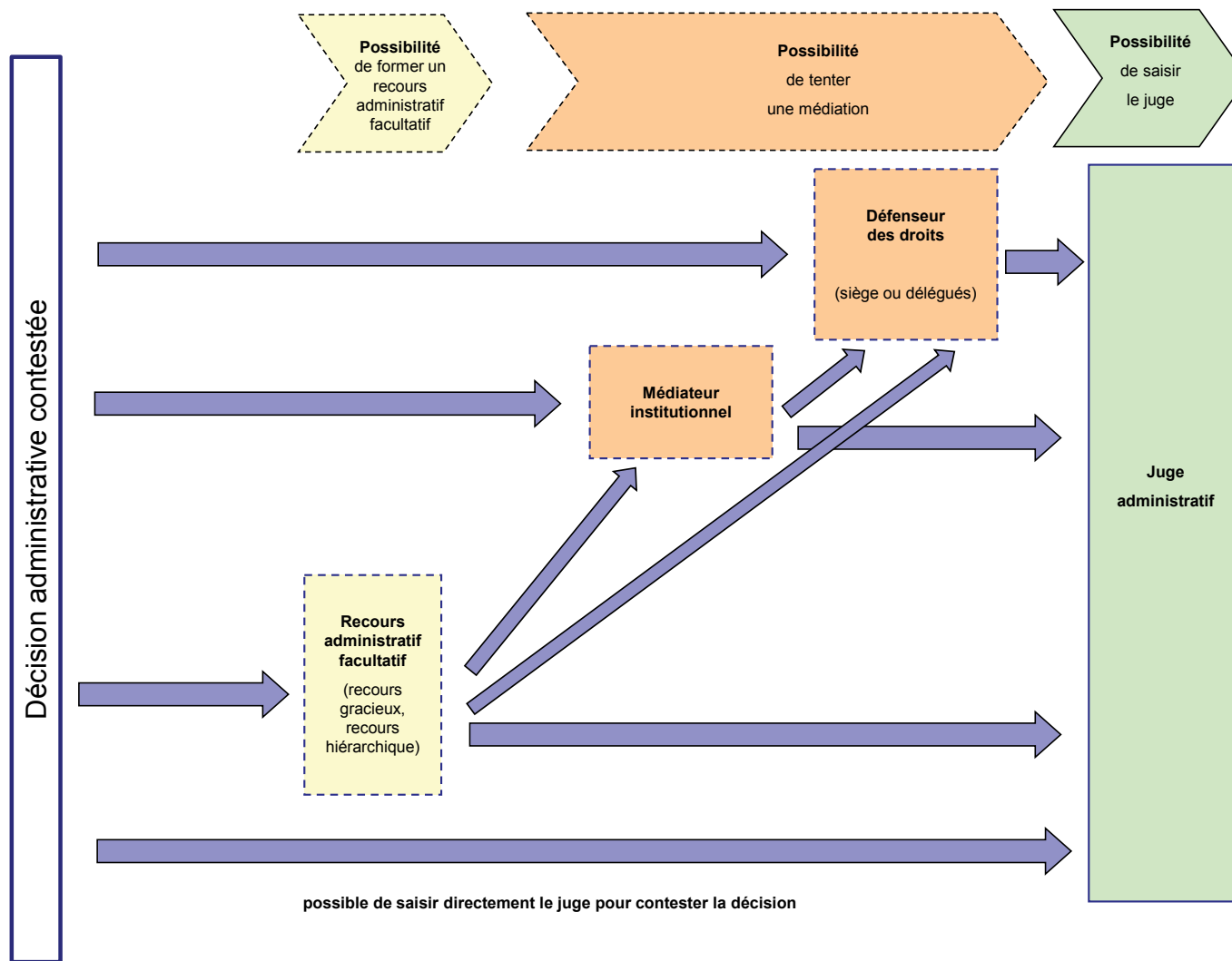


Schéma 2 – La place de la médiation et des recours administratifs hors-MPO



L'articulation avec les mécanismes préexistants de contestation amiable d'une décision administrative et la succession de procédures préalables obligatoires pour saisir le juge posent d'importantes questions relatives au droit au recours effectif. Un pessimiste pourrait en effet considérer que la MPO ne constitue guère plus qu'un second RAPO, mis en place dans le seul but d'effectuer un « écrémage » supplémentaire des demandes et de placer un obstacle de plus sur le chemin d'un requérant potentiel jusqu'au juge¹. Un optimiste estimerait, à l'inverse, que la succession des recours préalables (gracieux, hiérarchiques, RAPO, MPO) offre autant de chances à un usager de voir son dossier réexaminé et la solution initialement retenue par l'administration, inversée. Au terme de l'expérimentation, l'évolution du volume des médiations et leurs issues permettront de se faire une idée de l'effet principal de ces dispositions.

En tout état de cause, une attention particulière doit être portée au risque de renoncement à exercer un recours, par découragement ou par incompréhension des procédures. La question se pose de savoir si la MPO a vocation à remplacer les RAPO ou à rester durablement la seconde étape à franchir avant d'avoir le droit de saisir le juge.

5. Une spécificité à préserver

La MPO, « ovni » juridique, porte en elle le risque de créer une confusion entre médiation et RAPO, qui peut mettre en péril les spécificités de la médiation « libre ».

Il est évidemment important de ne pas confondre la démarche des RAPO avec celle de la médiation. Le RAPO vise à susciter un réexamen de la décision par l'administration elle-même, dans une démarche de prévention des litiges et avec une visée pédagogique, alors que la médiation, assurée par un tiers indépendant, a une visée curative puisqu'elle cherche à régler un litige. C'est la raison pour laquelle elle doit être précédée d'une démarche préalable qui n'a pas satisfait l'usager et qui a donné naissance à un conflit.

En outre, le RAPO renouvelle l'examen purement administratif d'une situation, appliquant à une situation une règle de droit, alors que la médiation part de la situation de la personne pour voir si l'application de la règle de droit aboutit à une aberration ou non (voir dans la partie précédente, la section consacrée à l'équité).

¹ Belorgey J.-M. (2016), « Deux RAPO pour le prix d'un », in *AJDA*, p. 2185.

Toutefois, il est difficile de nier que le RAPO et la médiation ont un fort lien de parenté. La mise en place de la MPO contribue à brouiller les frontières entre ces deux instruments dont la philosophie et les méthodes sont pourtant différentes. Le rapport du groupe de travail présidé par la conseillère d'État Odile Piérart, « Réflexions pour la justice administrative de demain », qui a imaginé la MPO, pose clairement la mission confiée à la médiation : relancer un RAPO à bout de souffle, dans une configuration différente, autour des médiateurs institutionnels¹. Ce rapport proposait d'ailleurs d'encourager le recours aux médiateurs institutionnels pour gérer les recours administratifs, y compris les RAPO².

En premier lieu, médiation et RAPO ont en commun de poser une nouvelle condition de recevabilité des requêtes devant le juge, en imposant de lier le contentieux par un recours administratif ou une médiation obligatoire. Leur parenté verse parfois dans la confusion des genres, qui découle sans doute de la difficulté d'identifier la nature exacte de ces deux « ovnis » juridiques, entre moyen de rétablir le dialogue, fonction précontentieuse et mode alternatif de règlement des litiges³.

À cet égard, l'avocate et médiatrice Véronique Mirouse souligne que « de nombreux praticiens du processus de médiation s'accordent à considérer qu'afin de permettre le développement de la médiation en amont ou au sein même des juridictions administratives, il convient de l'envisager dans certaines matières comme un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à la saisine du juge lui-même, en

¹ Rapport « réflexions pour la justice administrative de demain » du groupe de travail présidé par O. Piérart (2015), p. 12 : « Le recours aux médiateurs internes à l'administration : pour une relance, dans une nouvelle configuration, du recours administratif préalable obligatoire ».

² Piérart, *op. cit.*, p. 13

³ Voir à ce propos « La médiation en droit public » Gaz. Pal. 24 déc. 2013, *op. cit.* : « Par ailleurs, dans la pratique du travail des administrations, je souhaite évoquer le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) en tant qu'il donne l'occasion de résoudre à l'amiable le litige, même s'il est inclus dans le cadre global d'une procédure contentieuse, il est certainement un mode alternatif de règlement des litiges par lui-même. En effet, l'intervention d'un RAPO peut donner aux parties la possibilité de régler le litige avant que celui-ci ne fasse l'objet d'un recours contentieux, ce qui en fait *de facto* un instrument de médiation, même s'il constitue par ailleurs une condition de recevabilité du recours. Il est vrai que les RAPO permettent aussi, dans leur fonction précontentieuse, de confronter des points de vue afin de solutionner un litige. Toutefois, je reconnais avoir du mal à déterminer si les vertus pacificatrices attachées à cette technique en constituent bien la finalité ou s'il ne s'agit que d'un voile pudiquement jeté sur ce qui s'apparente plus prosaïquement à un mécanisme de désengorgement des juridictions. Enfin, il s'agirait en tout état de cause d'une forme particulière de médiation sans médiateur extérieur ».

considérant que ce qui est obligatoire, c'est la tentative et non pas la médiation elle-même »¹.

En second lieu, il est intéressant de noter que les avantages du RAPO, vantés notamment par le rapport du Conseil d'État de 2008, sont bien souvent les mêmes que ceux prêtés à la médiation². Ces deux outils présentent un triple intérêt pour l'usager ou l'agent de l'administration, pour l'administration et enfin pour le juge.

- Pour l'usager ou l'agent de l'administration, le RAPO comme la médiation permettent un réexamen de la situation, une meilleure information sur les motivations de l'administration et donc une meilleure compréhension de la décision. Au sujet des RAPO, le Conseil d'État évoquait notamment en 2008 l'effet de « la pédagogie du non » de ce type de recours, puisque l'intéressé peut « se persuader du caractère inévitable de la décision prise et de la nature de ses justifications ». Il notait par ailleurs que le RAPO peut conduire l'administration à inverser le sens de sa décision ou à dégager une solution de compromis, tenant compte d'éléments d'opportunité et non des seuls éléments de légalité. S'ajoute à cela la brièveté des délais et l'évitement du procès. On prête aujourd'hui des avantages très similaires à la médiation...
- Par ailleurs, du point de vue de l'administration, les RAPO constituent un « observatoire des pratiques administratives », permettant de faire ressortir d'éventuels dysfonctionnements ou des bonnes pratiques et ainsi d'améliorer la qualité de service. De la même manière, nombreux sont ceux qui louent la médiation pour son rôle de « contrôle qualité » ou d'alerte sur des problèmes récurrents dans la mise en œuvre d'une réglementation.
- Enfin, pour la juridiction administrative, les RAPO, comme la MPO, ont un rôle de filtrage des requêtes. Une de leurs raisons d'être est d'éviter des recours pour lesquels la plus-value du juge serait minime, c'est-à-dire lorsque l'administration aurait elle-même pu s'apercevoir d'une erreur ou mieux expliquer sa décision. On perçoit alors tant les RAPO que la MPO comme un moyen d'améliorer le travail du juge en rectifiant en amont des décisions entachées de vices de légalité externe évidents, mais souvent à l'origine de contentieux (incompétence de l'auteur de l'acte, absence de motivation, etc.). Si un recours est formé à la suite d'un RAPO, le juge dispose d'un dossier purgé des questions simples, ayant déjà

¹ Mirouse V. (2018), « La médiation administrative », *Journal spécial des sociétés*, n° 52.

² Voir notamment Magord C. (2015), « Les parcours contentieux des indus de RSA », in *Revue de droit sanitaire et social*, n° 6, p. 1073 : « Le RAPO vise la sauvegarde de conditions de jugement décentes, tant pour les requérants que pour les juges eux-mêmes ».

fait l'objet d'un examen approfondi ou d'un accord partiel entre les parties, ce qui lui permet de se recentrer sur ce qui lui apparaît comme son cœur de métier.

La mise en place de la MPO contribue à rapprocher la médiation du RAPO, au risque de faire perdre à l'intervention du médiateur ses – précieuses – spécificités. C'est pourquoi, une fois rappelées ces similitudes, voire ces confusions, entre RAPO et médiation, tant dans la manière de faire que dans les espoirs placés dans ces instruments, il convient d'insister sur la nécessité de préserver les spécificités de la médiation afin d'éviter d'en faire un RAPO transitant par un tiers.

En particulier, il est crucial que l'objet de la médiation demeure un rapprochement des points de vue et une recherche de concessions réciproques¹ (ce qui est plus aisé dans les litiges dont la solution n'est pas « binaire »). En outre, le médiateur permet de traduire la demande de l'usager dans le langage de l'administration, de manière gratuite et rapide. De ce point de vue, le médiateur contribue au rétablissement de l'égalité des armes entre l'administration et l'usager, ce que ne fait pas le RAPO, pour lequel l'usager doit formuler lui-même sa demande ou recourir à un avocat.

L'intervention d'une tierce personne est la différence fondamentale entre RAPO et MPO. La médiation crée l'espoir que les parties dialogueront « pour de vrai », contrairement au RAPO où l'administration reste dans une logique de décision unilatérale.

Toutefois, même la portée de cette spécificité a été réduite au cours des dernières années. Les frontières entre RAPO et médiation ont été brouillées, d'une part, par l'instauration de RAPO auprès d'instances collégiales, et d'autre part, par l'expérimentation d'un RAPO teinté de médiation dans les litiges relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État, entre 2012 et 2014². Dans son rapport déjà cité de 2008, le Conseil d'État suggérait d'instituer, en amont de la contestation d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État, « un recours gracieux obligatoire, assorti de la consultation d'une tierce personne et combiné avec la possible intervention des commissions administratives paritaires ». Ce RAPO hybride permettait à l'agent, s'il en faisait la demande, de demander qu'un « tiers de

¹ Voir la définition de la médiation par la Cour de cassation : « l'objet [de la médiation] est de procéder à la confrontation des prétentions respectives des parties en vue de parvenir à un accord proposé par le médiateur » (Cass. 2^e civ., 16 juin 1993, n° 91-15.332 : [JurisData n° 1993-001425](#) ; Bull. civ. II, n° 211 ; JCP G 1993, I, 3723, n° 3, obs. L. Cadiet).

² Décret n° 2012-765 du 12 mai 2012, art. 4-1 ; commenté notamment par Erstein L. (2012), « Le recours administratif préalable obligatoire nouveau », *La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 44-45, 5 novembre, act. 736.

référence » soit consulté. Cette personne, choisie parmi une liste de tiers de référence fixée par arrêtés ministériels, s'apparentait à la figure du médiateur puisqu'elle devait n'avoir aucun lien hiérarchique avec l'agent ou avec la personne ayant pris la décision contestée. La circulaire du DGAFP expliquant la procédure à suivre recommandait à ces tiers de porter une égale attention à l'agent et à l'autorité administrative et conseillait de veiller à avoir de véritables échanges avec les deux parties. Cette tentative montre bien la volonté d'intégrer une dimension de médiation dans le RAPO, pour le rendre plus efficace et plus attractif. Cependant, à l'issue de la phase d'expérimentation, le dispositif n'a pas fait l'objet d'une évaluation et n'a pas été généralisé.

La MPO semble découler directement de la volonté d'améliorer le RAPO. La continuité de la MPO dans les litiges de la fonction publique et de l'expérimentation des RAPO en la matière est parfois manifeste, quand les « tiers de confiance » se portent volontaires pour expérimenter la MPO en tant que médiateurs¹.

Les concepteurs de ces deux dispositifs l'avaient bien compris : l'intervention d'un tiers – l'un des principaux atouts de la médiation – est un gage d'efficacité de la procédure, notamment parce qu'elle est plus susceptible de conduire l'administration à faire évoluer sa position qu'un « simple » RAPO². Mais certains médiateurs institutionnels ne contribuent-ils pas eux-mêmes à la confusion des genres lorsqu'ils refusent d'engager une médiation sur un dossier au motif qu'il n'y a pas d'« élément nouveau » au dossier, par rapport à la démarche préalable auprès du service administratif compétent ? Cette pratique, qui s'apparente à une condition de recevabilité supplémentaire pour la médiation, est particulièrement présente dans le champ de la sécurité sociale, où le risque que la médiation devienne un simple RAPO supplémentaire est réel.

¹ Voir par exemple le [Centre de gestion de la fonction territoriale des Landes](#) : « Le CDG40 en tant que “tiers de confiance” auprès des élus-employeurs s'est porté volontaire pour expérimenter la médiation préalable obligatoire. Il fait partie des 42 centres de gestion retenus pour expérimenter ce nouveau dispositif ».

² Voir sur ce point le rapport « réflexions pour la justice administrative de demain » du groupe de travail présidé par O. Piérart (2015), p. 12 : « Il est vrai que le choix d'un traitement des recours préalables par le même service que celui qui a pris la décision présente le risque de l'inefficacité : l'administration sera naturellement peu portée à remettre en cause sa propre décision et l'agent ne sera pas enclin à admettre qu'une décision confirmative émanant du même auteur a bien été prise à l'issue d'un nouvel examen. Dans ces conditions, le recours administratif préalable peut apparaître comme jouant trop imparfaitement le rôle de filtre du contentieux de nature à soulager le juge mais aussi les administrations du suivi de ces contentieux et il n'apparaît pas nécessairement, en outre, pour les administrations, comme un instrument utile de gestion des ressources humaines ».

Que resterait-il des atouts de la médiation si elle est conçue comme un RAPO assuré par un tiers ?

6. Le risque d'une médiation industrielle ?

L'expérimentation de la MPO permet d'observer et d'anticiper les conséquences qu'aurait un recours à la médiation sur d'importants volumes. Ce changement d'échelle impose à la médiation de se transformer, au risque de perdre ses avantages comparatifs par rapport à d'autres recours.

En premier lieu, dans l'hypothèse où le nombre de saisines des médiateurs augmenterait substantiellement, il serait nécessaire de mettre en place des procédures de traitement standardisées des dossiers, voire de disposer de réponses préformatées, de répartir les tâches, de renforcer les effectifs, de renoncer à consacrer du temps aux interactions verbales ou en présentiel... Bref, la massification du recours au médiateur pourrait contraindre à « tayloriser » la médiation et à la faire entrer dans une ère industrielle.

Or, les médiateurs revendiquent pour l'heure un mode de fonctionnement artisanal, qui seul permet de faire du sur-mesure pour le demandeur¹. Et on comprend bien que ce soit là un atout de la médiation, qui s'efforce précisément de ne pas reproduire le traitement souvent impersonnel et standardisé typique des administrations de guichet, qui ont automatisé une grande partie de leurs interactions avec les usagers, pour pouvoir faire face à la masse de dossiers (courriers standardisés, envoi automatique de lettres, etc.). Si le médiateur devient un service administratif comme un autre, il perd l'une de ses raisons d'être.

Cette situation poserait aussi un problème de principe : si la médiation est un art de l'exception, son industrialisation prendrait-elle la forme d'une pratique généralisée de la dérogation ? Cela aboutirait à fragiliser considérablement la règle de droit, à rompre la digue par laquelle il est convenu que les recommandations en équité ne créent pas de jurisprudence. Par conséquent, le plus probable est qu'une médiation industrialisée fasse moins d'équité et automatise davantage les refus que les dérogations...

Ainsi la MPO, en forçant la médiation à changer d'échelle, pose la question de savoir si les médiateurs pourront continuer de faire du cousu main ou s'ils devront se résoudre à faire du prêt-à-porter. Cet enjeu apparaît également lorsqu'il est question

¹ À l'inverse, le RAPO « assume » une dimension de traitement industriel des recours.

de communiquer plus largement sur l'existence du médiateur. Les réticences à mener des campagnes d'information d'ampleur s'expliquent principalement par la crainte d'un afflux des dossiers qui, à moyens humains constants, ne pourraient être traités dans les conditions artisanales de la médiation, aboutissant à la dénaturer. Le risque est réel de faire du médiateur, à terme, un « *front office bis* », de lui faire jouer un simple rôle de guichet – en particulier dans une période où ces guichets sont de moins en moins nombreux.

En second lieu, la consécration de la médiation comme condition de recevabilité d'une requête devant le juge implique, en contrepartie, d'accroître le formalisme des procédures du médiateur, pour des raisons évidentes de sécurité juridique. Or, la quasi-absence de formalisme et la souplesse font partie de l'essence de la médiation, qui doit être avant tout accessible et source de dialogue. La mise en place de règles de recevabilité des demandes de médiation de plus en plus sophistiquées, de formulaires à remplir ou encore d'attestations de dépôts de la demande de médiation, sont autant d'éléments d'un formalisme auquel nombre de médiateurs ne sont pas encore habitués.

Face au risque de l'industrialisation, le défi pour la médiation institutionnelle consiste à devenir un acteur de l'égal accès aux droits pour tous, ce qui suppose de passer à une plus grande échelle, sans pour autant se dénaturer en automatisant son traitement des dossiers.

Encadré 14 – Quelles perspectives pour la MPO ?

À quelles conditions faudrait-il généraliser la MPO ?

L'heure du bilan de la MPO n'a évidemment pas encore sonné, à peine un an après le début de l'expérimentation qui a débuté le 1^{er} avril 2018. Toutefois, il semble important de penser d'ores et déjà aux critères qui permettront d'en évaluer le succès et dont on trouve à ce jour peu de traces.

Il paraîtrait hasardeux de se fonder uniquement sur la diminution du nombre de requêtes enregistrées devant les juridictions administratives. Une baisse du nombre d'entrées dans les contentieux de masse ne pourrait être considérée comme un résultat positif de l'expérimentation, que si le renoncement à saisir le juge découle d'un véritable choix de l'usager, soit qu'il ait obtenu (au moins partiellement) satisfaction, soit qu'il ait compris que sa requête était vouée à l'échec.

Faut-il alors plutôt se fonder sur le taux de succès des médiations ? En la matière, les chiffres sont à manier avec précaution, car les référentiels ne sont

pas partagés entre les médiateurs. On l'a vu, les médiateurs sont divisés sur ce qu'il faut entendre par « médiation réussie ».

L'idéal serait sans doute de disposer d'une appréciation qualitative du résultat de la médiation. Une médiation est-elle efficace quand elle a permis de déceler un nombre important d'erreurs de l'administration, qu'elle reconnaît et corrige, sans qu'il soit besoin que le juge intervienne ? Une médiation est-elle efficace quand l'administration a, plus généralement, changé le sens de sa décision ? Quand l'usager a obtenu une réponse au moins partiellement satisfaisante ?

L'évaluation qualitative de l'expérimentation devrait également prendre en compte l'effet sur le droit au recours des usagers et sur leur éventuel renoncement à saisir le juge, par découragement ou mauvaise compréhension des différentes étapes. La perception de la MPO par les associations d'usagers pourrait ainsi être prise en compte¹.

Et dans quelles conditions la généraliser ?

Une série de points doivent faire l'objet d'une vigilance particulière :

- sur l'*architecture* du dispositif. La médiation des litiges sociaux a été confiée au Défenseur des droits, notamment parce que les médiateurs des caisses de sécurité sociale ne présentaient pas les garanties d'indépendance suffisantes. Si la loi ESSOC changeait la donne de ce point de vue, il faudrait réévaluer la pertinence d'une demande de médiation qui transite par le Défenseur des droits, qui est actuellement contraint de saisir ensuite le médiateur de la caisse compétente pour obtenir des informations sur le dossier complet et dialoguer avec l'administration... ;
- sur la *complexité* et la lisibilité. Il faudra évaluer la lisibilité du parcours pour les usagers, notamment la succession du RAPO et de la MPO ;
- sur le *périmètre*. La question se posera de savoir s'il faut généraliser la MPO sur le même périmètre ou s'il faut y faire entrer d'autres types de décisions qui s'y prêteraient ;
- sur le degré de *formalisme*. Le fait que la MPO préserve les délais de recours implique un certain niveau de formalisme pour établir avec certitude la date de début de la médiation. Toutefois, il faudra porter une attention particulière à l'évaluation de ces modalités pratiques de mise en œuvre du caractère interruptif des délais, notamment dans l'hypothèse où l'on confèrerait le même

¹ Voir de Montecler M.-C. et Maupin E. (2018), « [Pédagogie et dialogue, maîtres-mots de la médiation préalable obligatoire](#) », *AJDA*, p. 1636 : « La question, dit Christine Jouhannaud, est “quelle appréciation les gens vont-ils porter sur ce nouveau mécanisme ?”. Chez le Défenseur des droits, on a calculé que le nombre de recours amiables dans les domaines de la MPO est dix fois supérieur au nombre de recours juridictionnels. Quelle est la proportion de ces personnes qui demandera une médiation ? ».

effet au recours à la médiation en général (même facultative). Il faut trouver le juste équilibre entre souplesse de la médiation et formalisme nécessaire à la sécurité juridique et au droit au recours.

Enfin, l'une des questions à poser au terme de l'expérimentation de la MPO porte sur la possibilité de *remplacer* certains RAPO existants par une MPO, pour garder les avantages de la médiation en évitant la multiplication des étapes préalables obligatoires avant qu'il soit possible de saisir un juge.



PARTIE 4

QUELLES PISTES POUR UNE MÉDIATION PLUS ACCESSIBLE, PLUS LISIBLE ET PLUS EFFECTIVE ?

L'accroissement du nombre de médiateurs institutionnels et de la quantité de dossiers traités en médiation n'est pas une fin en soi. La mise en œuvre d'un dispositif de médiation doit répondre à un ensemble d'objectifs clairs et s'appuyer sur une analyse permettant de penser qu'il constitue le meilleur moyen disponible pour atteindre ces objectifs.

Or on l'a vu plus d'une fois, et encore au cours de la partie précédente, consacrée à la nouvelle procédure de médiation préalable obligatoire, les objectifs assignés à la médiation ne sont pas univoques et dépendent souvent de l'acteur qui milite en sa faveur. Lorsque le juge administratif par exemple s'intéresse à la médiation, c'est souvent, de son propre aveu, dans un but de réduction de la masse des contentieux qu'il reçoit. Et une médiation construite autour de ce type de finalité quantitative ne fonctionnera sans doute pas de la même façon qu'une autre, bâtie en vue de l'accès au droit et à l'équité, ou encore de l'amélioration du service à l'usager et de la reconstruction d'un dialogue constructif entre citoyens et administrations.

Comment savoir si tel ou tel objectif est assigné à bon escient à la médiation institutionnelle, compte tenu de l'hétérogénéité historiquement acquise des dispositifs ? Il semble qu'on puisse élaborer une réponse à cette question à partir de l'idée qu'il existe un « cœur de métier » de la médiation citoyens-administration, qui s'est donné à voir au cours des différentes étapes du rapport et au travers des diverses institutions considérées. Il ne s'agit pas de faire de ce cœur de métier la source d'une définition étroite ou exclusive des missions de la médiation, mais de considérer qu'il constitue le noyau de ce que *seuls les médiateurs* peuvent faire (par différence avec d'autres services ou avec les juridictions) et de dire que, par

conséquent, il convient de préserver la capacité des médiateurs à le faire et à le faire bien, quand bien même d'autres tâches leur sont confiées.

Qu'y a-t-il dans ce « cœur de métier » ? Au terme des analyses du présent rapport, on peut le formuler de la façon suivante :

- offrir la possibilité au réclamant de présenter, dans les termes et sur le mode qui lui paraissent adaptés, la complexité de sa situation et les raisons de la difficulté qu'il rencontre avec une administration ;
- prendre le temps d'appréhender la situation du réclamant dans sa globalité, sans se contenter de l'analyse technique du point constitutif du litige ;
- engager un dialogue avec l'administration pour comprendre les ressorts de la décision qu'elle a prise ;
- le cas échéant, envisager, sans aucun pouvoir décisionnel, les aménagements ou les modifications que l'administration pourrait apporter, dans le respect de la règle de droit ou en tous cas de son esprit ;
- aider l'une et l'autre partie à s'approprier l'issue de ces échanges ;
- proposer des leçons générales inspirées par les difficultés qui lui sont présentées et les faire connaître publiquement sans censure ni autocensure.

Un médiateur peut certainement faire aussi beaucoup d'autres choses, mais on peut considérer que si ses prérogatives ou ses moyens ne lui permettent pas d'accomplir de façon satisfaisante les différents éléments présentés ci-dessus, alors on n'a pas pleinement affaire à ce que l'on peut attendre d'un médiateur – et le risque de déception peut être important.

Ainsi la question des conditions d'exercice de la médiation demeure centrale et l'enjeu est bien de cerner dans quelle mesure les services de médiation sont en situation de satisfaire les attentes qu'ils suscitent. Dans cette dernière partie, il s'agira donc de faire le point sur les défis spécifiques au contexte actuel de la médiation citoyens-administration pour formuler une série de pistes visant à en améliorer le fonctionnement.

De quoi la médiation a-t-elle besoin pour rendre les services qu'on lui demande ? Elle a besoin de susciter la confiance des citoyens qui peuvent s'adresser à elle – d'où l'enjeu des garanties d'indépendance des médiateurs et de la transparence de leur mode de travail. Elle a besoin d'être lisible par les usagers, pour qu'ils puissent la saisir de façon pertinente – d'où l'enjeu d'une certaine harmonisation des dispositifs, sans laquelle l'archipel des médiations risque de devenir un maquis. Elle a besoin

d'être accessible à tous, sans quoi elle accentuera encore les inégalités entre les citoyens les mieux informés et les autres – d'où l'enjeu du développement de relais de proximité pour l'ensemble des médiations. Elle a besoin d'être efficace, sans quoi elle n'offrirait pas de véritable accès aux droits – d'où l'enjeu de ses prérogatives et de ses effets sur les possibilités de recours contentieux, mais aussi l'importance de la formation des médiateurs et de leurs moyens matériels. Enfin, elle a besoin d'avoir, du côté des autres services, des interlocuteurs disponibles, réactifs et bienveillants – d'où l'enjeu de son insertion dans un environnement administratif fonctionnel et bien disposé.

La médiation citoyens-administration est aujourd'hui à la croisée des chemins : si la « mode » qui la porte est de nature à diffuser un certain esprit, voire une « culture », de la médiation, les pressions en faveur de son industrialisation risquent paradoxalement de fragiliser sa dimension artisanale, pourtant essentielle. C'est pourquoi, dans ce contexte dynamique, il importe de préciser les équilibres qui doivent être respectés pour que la médiation demeure fidèle à ses missions, puisse être à la hauteur des attentes qu'elle suscite et trouver sa juste place dans le paysage administratif. Sur cette base, il sera alors possible de formuler des pistes susceptibles de consolider durablement ces équilibres.

1. Les équilibres à respecter pour une croissance soutenable de la médiation

À partir de l'idée de « cœur de métier » de la médiation évoquée plus haut, on peut à la fois analyser les conditions de possibilité d'une médiation satisfaisante, et réfléchir aux complémentarités qui peuvent se nouer avec d'autres métiers intervenant dans le même champ, proches à certains égards mais qui gagnent à être distingués du médiateur proprement dit. Or c'est précisément ce type de confusion que risque d'apporter la « médiationite » que l'on peut observer ici où là et qui conduit à installer des médiateurs pour faire le travail du guichet qui a été supprimé ou du juge qui se sent débordé. Le danger serait d'étendre le champ de la médiation non pas pour ses vertus propres, mais pour suppléer d'autres fonctions qui se trouveraient défaillantes ou débordées.

On peut ainsi être à la fois convaincu de l'intérêt de l'existence de la médiation – à condition qu'elle soit accessible et efficace – et donc souhaiter lui donner toute sa place, et soucieux qu'elle demeure à sa « juste place », sans être entraînée, dans l'élargissement de son domaine d'action, sur un terrain administratif ou juridictionnel qui n'a pas vocation à être le sien.

C'est dans cette perspective que, dans la présente section, on s'efforce de rechercher cette juste place, notamment par la complémentarité avec d'autres dispositifs, avant d'examiner les conditions dans lesquelles la médiation peut monter en puissance sans « s'industrialiser » à l'excès et de questionner l'articulation entre les garanties d'indépendance et la proximité avec l'administration.

1.1. Trouver la « juste place » de la médiation

De façon générale, si l'on souhaite s'assurer qu'un service accomplit les missions qu'on lui confie, mieux vaut ne pas lui demander de faire ce qu'il ne peut pas faire – surtout si un autre service peut le faire mieux. Le risque que courent aujourd'hui certains services de médiation est de se voir confier des tâches qui, par leur contenu, par leur esprit et par leur ampleur, peuvent contredire le cœur de métier de la médiation et brouiller la perception que le public se fait de ce type de rôle.

Si le temps de travail d'une équipe de médiation est largement consommé dans la réponse à des sollicitations de premier niveau, qui leur parviennent directement faute d'informations fiables fournies aux usagers sur les démarches à suivre et faute d'interlocuteurs d'accueil « ordinaire », au guichet ou au téléphone, comment cette équipe pourra-t-elle prendre le temps de traiter en profondeur une sollicitation qui appelle, par exemple, une recommandation en équité ? La médiation peut certes jouer un rôle important dans l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers, mais par ses missions de veille et d'alerte quant aux dysfonctionnements repérés, non pas en se substituant à l'interface directe dont doit pouvoir bénéficier tout usager dans ses contacts réguliers avec les services publics.

Si le recours au médiateur intervient du fait de la suppression des possibilités pour les usagers de s'adresser simplement aux services, ce médiateur, même de bonne volonté, ne pourra pas par ses propres moyens suppléer au manque de contact classique. C'est une partie des reproches qui ont été formulés à l'encontre du « Plan préfectures nouvelle génération » (PPNG), qui, à partir de 2015, a consisté à faire passer en 100 % numérique une série de démarches comme l'obtention de cartes grises, de permis de conduire, de passeports ou de cartes d'identité. Si la « télé-procédure » convient à un nombre significatifs d'administrés, d'autres ont eu besoin de passer par des « tiers de confiance », comme les auto-écoles ou les concessionnaires automobiles, qui peuvent facturer la démarche. Les médiateurs des collectivités locales et les délégués du Défenseur des droits ont par la suite enregistré les réclamations d'usagers perdus dans le nouveau paysage et manquant d'interlocuteurs. Il est certain que, face à ce genre de situation, les médiateurs

peuvent jouer un rôle de pompiers ou de lanceurs d'alerte, mais ne sauraient se substituer au bon fonctionnement d'une administration au service du public.

Lorsqu'on a affaire à des difficultés systémiques dans le fonctionnement d'une administration, ou dans les relations entre différents services, la mise en place d'un médiateur peut s'apparenter à un cautère sur une jambe de bois ; il peut certes aider certaines personnes – celles qui ont la bonne idée de le saisir – à se dégager de l'impasse dans laquelle elles se trouvent, mais ne saurait à lui seul porter remède au problème général. Autrement dit, face aux blocages qui ne reposent pas sur des difficultés d'interprétation de la règle de droit ou qui ne mettent pas en jeu la bonne ou la mauvaise foi des réclamants, il y a parfois d'autres solutions que de passer par un médiateur (voir encadré 15).

Encadré 15 – « Administration + », une startup d'État contre les blocages administratifs

Pour aider les citoyens à surmonter les situations de blocage qu'ils peuvent rencontrer avec les administrations, plusieurs initiatives proposent des solutions innovantes, qui ne passent pas toutes par la médiation proprement dite. C'est le cas de la démarche « Administration + », engagée dans le cadre de la Direction interministérielle des Systèmes d'information de l'État (DINSIC) via le programme des « Startup d'État »¹. Il s'agit d'une interface numérique expérimentée depuis septembre 2017 et désormais active sur huit territoires différents, permettant de relier, d'un côté, des agents publics qui sont au contact de personnes en difficulté (typiquement, des travailleurs sociaux d'un Conseil départemental) et, d'un autre côté, d'autres agents publics chargés du traitement des dossiers dans une administration (typiquement, des agents de la Caisse d'allocations familiales).

Lorsque les travailleurs sociaux identifient une situation inextricable qui affecte une personne vulnérable, ils peuvent utiliser l'interface « Administration + » pour solliciter l'attention d'un agent capable de faire le point sur l'état d'un dossier et de signaler en direct les démarches qui peuvent être accomplies pour débloquer la situation. Ce dernier reçoit l'interpellation sur une boîte e-mail générique destinée à cet effet et peut répondre par le même canal au travailleur social qui est au contact de la personne.

Aucun des agents situés à l'un ou à l'autre bout du canal de communication « Administration + » ne dispose des prérogatives des médiateurs institutionnels – ils ne sont ni indépendants, ni habilités à émettre des préconisations en équité... Leur modalité d'action ressemble beaucoup à celles qu'empruntent

¹ Voir la [présentation détaillée du dispositif](#).

différentes sortes d'« autorités », comme les parlementaires, les maires ou les préfets, lorsqu'ils sont informés d'une situation délicate par l'un de leurs administrés : ils « interviennent » auprès d'un service pour obtenir une réponse qui se faisait attendre ou pour lever un blocage anormal. C'est d'ailleurs un *modus operandi* assez voisin de celui des médiateurs « de proximité » lorsque, saisis d'un cas sans complexité juridique particulière, ils activent leurs réseaux de correspondants locaux dans les administrations pour faire aboutir la demande dans les meilleurs délais.

La différence réside ici dans l'accessibilité de ce canal d'intervention « signalée », qui se veut désormais ouvert en priorité aux personnes les plus éloignées des pouvoirs institués. Une telle expérimentation, complémentaire des médiations institutionnelles, notamment parce qu'elle est au contact direct des publics fragiles, peut avoir un effet positif pour l'accès aux droits et aux services publics des personnes les plus vulnérables. Et on peut également y voir une occasion pour les médiateurs de se recentrer sur leur cœur de métier.

Penser le développement de la médiation non pas comme une dynamique d'élargissement continu mais comme un élément faisant partie d'un spectre d'interventions susceptibles de prendre en charge différents niveaux d'urgence, de colère, de complexité – telle est la perspective que se propose le présent rapport. Cela suppose de ne pas plaider pour son extension à tout prix et de veiller à ce que l'accroissement quantitatif des médiations ne s'accompagne pas d'une perte de leur dimension qualitative.

1.2. Accompagner la montée en puissance de la médiation sans en dénaturer l'esprit

La partie III du rapport a fait état de la dynamique, impulsée en partie pour des raisons extrinsèques, qui caractérise l'évolution de la médiation institutionnelle et qui s'incarne en particulier dans la procédure de médiation préalable obligatoire. Elle a du même coup pu mettre au jour les risques d'« industrialisation » de la médiation, qui peuvent mettre en péril la pratique « artisanale ».

Comment peut-on maîtriser cette montée en puissance quantitative, qui peut être jugée souhaitable dans la mesure où on considère qu'elle répond effectivement à un besoin, afin d'éviter de sacrifier la qualité de la médiation ? Cet objectif peut lui-même être décomposé en plusieurs défis spécifiques.

Tout d'abord, l'un des enjeux est de réussir à faire contribuer de façon croissante les médiateurs à l'accès effectif aux droits, sans pour autant standardiser leurs pratiques sur le modèle du fonctionnement de la justice. On a vu que, pour entraîner une interruption des délais de recours contentieux, les médiateurs récemment institués devaient produire des documents formels auxquels leurs devanciers n'étaient pas habitués, et qui affectent inévitablement le rapport que nouent les réclamants avec le médiateur. Autrement dit, cette interférence entre le processus de médiation et le fonctionnement général du contentieux tendrait à faire de la médiation « une démarche comme une autre », perdant quelque peu de sa capacité caractéristique à prendre en compte les situations particulières.

Si renoncer à l'interruption des délais ferait perdre trop d'attractivité à la médiation, il faudra en revanche veiller à ce que cette interruption n'ajoute pas un formalisme excessif dans la façon dont les médiateurs accueillent les réclamants et enregistrent leurs demandes.

Ensuite, il importe de rendre les différents dispositifs plus lisibles pour les usagers sans pour autant empêcher les adaptations aux spécificités des différents champs. À l'heure actuelle, la prolifération des médiateurs peut certes aider les citoyens à songer qu'il existe des recours et qu'un médiateur peut être susceptible de les aider à régler leur problème, mais la pluralité des systèmes mis en place peut faire obstacle à l'accès au droit du fait de leur complexité et de leur hétérogénéité.

Jusqu'où faut-il alors pousser l'effort de simplification ou d'harmonisation ? Il serait sans doute excessif – et pour ainsi dire contradictoire avec la nature même de la médiation, qui se veut un art de l'adaptation au cas, comme avec son histoire, marquée par les adaptations successives d'un principe commun à une diversité de situations – de prétendre réguler le champ de la médiation en imposant un standard unique portant aussi bien sur le positionnement des médiateurs que sur les procédures de traitement des réclamations. Néanmoins, des progrès importants peuvent être accomplis, notamment en matière de lisibilité des dispositifs, d'égale accessibilité et de garanties d'indépendance. Il est souhaitable, en particulier, que les usagers n'aient pas à se poser, chaque fois que l'occasion se présente, de multiples questions sur les modalités de saisine, sur les conditions de recevabilité de leur éventuelle demande et sur la réalité de l'indépendance du tiers auquel ils font appel.

Enfin, face à la complexité croissante des situations auxquelles ils sont confrontés et à la sophistication des procédures (par exemple dans le cas de la MPO), il faut faire monter en compétence les acteurs de la médiation, sans pour autant les transformer en agents administratifs spécialisés, auquel cas ils risqueraient de perdre la

singularité caractéristique de l'approche du médiateur. La question se pose en particulier pour les bénévoles qui assurent des permanences auprès des réclamants : peut-on considérer que ce modèle est satisfaisant, à l'heure où l'on permet à la médiation de produire des effets sur le processus contentieux ? à l'inverse, peut-on attendre aujourd'hui d'agents salariés de la médiation qu'ils prennent autant de temps que les bénévoles à simplement écouter les réclamants pour leur laisser la possibilité de déplier l'ensemble des aspects de leurs difficultés ?

En définitive, la perspective de l'industrialisation peut apparaître à la fois comme une chance et comme un risque pour la médiation elle-même. Quant à la professionnalisation des médiateurs, elle peut constituer un progrès, à condition qu'elle ne transforme pas des artisans en ouvriers travaillant à la chaîne. Et le meilleur rempart contre la dénaturation de la médiation réside dans le respect, par les interlocuteurs des médiateurs, de la spécificité de leur rôle – ce qui suppose que leur indépendance soit reconnue et qu'ils disposent de conditions satisfaisantes pour travailler.

1.3. Assurer l'indépendance des médiateurs sans les couper de leur administration

On l'a vu dans l'analyse de la difficile position de tiers entre deux parties fondamentalement asymétriques : le rôle du médiateur suppose à la fois une assez grande indépendance à l'égard de l'administration concernée par le litige, pour que le réclamant puisse s'attendre à être traité de façon impartiale, et une assez grande familiarité avec la matière en jeu et avec les services concernés, pour que le médiateur puisse savoir où chercher l'information pertinente et, le cas échéant, imaginer la solution qui permettra de solder le litige.

La difficulté de la situation actuelle réside dans la relativement grande hétérogénéité des statuts des médiateurs : même en laissant de côté le Défenseur des droits, dont l'indépendance à l'égard de l'ensemble des administrations est consacrée par la constitution, les usagers des différents services publics ne peuvent pas s'attendre à trouver en face d'eux des personnes pourvues des mêmes garanties quand ils vont voir l'un ou l'autre des médiateurs considérés. Il y a là un risque majeur de déception et donc d'aggravation de la crise de confiance envers les institutions.

Est-il possible d'harmoniser les statuts des médiateurs tout en respectant les cultures des différentes administrations qui se prêtent plus ou moins, dans l'immédiat, à la présence d'une médiation à la fois intégrée et relativement indépendante ?

Les pistes présentées dans la section suivante visent donc, notamment, à proposer la définition d'un « socle commun » de garanties d'indépendance, ainsi qu'une série de dispositions permettant de renforcer et de coordonner les actions engagées par les médiateurs institutionnels, de façon à les rendre plus accessibles, plus lisibles et plus efficaces.

2. Les pistes à explorer pour y parvenir

Sur la base des défis recensés tout au long du rapport et réunis en quelques objectifs simples au cours des dernières pages, qu'est-il possible de proposer pour faire en sorte que les médiateurs soient, demain, davantage en mesure de rendre les services que la société attend d'eux ? Sept pistes seront ici présentées.

Les trois premières portent sur la façon dont l'harmonisation des statuts, des prérogatives et des conditions d'exercice des différents médiateurs pourrait renforcer la lisibilité, l'accessibilité et l'efficacité de l'ensemble de ces dispositifs. La multiplication des textes et de règles spécifiques à chaque médiateur institutionnel contraste en effet avec la tendance au regroupement et à l'homogénéisation des standards observés depuis environ dix ans, sous l'influence du droit de l'Union européenne, s'agissant de la médiation civile¹, de la médiation inscrite dans le champ du droit administratif² et peut-être surtout des médiateurs de la consommation³.

Face à la « médiationite » et à l'hétérogénéité des statuts et pratiques, il semble opportun de définir un ensemble de principes fondamentaux régissant les médiateurs institutionnels, allant au-delà des règles partagées dégagées par la charte des médiateurs du service public.

Une harmonisation du statut de ces médiateurs, permettant d'en fixer les principaux traits communs, renforcerait leur lisibilité pour les usagers et conduirait à un alignement vers le haut des garanties dont ils disposent. Elle supposerait une unification des règles procédurales fondamentales (notamment en matière de suspension des délais) et la mise en place de garanties d'une action efficace et indépendante des médiateurs. Elle pourrait être complétée par des dispositions

¹ Voir l'[article 1528 du code de procédure civile](#) ; loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

² Voir le chapitre III du titre Ier du livre II, art. L. 213-1 et suivants et R. 213-1 et suivants du code de justice administrative ; art. L. 421-1 à L. 422-2 du code des relations entre le public et l'administration.

³ Voir les articles L. 611-1 et suivants du code de la consommation.

favorisant la montée en compétences des agents de la médiation, salariés ou bénévoles.

Les trois pistes suivantes visent au renforcement de la coordination entre les différents médiateurs institutionnels, notamment sous l'égide du Défenseur des droits, avec lequel ils devraient renforcer leurs liens, afin de consolider leur indépendance et d'asseoir leur légitimité, de mutualiser leurs efforts en faveur de l'accès aux droits et de progresser vers une meilleure connaissance des profils des réclamants.

Quant à la dernière piste, elle vise à renforcer la diffusion des préconisations générales des médiateurs) et à améliorer la façon dont les politiques publiques peuvent s'approprier certaines leçons tirées de l'exercice de la médiation.

2.1. Définir un socle commun de garanties d'indépendance pour les médiateurs

Si l'on considère que l'indépendance des médiateurs, dans l'exercice de leur fonction, est le premier gage de confiance qu'ils peuvent donner aux réclamants potentiels, on perçoit l'intérêt d'un statut unifié qui assure aux citoyens que les médiateurs qu'ils peuvent saisir correspondent bien à un standard satisfaisant en la matière. Il convient dès lors d'examiner ce que pourrait être le contenu d'un « socle commun », constitutif d'un tel statut, avant de questionner les modalités par lesquelles il pourrait être mis en œuvre.

Sur la question du contenu, il faut rappeler tout d'abord que l'indépendance se joue sur plusieurs fronts : elle passe par les modalités de nomination du médiateur en chef, par la désignation des collaborateurs et des délégués de ce médiateur, par l'allocation des moyens de fonctionnement, par les compétences, ou encore par la liberté de communiquer. Le socle commun des médiateurs pourrait donc prévoir les dispositions suivantes :

- au-delà de la désignation par les autorités compétentes, telle qu'elle prévaut aujourd'hui dans la plupart des cas, la nomination des médiateurs nationaux pourrait être accompagnée de la consultation d'un organe collégial mis en place par l'administration concernée, comprenant des représentants des usagers du service public pertinent (comme c'est le cas dans le champ de la consommation

ou pour le médiateur de la protection sociale des travailleurs indépendants) ; le Défenseur des droits ou l'un de ses représentants pourrait être consulté¹ ;

- lorsque le médiateur national dispose d'un réseau de médiateurs locaux, il devrait être prévu qu'il les nomme lui-même, éventuellement après concertation avec l'échelon administratif local (comme c'est aujourd'hui le cas à Pôle emploi, mais non pas dans les caisses de Sécurité sociale) ;
- une durée minimale du mandat devrait être fixée pour éviter que le médiateur soit nommé pour une période trop courte, nuisant mécaniquement à son indépendance. La norme qui prévaut aujourd'hui pour le Défenseur des droits (mandat de six ans non révocable – sauf empêchement dans des conditions prévues explicitement – et non renouvelable) pourrait être étendue notamment aux médiateurs des collectivités locales, qui sont déjà nombreux à l'avoir adoptée dans la mesure où cette durée correspond aux mandats des exécutifs municipaux, départementaux et régionaux ; pour les autres institutions publiques, le socle commun devrait prévoir une durée d'au moins trois ans non révocable ;
- le statut pourrait également prévoir que la rémunération du médiateur ne dépend pas du résultat de la médiation, ainsi que cela est prévu pour les médiateurs de la consommation ;
- les régimes d'incompatibilités pourraient être harmonisés, en particulier, pour les médiateurs territoriaux, qui ne pourraient pas exercer un mandat d'élu de la collectivité concernée ou être fonctionnaires en exercice dans cette collectivité² ;
- il pourrait également être prévu qu'une attention particulière est portée au respect des règles déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts³ ;
- par ailleurs, le statut commun des médiateurs institutionnels pourrait exiger un budget distinct et suffisant pour l'exécution des missions, comme cela est prévu pour les médiateurs de la consommation¹ ;

¹ Procédure inspirée de la nomination de certains médiateurs de la consommation. Voir code de la consommation, art. L. 613-2 : « Lorsqu'il est employé ou rémunéré exclusivement par le professionnel, le médiateur de la consommation satisfait aux conditions supplémentaires suivantes : 1° Il est désigné, selon une procédure transparente, par un organe collégial mis en place par l'entreprise, comprenant des représentants d'associations de défense des consommateurs agréées et des représentants du professionnel, ou relevant d'une instance nationale consultative dans le domaine de la consommation ou propre à un secteur d'activité dans des conditions fixées par décret (...) ».

² Voir la proposition de loi sénatoriale 2017-699, texte de la commission (6 juin 2019), article 1^{er}.

³ Sans aller jusqu'à ce qui est prévu par l'article L. 613-2 du code de la consommation, art. L. 613-2 : « 2° À l'issue de son mandat, le médiateur a l'interdiction de travailler pendant au moins trois ans pour le professionnel qui l'a employé ou pour la fédération à laquelle ce professionnel est affilié ».

- il pourrait reprendre les exigences posées par le droit de l'Union européenne : impartialité, compétence et diligence². Il pourrait même être souhaitable d'aller plus loin en prévoyant, ainsi que le fait l'article L. 613-1 du code de la consommation, que le médiateur doit « posséder des aptitudes dans le domaine de la médiation ainsi que de bonnes connaissances juridiques, notamment dans le domaine [pertinent] » ;
- il devrait enfin prévoir de façon systématique que le médiateur dispose des moyens de rendre public et de faire connaître son rapport annuel.

Les neuf points qui composent ce socle visent pour l'essentiel à garantir la capacité des médiateurs à exercer le « cœur de métier » évoqué plus haut, et à ce titre il semblerait naturel qu'il s'impose à tous ceux qui entendent remplir cette fonction. La difficulté réside dans les modalités d'adoption et de mise en œuvre de cet ensemble de normes. Faut-il par exemple inscrire un socle de ce genre dans la loi ? C'est ce qu'a tenté de faire le Club des médiateurs des services au public, en élaborant un amendement à la loi de programmation pour la justice, porté par le Conseil d'État ; mais cette démarche n'a pas abouti et l'amendement n'a pas été mis en discussion.

L'inscription de la médiation institutionnelle et du statut de ces médiateurs publics dans la loi³ permettrait d'harmoniser et de niveler vers le haut les pratiques actuelles⁴. S'agissant de ces règles fondamentales, aucun médiateur institutionnel ne pourrait déroger par des textes particuliers. Il faut toutefois concéder que l'inscription

¹ Voir code de la consommation, art. L. 613-2 : « Lorsqu'il est employé ou rémunéré exclusivement par le professionnel, le médiateur de la consommation satisfait aux conditions supplémentaires suivantes : (...) 3° Aucun lien hiérarchique ou fonctionnel entre le professionnel et le médiateur ne peut exister pendant l'exercice de sa mission de médiation. Le médiateur est clairement séparé des organes opérationnels du professionnel et dispose d'un budget distinct et suffisant pour l'exécution de ses missions ». Est parfois évoquée l'idée de transposer le mode de financement des médiateurs de la consommation aux médiateurs institutionnels, autour d'un principe type « pollueur-payeur » : les services contribuent au financement de la médiation à due proportion du nombre de médiations que leurs décisions génèrent. À ce stade, une telle solution ne semble pas opportune, même si elle garantirait de manière certaine l'existence d'un budget suffisant pour le médiateur. Elle pénaliserait en effet mécaniquement des services qui sont déjà dans une situation difficile.

² Voir notamment l'article L. 213-2 du code de justice administrative, qui reprend également ces exigences européennes.

³ Par exemple, dans le code des relations entre le public et l'administration.

⁴ On peut noter que le 7° de l'article L. 611-1 du code de la consommation, faisant référence aux directives européennes, définit le médiateur public comme un « médiateur désigné par une autorité publique dans les conditions fixées par la loi, laquelle détermine également son statut, son champ de compétences dans le domaine des litiges prévus au présent titre et ses modalités d'intervention ». On peut s'étonner de ce que les modalités de désignation des médiateurs institutionnels ne soient pas effectivement prévues par la loi.

de ce statut dans la loi comporte des limites. En particulier, il importe de prévoir ce qui se passerait si un médiateur institutionnel ne respectait pas le socle. Faut-il confier une mission de supervision à un nouvel organisme, créer un conseil d'évaluation, formaliser une autorité de labellisation ? Plusieurs options sont sur la table, qui seront discutées autour de la proposition n° 4.

L'apport essentiel d'une inscription dans la loi de ce socle serait sans doute d'éviter de multiplier les textes, et donc les règles hétérogènes, et de renforcer l'assise morale et institutionnelle des médiateurs. Les potentiels futurs nouveaux médiateurs institutionnels pourraient s'adosser au cadre posé par le législateur, plutôt que de réinventer un modèle éprouvé par les médiateurs précurseurs. À cet égard, la récente proposition de loi sénatoriale visant à instituer un médiateur territorial¹, si son objectif de développer la médiation dans les collectivités locales correspond bien à la volonté de développer une médiation de proximité et de qualité, présente le risque de créer un standard propre aux médiateurs de collectivités, alors qu'il semblerait plus opportun d'aligner leurs principes de fonctionnement, ainsi que celui des autres médiateurs publics, sur un socle commun.

Ainsi, il est proposé d'inscrire le socle commun aux médiateurs institutionnels dans la loi. Concrètement, il pourrait être consacré dans une nouvelle section du code des relations entre le public et l'administration². Ces dispositions définiraient notamment le rôle de « correspondant du Défenseur des droits », sans qu'il soit besoin de modifier la loi organique du 30 mars 2011. Toutefois, à l'occasion d'une rénovation de ce texte, son article 26 pourrait être étoffé pour prévoir que les médiateurs institutionnels sont les correspondants du Défenseur des droits, par souci de coordination des textes et de consolidation de ce rôle (voir la proposition n° 4).

2.2. Généraliser l'interruption des délais de recours contentieux

Dans la foulée de l'initiative visant à harmoniser les garanties que présentent les différents médiateurs en termes de qualité et d'indépendance, il semble également important de les rapprocher quant à leurs prérogatives en matière d'interruption des délais de recours³ – pour faire de cette faculté la règle générale, et non plus

¹ Proposition de loi n° 17-699 visant au développement des médiateurs territoriaux, adoptée en première lecture au Sénat le 13 juin 2019.

² De nouveaux articles pourraient être insérés au sein du titre II « les autres modes non juridictionnels de résolution des différends » du livre IV de ce code.

³ On peut noter que le même besoin de clarifier les règles s'était fait sentir avec le développement des RAPO, qui foisonnaient avec des règles de procédure distinctes et sans caractéristiques communes.

l'exception. Cette évolution est aujourd'hui revendiquée par de nombreux acteurs, et quatre principaux arguments peuvent être avancés pour la soutenir. Ils concernent :

- le droit au recours des usagers : on l'a vu, les règles diffèrent selon le médiateur et selon le type de décision contestée. La probabilité d'une erreur des usagers est accrue par la coexistence de ces règles différentes, leur faisant courir le risque de perdre leur droit au recours devant le juge ;
- l'attractivité de la médiation et son efficacité pour éviter les recours contentieux. Si la médiation n'interrompt pas les délais, les médiateurs sont parfois conduits, paradoxalement, à inciter les usagers à saisir le juge. En effet, les médiateurs veulent éviter que le demandeur perde son droit au recours, dans l'hypothèse où la médiation échouerait après une durée conduisant à dépasser le délai de deux mois à l'issue duquel un recours devant le juge contre une décision administrative n'est plus recevable car tardif. Lorsque la saisine du médiateur n'est pas interruptive, elle a donc pour effet de produire une saisine systématique du juge, alors même que l'un des objectifs fixés à la médiation est d'être un mode alternatif (et pas concomitant) de règlement des litiges et de désengorger les juridictions ;
- l'intérêt de doter tous les médiateurs institutionnels d'un levier présentant le même niveau d'efficacité. La généralisation de l'effet interruptif présenterait l'intérêt de résorber l'écart entre médiateurs de « première génération » (Bercy, Éducation nationale, etc.), précurseurs de la médiation institutionnelle qui n'ont pas bénéficié des avancées récentes de la loi ESSOC, réservées aux médiateurs du champ de la sécurité sociale ;
- l'amélioration des relations entre le public et l'administration. L'interruption des délais pourrait également constituer un gage de l'administration envers l'administré. Cela contribue à rétablir le lien de confiance, à rouvrir les voies de dialogue. À cet égard, la médiation s'inscrit dans le droit fil des évolutions législatives récentes visant à rendre l'administration plus accessible et plus tolérante, et notamment dans la logique du droit à l'erreur.

Parmi les obstacles évoqués par les détracteurs du caractère suspensif de la saisine du médiateur institutionnel, moins nombreux que ses avocats, figure le fait qu'une telle règle pourrait comporter un important effet d'aubaine pour les usagers et laisserait craindre un afflux de demandes de médiation, avec toutes les conséquences organisationnelles et financières que cela emporterait.

Aussi, le Conseil d'État préconisait-il dans son rapport de 2008, déjà mentionné, une unification du droit applicable autour des grands principes qui se dégageaient de ces différents régimes.

Beaucoup invitent cependant à nuancer ce constat, estimant qu'un tel effet ne serait, au pire, que temporaire avant que le nombre de saisines ne se stabilise. En outre, il convient de garder à l'esprit que l'administration, comme l'utilisateur, peut mettre un terme à la médiation à tout moment, notamment si elle estime qu'il s'agit d'une manœuvre purement dilatoire. Enfin, il est parfois noté que l'interruption des délais n'est pas nécessairement avantageuse pour un usager dans une situation délicate vis-à-vis de l'administration : l'interruption des délais de recours bénéficie également à l'administration, qui a du temps supplémentaire pour rassembler des éléments contre lui, voire pour engager d'autres poursuites.

Au bilan, si l'on souhaite assurer un réel essor des modes alternatifs de règlement des litiges en droit public, il semble primordial de faire bénéficier tous les médiateurs institutionnels de l'effet interruptif de leur saisine, qui est une condition essentielle de l'attractivité de la médiation. Ce changement important pose la question de la mise en œuvre concrète de l'interruption des délais dans des conditions garantissant l'accès au juge. Il faudra adapter les modes de fonctionnement des médiateurs institutionnels pour que la date de début et de fin de la suspension soit clairement définie. Là où il existe aujourd'hui un formalisme minimal, il faudra assurer un suivi systématique et prévoir notamment un document attestant de l'entrée en médiation (voir encadré ci-dessous).

Encadré 16 – Dans quelles conditions prévoir que la saisine d'un médiateur institutionnel préserve les délais de recours ?

Un mécanisme de présomption d'accord de l'administration pour entrer en médiation

Il pourrait être institué une présomption que l'administration est d'accord pour entrer en médiation : dès lors qu'elle s'est dotée d'un médiateur institutionnel, cela signifie qu'elle est prête à accepter les demandes de médiation des usagers. Par le jeu d'un renvoi à [l'article L. 213-6 du code de justice administrative](#) qui prévoit que « les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation »¹, la saisine des médiateurs institutionnels préserverait les délais de recours.

¹ Le renvoi à cet article du code de justice administrative permet en outre de prévoir une interruption des délais de recours (et non une suspension), en harmonie avec les autres textes prévoyant la préservation des délais offerte par d'autres médiations.

C'était le mécanisme imaginé par un amendement, soutenu par le Club des médiateurs du service public, proposé dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 pour la justice, mais qui n'a finalement pas été retenu¹. Il a le mérite de contribuer à rétablir l'égalité des armes entre administration et usagers, alors qu'en l'état actuel du droit, l'administration tient entre ses mains la possibilité d'interrompre les délais de recours : l'usager qui la saisit est évidemment d'accord pour entrer en médiation et l'interruption prévue à l'article L. 213-6 du code de justice administrative, dépend en réalité totalement de l'accord de l'administration.

La saisine du Défenseur des droits, en sa qualité de médiateur, interrompait les délais de recours dans les mêmes conditions que les médiateurs institutionnels

La loi organique relative au Défenseur des droits prévoit que « la saisine du Défenseur des droits n'interrompt ni ne suspend par elle-même les délais de prescription des actions en matière civile, administrative ou pénale, non plus que ceux relatifs à l'exercice de recours administratifs ou contentieux ». Cependant, comme cela est d'ailleurs souligné dans le rapport Piérart déjà cité, cette disposition ne semble pas faire obstacle à ce que la saisine du Défenseur des droits ait un effet interruptif sur le délai de recours contentieux, dès lors qu'elle s'inscrit dans un processus de médiation qui prévoirait lui-même cette interruption. Cette possibilité est esquissée dans l'exposé des motifs du projet de loi organique relative au Défenseur des droits : si « la saisine du Défenseur des droits (...) n'a pas, par elle-même, d'effet suspensif ou interruptif, il en irait différemment si, par exemple, une médiation était engagée en matière civile à la suite de la saisine du Défenseur, l'article 2238 du code civil prévoyant dans un tel cas la suspension du délai de prescription ».

En pratique, cette nouvelle règle implique d'adapter les procédures des médiateurs institutionnels

Les débuts de la MPO ont permis de mettre en exergue certaines difficultés pratiques de mise en œuvre. En particulier, le Défenseur des droits a été contraint de centraliser les demandes de MPO au niveau du siège afin de fiabiliser la délivrance d'un document attestant de la saisine du médiateur, qui fixe le point de départ de l'interruption des délais. Le Défenseur oriente ensuite les demandes de médiation au niveau local, auprès de l'un de ses délégués. Cela implique des moyens humains et/ou un dispositif technique adaptés (notamment pour les saisines par internet). Cela accroît quelque peu le formalisme de la

¹ Rédaction de l'amendement créant un nouvel article L. 421-7 du CRPA : « Pour l'application de l'article L. 213-6 du code de justice administrative, les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues dès qu'un médiateur institutionnel est saisi d'un litige entrant dans le champ de sa compétence, l'accord de l'autorité administrative concernée sur le principe même du recours à la médiation étant présumé acquis. »

procédure qui, pour rester attractive, devrait comporter très peu de formalités. Cela peut également conduire à un allongement des délais de traitement.

Les médiateurs institutionnels devront ainsi trouver des moyens fiables pour déterminer la date à laquelle ils ont été saisis, et donc à partir de laquelle les délais sont interrompus, ainsi que la date de fin de la médiation, à partir de laquelle un délai recommence à courir ; il importe de notifier le nouveau calendrier de façon très intelligible au réclamant, sans pour autant alourdir la procédure.

2.3. Renforcer la complémentarité bénévoles/salariés

Les dernières années ont vu reculer la place du modèle historique des bénévoles indemnisés, au profit d'une médiation de plus en plus professionnalisée, mais aussi intégrée dans des services au fonctionnement parfois proche de celui d'une administration. Est-ce une évolution inéluctable, liée à la complexité des dossiers ? Emporte-t-elle un risque, si elle était poursuivie jusqu'au bout, pour l'identité de la médiation ? Si, en la matière, les positions exprimées par les acteurs de la médiation sont souvent très tranchées, il semble au terme des travaux conduits pour ce rapport que l'opposition binaire entre bénévoles et salariés doive être relativisée.

Bien souvent, les personnes qui s'engagent comme bénévoles en tant que délégués du Défenseur des droits, médiateur académique de l'Éducation nationale, représentant du médiateur de la Ville de Paris, médiateur d'une Urssaf ou d'une caisse de protection sociale des indépendants, sont de jeunes retraités, tout juste sortis d'une carrière... dans l'administration ! Ce ne sont donc pas, dans l'immense majorité des cas, des profanes qui seraient étrangers à la complexité des règles de droit ou du fonctionnement des services publics. En outre, les équipes de médiation peuvent mettre à disposition de ces bénévoles des modules de formation qui leur permettent, comme à des salariés, de monter en compétence sur la posture du tiers ou sur l'actualité réglementaire.

À l'inverse, le choix de recourir uniquement à des personnels salariés peut, si l'on n'y prend garde, rendre la médiation très « administrative » dans son fonctionnement, et réduire la place de l'écoute libre, pour laquelle les bénévoles auront souvent plus de disponibilité que des salariés soumis à des impératifs chiffrés de traitement de dossier.

Si bien qu'au vu des enjeux de proximité, d'accessibilité et d'efficacité de la médiation, la complémentarité entre bénévoles et salariés semble le meilleur chemin

à suivre, à l'échelle de l'ensemble du champ de la médiation. En particulier, on a pu voir que le fait de disposer de bénévoles qui accueillent les réclamants et les écoutent était un atout majeur en termes d'accessibilité et était corrélé à un nombre important de requêtes. Réciproquement, avoir des agents de médiation salariés, proches des services de traitement ordinaire des dossiers peut fluidifier les relations avec les administrations.

Si l'on souhaite permettre à divers dispositifs de médiation, notamment dans les collectivités locales, de s'appuyer sur des bénévoles pour aller au contact des citoyens, des mesures peuvent être prises pour élargir le vivier dans lequel ces services peuvent recruter de tels bénévoles. Par exemple, il pourrait être envisagé de mieux reconnaître l'engagement au service de la médiation, par exemple au moyen du Compte engagement citoyen (CEC), instauré par la loi « Travail » du 8 août 2016 dans le cadre de la création du Compte personnel d'activité (CPA).

Le Compte engagement citoyen offre à tous les actifs la possibilité de recenser leurs activités de bénévolat dans une série de champs, et de les valoriser dans leur compte personnel de formation ou sous forme de congés. Les activités bénévoles concernées à ce jour sont : le bénévolat dans une association, le service civique, la réserve militaire opérationnelle, la réserve civile de la police nationale, la réserve civique et ses réserves thématiques, la réserve sanitaire, l'activité de maître d'apprentissage et le volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Le bénévolat en tant que délégué ou représentant d'un médiateur entre citoyens et administration, qui n'est pas dans la liste actuelle, pourrait y être introduit afin de faciliter la participation d'actifs au service de la médiation et de leur offrir de nouvelles possibilités de formation.

Au-delà de l'attractivité renforcée pour l'activité de bénévolat, cette mesure pourrait favoriser la montée en compétence des délégués bénévoles des médiateurs sur le sujets dont ils ont à connaître ou sur la posture de médiateur, afin d'articuler les avantages du bénévolat avec une esquisse de professionnalisation.

Parallèlement, il conviendrait de veiller au fait que les salariés intégrés dans les services de médiation se consacrent, dans la mesure du possible, à la médiation à temps plein, afin de réduire les risques que peut faire courir à l'indépendance des agents de médiation le fait de devoir fréquemment changer de casquette et passer d'un statut de subordonné dans un service à celui de médiateur indépendant...

2.4. Faire du Défenseur des droits la « tête de réseau » des médiateurs publics

La question des modalités de mise en œuvre du « socle commun » évoqué dans la première piste a été laissée en suspens. Plusieurs propositions ont circulé ces dernières années, visant à organiser une régulation du champ des médiateurs, tantôt par un « ordre professionnel », tantôt par un « conseil national », tantôt encore par un « label » permettant de reconnaître que les normes édictées sont satisfaites par tel ou tel service de médiation.

Cette question peut être scindée en deux : d'une part la question de la forme de la régulation (plus ou moins rigide), d'autre part celle de l'instance régulatrice (interne ou externe au monde de la médiation).

Au terme des analyses présentées dans ce rapport, il semble qu'une régulation totalement externe, indépendamment même de la complexité qu'elle pourrait introduire, ne serait ni un gage d'efficacité ni conforme à l'esprit général de la médiation, si elle devait reposer sur un examen exhaustif des procédures mises en œuvre. Une autorité extérieure au monde de la médiation risquerait de vouloir subordonner l'action des médiateurs à des finalités qui ne sont pas les siennes propres (par exemple en les poussant à « faire du chiffre » pour désengorger les tribunaux). En outre, si l'enjeu principal de la médiation est celui de son « crédit », il n'est pas certain qu'une instance créée *ex-nihilo* apporterait le crédit nécessaire au renforcement de la confiance.

La piste la plus prometteuse n'est-elle pas de prendre appui sur les liens existant déjà entre différents acteurs de la médiation et de les consolider de manière à fortifier le fonctionnement en réseau, qui peut apporter à la fois de l'efficacité, de l'accessibilité, de la lisibilité... et du crédit à l'ensemble du champ de la médiation ?

Par la robustesse de son indépendance et par la transversalité de son domaine d'intervention, le Défenseur des droits est en quelque sorte le candidat naturel pour fédérer l'ensemble des médiateurs institutionnels – qui sont au demeurant inspirés du modèle de son prédécesseur, le Médiateur de la République. Demeure la question de la forme de la reconnaissance de la qualité de médiateur institutionnel respectant le socle commun.

Il existe aujourd'hui un lien souple entre le Défenseur et plusieurs médiateurs sectoriels ou territoriaux : les textes instituant certains médiateurs les définissent

comme « correspondants du Défenseur des droits¹ ». Cela peut impliquer plusieurs choses : d'une part, que le Défenseur des droits, lorsqu'il reçoit une requête mettant en cause une administration dotée d'un médiateur « correspondant », s'adresse à ce médiateur, au niveau local comme au niveau national, pour obtenir une réponse. D'autre part, certains médiateurs sont allés plus loin et ont signé une convention² qui définit les modalités d'échanges d'informations.

Si les médiateurs revendiquent ce titre de « correspondant » comme une marque d'indépendance, il n'est pas partagé par tous et l'on ne peut pas considérer qu'il constitue aujourd'hui, en tant que tel, une reconnaissance ou une validation de la qualité de médiateur indépendant. En pratique, le Défenseur des droits et ses délégués disposent d'un certain nombre d'« interlocuteurs », dans les administrations, médiateurs ou non, qui sont chargés de lui répondre, sans que cela se traduise par la mise en œuvre de suivi de la qualité du traitement des dossiers.

Il est dès lors possible d'aller plus loin, et c'est ce que propose cette quatrième piste. La liberté de parole et l'impact médiatique du Défenseur des droits lui permettraient, demain, de jouer un rôle de « tête de réseau » de l'ensemble des médiateurs agissant dans le champ des relations avec l'administration et avec les services publics, en combinant les fonctions d'animateur, de centre de ressources pour l'accès au droit, et de veille en cas de difficulté rencontrée dans telle ou telle institution.

Il ne saurait s'agir d'une « évaluation » de la médiation à proprement parler, car le Défenseur qui est, lui aussi, à la place qui est la sienne, une sorte de médiateur, serait alors juge et partie de l'évaluation. L'objectif est plutôt de prendre appui sur la notoriété et la réputation du Défenseur en matière d'accès aux droits pour tirer « vers le haut » l'ensemble du secteur. Le futur « socle commun » d'indépendance et de

¹ Par exemple, la loi créant le médiateur de Pôle emploi et les décrets instituant les médiateurs de l'Éducation nationale ou de Bercy disposent que ces médiateurs « sont les correspondants du Médiateur de la République ». On trouve également d'autres niveaux de formalisation de ce lien : les articles 34 et 35 de la loi ESSOC prévoient que les médiateurs nationaux des caisses de sécurité sociale « transmettent leur rapport annuel » au Défenseur des droits. Du côté des collectivités locales, les délibérations créant les médiateurs des villes de Paris, Nice ou Marseille prévoient quant à elles que le médiateur « peut signer une convention avec le Défenseur des droits » – une possibilité rarement concrétisée formellement, ce qui n'empêche pas l'existence de relations, au quotidien, entre ces médiateurs et les délégués du Défenseur. Enfin, certains autres textes n'y font pas référence.

² Pour donner une première traduction concrète à ce rôle de « correspondant », Pôle emploi, son médiateur et le Défenseur des droits ont signé en 2015 une [convention](#) visant à organiser la circulation des dossiers entre les deux institutions, et à mutualiser certains chantiers d'études de promotion de l'accès aux droits. Elle ne prévoit pas d'intervention du Défenseur dans la nomination du médiateur de Pôle emploi ni de publication de document spécifique.

qualité de la médiation prévoirait ainsi que les médiateurs publics qui ont la possibilité d'interrompre les délais de recours contentieux sont les correspondants du Défenseur des droits – un titre dont le contenu serait davantage défini qu'aujourd'hui.

À l'égard de ses correspondants, il pourrait être prévu explicitement que le Défenseur des droits est amené, en plus de ses missions actuelles, à :

- intervenir non plus seulement en première instance, lorsqu'il est saisi par un requérant, mais aussi en « second rideau », au moyen de ses pouvoirs propres, si un médiateur rencontre des difficultés à obtenir une réponse de son administration et lui transmet un dossier ;
- alerter l'administration s'il apparaît qu'un médiateur n'est pas doté des moyens qui apparaissent nécessaires au regard des missions qui lui sont confiées et du volume de dossiers qu'il doit traiter¹, ou s'il est empêché de publier en toute indépendance son rapport annuel ou tout autre document de communication nécessaire à l'exercice de sa mission ;
- être consulté sur la nomination des médiateurs ;
- se faire l'écho des conclusions des rapports annuels des médiateurs et en promouvoir l'appropriation par les acteurs concernés ;
- formuler à l'intention des administrations des recommandations générales portant sur la gestion de la fonction de médiation dans leur champ.

Au-delà des tâches de coordination et de reconnaissance au niveau national, les futurs « chefs de pôle régionaux » du Défenseur des droits se verraient confier la responsabilité de l'animation et du partage de ressources avec l'ensemble des médiateurs qui interviennent sur le même territoire.

Afin de donner une plus grande visibilité à ces actions, le Défenseur des droits publierait régulièrement un rapport consacré spécifiquement à l'état de la médiation dans les différents domaines des relations usagers-administrations.

Ce nouveau rôle du Défenseur des droits ne nécessiterait pas de modification de la loi organique, dès lors que le Défenseur dispose déjà de vastes prérogatives prévues aux articles 24 et 25 de ce texte. La consultation du Défenseur sur la nomination des

¹ Actuellement, les médiateurs ont généralement une ligne budgétaire dans les programmes transversaux de leurs ministères (ex : programme 218 pour le médiateur de Bercy ; programme 214 pour celui de l'Éducation nationale). Cela paraît être un minimum, qui pourrait toutefois être renforcé par la mise en place d'un droit d'alerte du Défenseur des droits sur l'inadéquation entre les ressources allouées au médiateur et l'évolution du volume de médiations.

chefs de service de médiation pourrait figurer dans le socle commun aux médiateurs institutionnels inscrit dans le code des relations entre le public et l'administration.

Une telle mise en réseau des médiateurs permettrait de fortifier leur autonomie en les reliant directement à une Autorité administrative indépendante, sans remettre en question leur proximité avec l'administration dont ils assurent la médiation, puisque cela ne supposerait pas de rupture dans le fonctionnement des services. Elle offrirait ainsi une forme souple de régulation, conforme à l'esprit de la médiation et susceptible d'harmoniser les pratiques, vers le haut, dans la durée, sans contraindre à une uniformisation immédiate de l'hétérogénéité des services existants.

Cela pourrait se traduire de façon plus formelle par la création d'un « collège » des médiateurs entre citoyens et administrations, sous l'égide du Défenseur des droits ; à ce collège seraient rattachés l'ensemble des médiateurs entrant dans le périmètre du présent rapport, ce qui aboutirait à un regroupement plus cohérent, par rapport au droit existant, que ne l'est aujourd'hui le Club des médiateurs des services au public, qui comprend certains médiateurs de l'administration – mais non pas tous – et en majorité des médiateurs de la consommation¹.

Demeure la question des administrations qui ne disposent pas aujourd'hui de médiateur spécifiquement dédié à la relation aux usagers (pensons au ministère de l'Intérieur, qui n'a qu'un médiateur interne, ou à un grand nombre de collectivités territoriales). Faut-il les contraindre à créer une médiation « maison » ? Si l'on garde en tête qu'il est essentiel, pour qu'un médiateur puisse être efficace, qu'il entretienne de bons rapports avec « son » administration, il n'est pas certain qu'un médiateur installé « de force » au sein d'un service soit la meilleure des solutions – en tous cas pas la plus conforme à l'esprit de la médiation. En revanche, il importe de réaffirmer que le Défenseur des droits, comme son devancier le Médiateur de la République, est en quelque sorte le médiateur « par défaut² », que les usagers de l'administration, quelle qu'elle soit, peuvent saisir dans tous les cas, qu'il existe ou non un médiateur désigné, dès lors qu'ils ont engagé une démarche préalable infructueuse auprès de l'administration.

¹ Ces médiateurs de la consommation pourraient, de leur côté, former un autre « club » réunissant cette « famille » spécifique de médiateurs.

² Cette vision est d'ailleurs partagée explicitement par l'Association des médiateurs des collectivités territoriales, qui, sur la « [foire aux questions](#) » de son site internet explique que : « si la collectivité avec laquelle vous êtes en litige ne dispose pas d'un médiateur institutionnel chargé de régler les différends entre les citoyens et son administration, vous pouvez toujours saisir le Défenseur des droits, compétent pour régler les conflits entre les citoyens et les administrations sur l'ensemble du territoire ».

2.5. Mutualiser les opérations de promotion de l'accès aux droits

Toujours dans la droite ligne des propositions précédentes, qui visent à renforcer la visibilité, l'accessibilité et le crédit des médiateurs, il pourrait être envisagé de mutualiser les efforts de communication engagés par chacun des médiateurs pour se faire connaître et pour aider les citoyens à faire valoir leurs droits par leur entremise.

Les moyens de communication des différents services de médiation étant tous limités, une mise en commun de campagnes d'accès aux droits, par exemple impulsée par le Défenseur des droits qui, au niveau des territoires, embarquerait les autres médiateurs des administrations, permettrait sans doute de toucher un public plus large et de favoriser l'expression d'un afflux de réclamations dirigées vers l'ensemble des services publics.

Ces campagnes mutualisées seraient l'occasion de concrétiser le rôle de « tête de réseau » du Défenseur des droits, de rendre visible le partenariat entre lui et les autres médiateurs (et d'éviter ainsi l'image d'une concurrence entre médiateurs) et de contribuer à l'autonomie des médiateurs institutionnels par rapport à leur administration.

2.6. Promouvoir les études et la recherche en matière de qualité et d'accessibilité de la médiation

Plus d'une fois, le rapport a eu l'occasion d'insister sur le manque de données fiables et transversales sur les publics de la médiation. Qui connaît les médiateurs ? Qui sait à quoi ils servent, ce qu'on peut en attendre ? Qui saute le pas et va effectivement les saisir ? Et qui s'en abstient, faute de confiance, en soi ou en eux ?... Ces questions se posent en France comme à l'étranger, et l'absence de réponses précises fait obstacle à la recherche de leviers permettant de faciliter l'accès aux droits de ceux qui en sont aujourd'hui les plus éloignés.

Dans son dernier rapport annuel, le Défenseur des droits a annoncé la création d'un Observatoire chargé de travailler sur la base des données collectées dans son application de traitement des réclamations. Les résultats de ces travaux seront sans doute importants pour approfondir la mesure des inégalités de recours aux droits et à leur Défenseur, et gagneraient sans doute encore en portée s'ils pouvaient intégrer des études portant sur les données d'autres médiateurs. Une telle instance d'analyse des données générales de la médiation permettrait de mieux préparer les décisions à venir sur les évolutions de cette pratique institutionnelle, ainsi que la professeure de

droit public et spécialiste de la médiation Michèle Guillaume-Hoffnung l'appelle de ses vœux¹.

De plus, en complément des analyses portant sur les profils des réclamants et des non-réclamants, le lancement d'études portant sur les attentes à l'égard de la médiation ainsi que sur la satisfaction des usagers de la médiation permettrait également de nourrir les réflexions sur les finalités de ce type de dispositifs.

2.7. Faire vivre le débat sur les leçons à tirer de la médiation

Si le « socle commun » envisagé pour cadrer l'exercice des fonctions de médiateur prévoit la publicité systématique des rapports annuels, on ne peut pas pour autant considérer qu'il suffise de mettre un rapport en ligne sur un site internet pour avoir animé le débat public autour des enseignements de la médiation.

À qui s'adressent ces rapports ? Aux décideurs publics, en première intention – à la manière du rapport annuel du Défenseur des droits, remis à l'autorité qui l'a nommé, le président de la République. Mais, dans la perspective d'une appropriation démocratique des enjeux soulevés par les médiateurs, il importe de donner un écho plus large aux recommandations qu'ils formulent, et d'en organiser la mise en débat.

À l'heure actuelle, si les médiateurs assurent pour la plupart un suivi, d'une année sur l'autre, des recommandations qu'ils formulent dans leurs rapports, on compte sur les doigts d'une main les instances collégiales et publiques qui se donnent pour mission de débattre de ces préconisations et d'examiner la façon dont les autorités politiques ou administratives y répondent.

Il semble pourtant qu'il y ait ici une occasion essentielle de promouvoir le principe démocratique de redevabilité : en acceptant que ses préconisations soient mises en débat, le médiateur, sans devenir un acteur politique puisque ses fonctions sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat, nourrit l'arène démocratique et rend compte, devant les citoyens qu'il sert, de son activité. De même les responsables politiques et administratifs doivent-ils rendre des comptes, publiquement, de l'usage qu'ils entendent faire des préconisations émises par le médiateur.

Comme pour le reste des procédures liées à la médiation, le principe doit être adapté aux spécificités de chaque champ, mais il gagnerait à être exprimé de façon générale. Cela pourrait se traduire, par exemple, par une séance de l'assemblée

¹ Voir Guillaume-Hofnung M. (2013), « La médiation : des textes à la pratique – Propos conclusifs », *La Gazette du Palais*, n° 154w2, décembre.

délibérante des collectivités consacrée au rapport annuel du médiateur local, par une discussion en Conseil supérieur de l'Éducation sur les travaux de la médiatrice de l'Éducation nationale¹, ou encore par des débats organisés dans les conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, à partir des recommandations des médiateurs.

Quant au Défenseur des droits, il est déjà auditionné chaque année, au sujet de son rapport d'activité, par les Commissions des Lois des deux assemblées. Si ces séances sont sans doute plus fécondes que ne le serait un débat organisé en séance dans l'hémicycle, on peut néanmoins regretter qu'il n'y ait pas de cadre dans lequel le gouvernement est appelé à répondre explicitement aux constats et aux recommandations du Défenseur des droits, et où ces réponses pourraient être discutées de façon pluraliste.

C'est sans doute en versant de façon encore plus explicite et ouverte au débat public les réflexions des médiateurs que l'on pourra développer une « culture de la médiation » susceptible de contribuer à l'amélioration des relations entre les citoyens et les administrations.

¹ À l'heure actuelle les recommandations de la médiatrice sont étudiées par un « comité de suivi », présidé par les directeurs de cabinet des ministres de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Cette démarche est certes intéressante mais demeure à ce stade fermée aux différentes parties prenantes de la communauté éducative, qui sont, en revanche, représentées au CSE.



CONCLUSION

Au fil de son histoire, à mesure qu'elle s'est installée dans différents pays, qu'elle a rencontré plusieurs cultures juridiques, qu'elle s'est acclimatée à différents contextes institutionnels, la médiation a poussé comme un jardin à l'anglaise. Adaptée aux enjeux spécifiques du terrain sur lequel elle s'installe, elle n'a rien d'une institution uniforme et tracée à l'équerre.

Quoi de plus normal dès lors que la médiation se revendique de l'équité, qu'Aristote décrivait en recourant à la métaphore de la règle de plomb, souple, qui permet de mesurer de façon juste et précise des objets aux formes non rectilignes ?

Vouloir transformer le paysage de la médiation en jardin à la française, chercher à normer et à réguler chacune de ses procédures, ce serait la faire entrer dans une forme qui n'est pas la sienne, mais bien plutôt celle des mondes dont elle cherche précisément à se distinguer : l'administration et la justice. Partant de l'idée que ce sont des espaces où le dialogue est difficile, voire impossible, le pari de la médiation est d'ouvrir un champ à part, dans lequel il est possible de se parler et de s'écouter, quand bien même on trouverait d'un côté un simple citoyen, parfois en grande difficulté, et de l'autre une administration, peut-être moins sûre d'elle-même qu'elle n'en a l'air. Aligner la médiation sur les standards qu'elle entend éviter, ce serait risquer de lui faire perdre son âme.

Peut-on cependant se satisfaire d'une situation dans laquelle il y a autant de régimes de médiation que de médiateurs institutionnels ? Où les modalités d'accès, de recevabilité, de traitement des demandes sont systématiquement différentes ? Où l'on n'est pas certain que ce sont bien ceux qui en ont le plus besoin qui bénéficient en priorité des services de la médiation et qui peuvent accéder à un traitement équitable de leur situation ?

L'esprit qui a présidé à la formulation des pistes contenues à la fin de ce rapport consiste à prendre au sérieux les promesses de la médiation, et à en rechercher les conditions de réalisation. Sans s'illusionner sur la capacité des médiateurs à

transformer l'administration, par la seule force de leur écoute et de leur parole, il s'agit de construire le cadre institutionnel dans lequel ils pourront avoir un effet aussi significatif que possible sur l'amélioration des relations entre les citoyens et les services publics.

Les conclusions du présent rapport rejoignent en ce sens celles du juriste Nick O'Brien qui invite à concevoir les ombudsmans comme des institutions politiques, dont l'intervention se situe davantage dans la perspective de la justice sociale que dans l'accompagnement marginal du système de justice administrative¹.

Les médiateurs chargés de renouer le dialogue entre citoyens et administrations doivent trouver leur place parmi une pluralité d'institutions qui jouent un rôle de « contrefort² » de la démocratie et la soutiennent là où elle peut présenter des signes de faiblesse. Ces institutions doivent recueillir et canaliser différentes formes de défiance, pour faire en sorte qu'elle contribue à l'amélioration du fonctionnement de l'ensemble de l'édifice social³.

Les médiateurs peuvent y contribuer si leur est ouverte la possibilité d'entrer dans un processus itératif avec l'autorité politique, via le débat public, pour élargir le champ de la redevabilité des administrations. De ce point de vue, l'évolution du Médiateur de la République en Défenseur des droits constitue assurément un élément de progrès, qui peut servir de référence au déploiement d'une culture non seulement juridique mais proprement civique de la médiation et de la défense des droits.

À l'heure de la remise de ce rapport au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, plusieurs réformes sont annoncées qui devraient faire évoluer sensiblement les politiques menées et les dispositifs institutionnels dans certains des champs qui ont été abondamment évoqués : l'unification des régimes de retraite d'une part et la fusion de plusieurs prestations sociales d'autre part.

Dans le cadre de ces deux réformes, prendre la médiation au sérieux pourrait vouloir dire construire, parallèlement à la conception et à la mise en œuvre des nouveaux dispositifs, et en prenant appui sur les meilleurs standards disponibles, des services

¹ Voir O'Brien N. (2018), « Ombudsmen and public authorities: A modest proposal », in Hertogh M. et Kirkham R., *Research Handbook on the Ombudsman*, op. cit.

² C'est la description que Pierre Rosanvallon fait des institutions qui relèvent de ce qu'il appelle la « contre-démocratie » ; voir Rosanvallon P. (2006), *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, p. 13.

³ Sur cette question de l'incorporation de la défiance, voir aussi France Stratégie (2018), *Expertise et démocratie. Faire avec la défiance*. Rapport, décembre.

accessibles, proches, disponibles et réactifs, capables à la fois d'accompagner les personnes dans les inévitables difficultés administratives qu'elles rencontreront, et d'alerter l'opinion et les pouvoirs publics sur les modifications à apporter au fil de l'eau afin notamment de s'assurer que les nouveaux régimes n'entraînent pas de ruptures de droits.

Ce serait le signe d'un État moderne, incorporant une culture de la médiation en continu, capable d'assumer une forme de remise en question de ses propres certitudes pour améliorer le service qu'il rend aux citoyens.



ANNEXES



ANNEXE 1

DES MÉDIATIONS AUX MÉDIATEURS : ENQUÊTE DE TERRAIN SUR CINQ DISPOSITIFS DE MÉDIATION INSTITUTIONNELLE

Synthèse du rapport remis à France Stratégie

le 18 juin 2019

Clothilde Desjeunes, Samuel Fely, Liora Israël,
Paul Michaud-Rossignol, Louis Pastor, Arianna Sullivan



École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris

Ce rapport de synthèse a été élaboré à partir de monographies réalisées sur cinq dispositifs de médiation institutionnelle. Ces cinq études ont été produites par des étudiantes et étudiants de Master 1 Sociologie de l'EHESS, qui avaient déjà réalisé pour l'enquête collective obligatoire de M1 une recherche sur le Défenseur des droits, dans le cadre de l'OuSciPo de l'EHESS. L'OuSciPo (Ouvroir de sciences sociales potentielles)¹ a été créé afin de développer les recherches partenariales en SHS (sciences humaines et sociales) en lien avec la société civile, et a constitué le cadre de ce premier travail sur le Défenseur des droits, à l'occasion duquel a été élaborée une méthodologie d'enquête qui a pu être réinvestie rapidement pour la réalisation de ces monographies à la demande de France Stratégie.

C'est dans ce contexte qu'ont pu être réalisées les cinq études de terrain menées de façon exceptionnellement rapide et concentrée, afin de tenir les délais serrés liés à la date de remise du rapport (et à la poursuite parallèle de leurs études par les étudiant-e-s). L'enquête (rédaction comprise) s'est ainsi déroulée entre le 1^{er} mars et le 15 juin 2019, ponctuée de réunions avec Liora Israël, directrice d'études à l'EHESS et coordinatrice scientifique de l'enquête, et Daniel Agacinski de France Stratégie².

Il faut donc souligner combien les conditions de réalisation de cette étude ont été particulières, cadrées d'un côté par la commande relative à son articulation avec le rapport attendu, et de l'autre par des contraintes spatio-temporelles importantes. Toutefois, l'aide à l'ouverture du terrain réalisée par Daniel Agacinski tout autant que l'inscription de cette enquête dans un rapport réalisé par France Stratégie ont grandement facilité l'accès aux dispositifs de médiation étudiés (à Paris comme en région), l'accueil réservé aux enquêtrices et enquêteurs ayant été dans tous les cas non seulement chaleureux mais aussi extrêmement ouvert aux sollicitations diverses associées à la réalisation d'une enquête de terrain de nature qualitative, appuyée avant tout sur des observations et des entretiens.

Par contraste avec les parties du rapport consacrées à l'histoire des dispositifs de médiation ou à leur pilotage, dans lesquels se retrouvent – parmi d'autres – les dispositifs étudiés dans l'enquête, l'accent a davantage été porté dans les monographies sur la médiation « en train de se faire », telle qu'elle se déroule au quotidien. Cette analyse rapprochée permet en effet de mettre en évidence, comme

¹ L'OuSciPo a été créé en 2014 par Corentin Durand et Liora Israël et a accompagné la réalisation de nombreuses enquêtes individuelles et collectives à l'EHESS. Voir son site : ouscipo.ehess.fr.

² Nous tenons particulièrement à remercier, outre les équipes de France Stratégie et toutes les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête, les personnels de la Direction de la recherche de l'EHESS et particulièrement Franck Malois et Loubna Mohammed, sans qui cette recherche n'aurait pu être réalisée.

on sera amené à le voir, les formes très diversifiées prises par la médiation « en actes », selon des modalités qui tiennent à la fois à des rapports aux requérants très différents, à des organisations de travail chaque fois singulières, et enfin à un type de rapport avec l'institution de référence variable.

Dans cette perspective, afin de contraster les institutions de référence comme les formats de médiation, les cinq médiateurs choisis pour être étudiés ont été les suivants :

- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) – monographie réalisée par Arianna Sullivan ;
- Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) monographie réalisée par Paul Michaud-Rossignol ;
- Éducation nationale et enseignement supérieur – monographie réalisée par Samuel Fély ;
- Pôle emploi – monographie réalisée par Louis Pastor ;
- et Ville de Paris – monographie réalisée par Clothilde Desjeunes.

La synthèse ici proposée ne saurait rendre tout à fait justice à la richesse des observations produites par les auteur-e-s des monographies, qui ont su restituer la matière éminemment complexe du traitement institutionnalisé de requêtes presque toujours singulières, et souvent révélatrices d'un rapport fragilisé ou abîmé aux institutions.

Pour faire apparaître la richesse de ces terrains, quelques encadrés seront proposés tout au long du texte permettant d'illustrer par autant de points de vue concrets sur des acteurs ou des situations de quoi sont faites les relations directes ou indirectes avec les dispositifs de médiation étudiés.

L'approche par les organisations et le travail des acteurs permet d'insister sur les « petites médiations » entre usagers et médiateurs institutionnels. Elles constituent l'essentiel du travail réalisé sur chaque requête, même si ce travail quotidien trouve aussi une traduction différente sous la forme du rapport d'activité qui bien souvent, on le verra, constitue au moins autant un rapport de l'activité passée qu'une tentative d'influer à l'avenir sur les problèmes identifiés à l'occasion du travail de médiation – et souvent laissés irrésolus du fait de leur caractère exorbitant par rapport aux marges de manœuvre du médiateur institutionnel.

Pour éviter les redondances, le plan choisi est construit de manière à suivre le trajet d'une requête : depuis le mode de présentation du dispositif de médiation sur son site

internet jusqu'à l'éventuelle réponse apportée, il s'agira de suivre le circuit par lequel sont suscitées, reçues, traitées, analysées, les demandes adressées à ces différents médiateurs. On se situera ainsi, en reprenant l'approche développée par Nicolas Dodier et Janine Barbot, dans une analyse des dispositifs qui porte attention à leur dimension matérielle et temporelle. Pour reprendre leur définition¹, un dispositif est un « enchaînement préparé de séquences destiné à qualifier ou à transformer un état de chose par l'intermédiaire d'un agencement d'éléments matériels et langagiers ». Cette définition, qui peut s'appliquer de manière heuristique à des dispositifs de traitement des requêtes tels que ceux des médiateurs étudiés, invite à porter attention non seulement aux acteurs de ce traitement, mais aussi aux modalités de travail qui sont les leurs, dans un cadre finalisé (la recherche d'une solution ou du moins l'envoi d'une réponse), mais néanmoins ouvert du point de vue de la transformation de l'état de chose initial finalement opérée.

1. Comment accède-t-on au Médiateur ?

Ce volet qualitatif du rapport sur les dispositifs de médiations institutionnelles invite à commencer par des questions simples : quelle est l'accessibilité de ces dispositifs du point de vue du public, quelle visibilité ont-ils, comment les médiateurs des différentes organisations étudiées peuvent-ils être saisis ?

a. Visibilité et accessibilité du dispositif

La question de la visibilité des dispositifs de médiation excède dans une très large mesure les limites et surtout les possibilités de notre enquête. Cela supposerait en effet de mener une étude auprès du public potentiel de ces dispositifs (par définition très difficile à circonscrire), ou à tout le moins de se tourner systématiquement vers les requérants pour déterminer comment ils ont appris qu'ils pouvaient recourir à la médiation (ce que l'on a cherché, le cas échéant, à faire apparaître quand cela était possible). Si Éric Ferrand, médiateur de la Ville de Paris, considère ainsi que « 95 % des gens ne nous connaissent pas »², cela ne constituerait véritablement un problème que si, dans une situation où l'intervention d'une telle médiation serait utile, cette option ne s'avérerait pas facilement identifiable pour l'éventuel requérant.

¹ Dodier N. et Barbot J. (2016), « [La force des dispositifs](#) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 71^e année, n° 2, septembre, p. 421-50.

² Entretien avec Éric Ferrand réalisé par Clothilde Desjeunes, 7 mai 2019.

De ce point de vue, et même si le bouche-à-oreille ou le conseil de professionnels sont également apparus comme des éléments importants, la visibilité sur les sites institutionnels concernés de l'information relative au dispositif de médiation constitue un indice intéressant vers lequel se tourner dans un premier temps.

Pour la Ville de Paris, si le médiateur est cité en bas de la première page du site comme relevant de la rubrique « Aides et démarches », lorsqu'on clique pour y accéder on ne trouve plus mention du médiateur parmi les sous-rubriques de cette page. On retrouve « Le médiateur » plus loin, à l'intérieur de la sous-rubrique « Démarches », entre « Grossesse : les démarches » et « Recensement citoyen ». Une fois arrivé sur la page présentant le Médiateur, après une brève présentation il est indiqué « Pour saisir le Médiateur ou prendre rendez-vous ». Deux liens sont ensuite proposés, l'un donnant accès au site du médiateur de la Ville de Paris, l'autre au site permettant de prendre rendez-vous avec un de ses représentants. Ainsi, dans l'arborescence du site de la mairie de Paris, le rendez-vous avec le représentant apparaît-il en première lecture comme une alternative à la saisine du Médiateur, et non comme un mode de saisine à proprement parler. Cette impression est confirmée à la lecture des sites, puisque, là où la prise de rendez-vous nécessite simplement de « préciser la nature du litige » dans un espace dédié, le site du médiateur indique qu'une saisine suppose l'échec d'une démarche préalable auprès d'un service de la mairie de Paris.

Dans la plupart des autres dispositifs de médiation étudiés, la nécessité d'une démarche préalable ayant échoué est plus clairement mise en évidence sur les sites internet, avec toutefois un degré de flou assez variable. S'agissant de la Caisse d'allocations familiales (CAF), une définition présente sur le site, par exemple dans le rapport annuel d'activité de 2015, identifie bien comme relevant de la médiation « tout mécontentement exprimé par un usager à propos du service rendu par la CAF, quelle que soit la forme de l'expression de ce mécontentement, à la condition que celui-ci ait accompli au préalable une démarche auprès de la CAF ». Toutefois cette mention est difficile à trouver et, les allocataires passant en réalité par les différentes CAF départementales, il faut prendre en compte les variations de la disponibilité de l'information selon les caisses. Quelques CAF disposent de blogs qui publient parfois des articles sur la médiation (par exemple sur le site de la CAF 71) ou mettent à disposition des notices informatives que l'on peut facilement trouver à l'aide d'un moteur de recherche, à condition de savoir que l'on recherche des informations... sur le médiateur.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que, selon les départements, la définition de la médiation administrative diffère sensiblement d'une notice à l'autre. Pour la CAF

Côtes-d'Armor, la définition de la médiation administrative est la suivante : « Le rôle du médiateur [est] de créer ou rétablir le lien avec les usagers lorsque les désaccords ou les blocages administratifs avec la CAF ont dépassé toutes les possibilités de recours ordinaire avec nos services. Il est votre interlocuteur privilégié pour restaurer le dialogue ». Cette présentation faisant du médiateur avant tout un facilitateur et l'agent d'une restauration du dialogue davantage que de règlement des litiges, contraste avec la présentation plus sibylline de la CAF du Puy-de-Dôme qui indique sur son site, pour expliquer quand saisir le médiateur : « vous avez déjà formulé une réclamation et vous n'êtes pas satisfait de la suite donnée ». D'autres définitions de ce rôle coexistent sur d'autres sites. Ainsi le site du ministère de la Justice justice.fr renvoie des allocataires à la médiation administrative « à la suite d'une réclamation lorsque le blocage persiste »¹, et précise que « les coordonnées du médiateur sont indiquées dans votre Caf et peuvent être recherchées sur le site internet de votre Caf », ce qui en pratique n'est pas toujours le cas.

La définition des modalités de saisine de la médiation est donc présentée de façon variable, quand elle n'est pas absente. Si les documents cités précédemment indiquent des adresses, des adresses électroniques, et parfois des numéros de téléphone, ils sont minoritaires. Dans d'autres cas, des allocataires sont encouragés à accéder la rubrique « Contacter ma Caf » sur leur compte, où ils trouveront une adresse et un numéro générique (pas particulièrement celui du médiateur), et auront la possibilité d'envoyer un message générique.

Ainsi, s'agissant de services de médiation censément comparables, d'une caisse à l'autre la définition même du rôle du médiateur peut changer sensiblement (entre la fonction de facilitateur et celle de recours), et la possibilité de le contacter apparaît dans certains cas très rapidement, alors que dans d'autres elle ne semble pas exister.

Cette énumération, qui peut sembler fastidieuse, est toutefois un moyen indirect de donner accès à l'expérience qui peut être celle de requérants, confrontés dans les faits à des recherches plus ou moins longues ou aléatoires pour accéder à un dispositif dont ils possèdent sans doute d'autant moins les clés qu'ils relèvent d'un public connaissant des difficultés dans leur rapport avec cette, si ce n'est les, administration(s).

La variabilité est aussi ce qui caractérise, dans une moindre mesure, l'accessibilité des médiateurs académiques de l'Éducation nationale. Les adresses mail et numéros

¹ www.justice.fr/fiche/recourir-mediateur-caf-msa.

de téléphone des médiateurs sont en général disponibles sur le site de leurs académies respectives, et compilés sur le site de l'Éducation nationale. En outre, la saisine est parfois également possible sur le site de l'académie via un formulaire en ligne (par exemple dans l'Académie de Paris). La clarté de la présentation est donc assez différente selon les académies, ainsi que la facilité d'accès à la page du médiateur académique (une académie n'offrant même aucune information). Cette hétérogénéité entre les sites, en particulier au niveau des informations de contact, a d'ailleurs été identifiée au niveau du pôle national, puisqu'une analyse serrée a été réalisée sous la forme d'un tableau Excel, classant les pages d'information des médiateurs d'académie selon les catégories suivantes : page convenable (9/36) ; page insuffisante (13/36) ; page satisfaisante (4/36) ; page inexistante (10/36)¹. Cette nomenclature rigoureuse, en cours de réalisation, appuyée sur des items précis (adresse e-mail conforme ou non, coordonnées complètes, etc.) indique une prise de conscience de l'importance d'un mode d'accessibilité homogène de la médiation, dans le sens d'une information la plus complète possible.

En ce qui concerne les médiateurs de la CNAV, leur présentation est beaucoup plus uniformisée, puisque toutes les pages relatives à la médiation des caisses régionales (CARSAT hors d'Île-de-France) renvoient à un formulaire unique national² mis en place début 2019. Le formulaire de saisine est très clair, mentionnant notamment la nécessité d'une réclamation auprès de la caisse ou d'un recours préalable devant la CRA (Commission de recours amiable). Il impose toutefois de joindre dès cette étape tout un ensemble de pièces, « sous peine d'irrecevabilité » comme il est très nettement mentionné. Nulle alternative, adresse ou numéro de téléphone n'est proposée. Dans le cas du médiateur de Pôle emploi, le rôle du médiateur apparaît visible sur le site de Pôle emploi comme sur l'espace personnel de l'utilisateur. Dans les réponses négatives adressées au demandeur d'emploi ayant présenté une réclamation, il est spécifié qu'il peut saisir la médiation qui procèdera à un examen de son dossier. Cette saisine peut se faire par courrier ou mail.

La définition même du rôle du médiateur varie ainsi parfois fortement d'un dispositif à l'autre, mais aussi parfois à l'intérieur d'un système de médiation institutionnelle lorsque la médiation est déclinée à l'échelle locale. Cette diversité contribue certainement à forger des représentations très différenciées de la fonction de médiation de manière générale, et de la capacité du médiateur concerné à traiter le problème auquel est confronté l'utilisateur. Toutefois, cette mise en visibilité de

¹ Document interne collecté par Samuel Fély.

² www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/retraites/nos-contacts/faire-appel-au-mediateur-de-votre-caisse-regionale.html.

l'institution sur internet ne suffit pas à rendre compte des modalités concrètes de saisine, une fois l'information repérée, et dans les cas où celle-ci (ou un autre mode d'information : plaquette, lien issu d'un autre site internet, conseil, etc.) conduit l'administré à décider de saisir le médiateur de l'institution concernée.

b. Les modalités de saisine

Les modalités de saisine sont de plusieurs types, parfois exclusives, parfois parallèles comme on l'a déjà entraperçu. Un des dispositifs de médiation étudié propose une modalité commune de saisine sur l'ensemble du territoire : il s'agit du formulaire en ligne de la CNAV. D'autres proposent des modalités formellement similaires mais déclinées différemment selon les structures locales. C'est le cas des CAF, pour lesquelles le médiateur est joignable par courrier ou par mail à une adresse souvent générique, et plus exceptionnellement – dans les Côtes d'Armor par exemple – « par un signalement auprès de nos agents au siège ou dans l'un de nos points d'accueil ». La saisine des médiateurs de l'Éducation nationale peut se faire par différents canaux (mail, téléphone, parfois formulaire), mais c'est la référence à un (ou des) médiateur(s) individuel(s), dont les noms sont donnés sur la page dédiée du ministère ou de l'Académie, qui singularise la présentation des modalités de contact. Enfin, la saisine du médiateur de la Ville de Paris se distingue par sa différenciation en deux branches, la possibilité d'une part de prendre un rendez-vous physique avec l'un de ses représentants, la possibilité de l'autre de procéder à une saisine écrite, par voie électronique ou par courrier postal.

La différence formelle repérable entre les modalités de saisine des différents dispositifs de médiation institutionnelle doit-elle être interprétée comme une source de confusion, ou comme une plus grande ouverture à la diversité des requêtes possibles ? Cette fois encore, répondre de façon définitive à cette question supposerait sans doute de recourir à d'autres modalités d'investigation, à travers une sociologie de l'expérience des requérants. Toutefois, il est vraisemblable que ces différences ne sont pas sans effet, et notamment que les formulaires obligatoires relativement « fermés », demandant le téléchargement de pièces (CNAV, formulaire en ligne Ville de Paris) peuvent être plutôt dissuasifs pour certaines populations. Remplir ces formulaires en ligne constitue en effet une opération relativement complexe, demandant une maîtrise informatique assez poussée, et éventuellement la possession (ou l'accès à) des outils informatiques tels qu'un scanner.

Une autre particularité, variable selon les dispositifs, concerne la possibilité de saisir le seul médiateur local (régional ou départemental), ou également le niveau national. S'agissant de Pôle emploi comme de l'Éducation nationale, le recours à ces deux

niveaux est possible. En ce qui concerne Pôle emploi, l'une ou l'autre option est ouverte indifféremment s'agissant du contrôle de la recevabilité. À l'inverse, s'agissant de l'Éducation nationale, une différence de nature justifie la possibilité de saisine à un niveau plutôt qu'à l'autre : le médiateur de niveau national ne peut être saisi que pour une décision « relevant de l'administration centrale du ministère [...], du réseau des établissements français de l'étranger ou du service inter-académique des examens et concours ». Par contraste, les médiateurs d'académie sont quant à eux compétents pour toute décision prise par un établissement, un service relevant d'une académie, ou pour un litige avec un pair ou un agent du système éducatif. On le verra, la CNAV se situe dans une situation évolutive (avec la création de médiateurs régionaux).

L'analyse des modalités de saisine ne dit rien de la manière dont seront reçues les requêtes ainsi transmises : comme on le verra, l'absence de pièces justificatives ne conduit pas, en règle générale, à empêcher définitivement toute prise en compte du dossier, des échanges avec les personnes en charge du traitement de la requête permettant le plus souvent de pallier l'insuffisance initiale des pièces. Toutefois, l'annonce plus formelle (par exemple dans le cas de la CNAV) de l'irrecevabilité de tout dossier incomplet a vraisemblablement un effet discriminant, certaines personnes pouvant penser – peut-être à tort – que cette voie de recours se voit ainsi irrémédiablement fermée s'ils ne parviennent pas à remplir complètement le formulaire en ligne.

c. Avec ou sans rendez-vous : accueil ou mise à distance de l'utilisateur

Les systèmes de médiation étudiés se différencient fortement selon les modalités possibles de contact entre l'utilisateur et un interlocuteur, depuis la possibilité de rencontrer facilement, en personne, un représentant du Médiateur, jusqu'à la saisie via une interface unique donnant lieu à des retours relativement standardisés et dans des délais de réponse très variables. La description des modes de contact avec les requérants permet de mettre en évidence une palette étendue de types de rapports avec les usagers.

Le cas le plus singulier, qui ressemble formellement au modèle du délégué du Défenseur des droits, est celui du représentant du médiateur de la Ville de Paris. Le représentant est un interlocuteur direct des requérants. À ce titre, il accueille le public à l'occasion de permanences et sur rendez-vous, dans différents lieux (mairie, Centre d'action sociale, Point d'accès au droit, Maison de la justice et du droit, Centre d'animation), dans chaque arrondissement. Même si la demande ne correspond pas aux champs d'intervention du Médiateur, il apporte informations et conseils aux

usagers, mais il n'instruit en aucun cas le dossier. En cela, il ne remplit pas lui-même un rôle de médiation comme peuvent le faire les délégués du Défenseur des droits. Chaque représentant doit bien cerner le problème du requérant pendant sa permanence et lui demander de fournir des pièces justificatives. Puis il rédige un compte rendu dans lequel il précise les coordonnées du requérant, le thème précis de la requête, le nom du service de la Ville auprès duquel un recours préalable a été effectué, le nombre de pièces justificatives et un résumé de la réclamation. Enfin, il fait remonter le dossier au siège où il sera instruit par une équipe de rédacteurs salariés.

L'activité de représentant est exercée à titre bénévole, en contrepartie d'une indemnité représentative de frais, d'environ 230 euros par an. La plupart des représentants du Médiateur sont retraités et ont eu une expérience professionnelle au sein des services de la Ville de Paris. Certains représentants sont issus d'autres milieux professionnels. Il n'y a pas de limite temporelle pour exercer cette activité, mais la plupart des requérants restent le temps du mandat du Médiateur nommé.

L'autre dispositif de médiation dans lequel les contacts directs avec les usagers sont les plus importants repose lui aussi, du moins dans ses fonctions décentralisées, sur d'anciens personnels à la retraite : il s'agit du médiateur de l'Éducation nationale. Dans les deux cas, l'ancienneté relative du dispositif permet sans doute d'expliquer leur proximité formelle avec le fonctionnement du Médiateur de la République. Même s'ils n'assurent pas, sauf exception, de permanence physique, les médiateurs académiques de l'Éducation nationale sont, on l'a vu, désignés par leurs noms et prénoms sur les sites d'académie, et sont joignables non seulement par une adresse mail personnelle mais aussi au téléphone. Bien que le numéro, selon les cas, renvoie à un secrétariat ou au médiateur académique lui-même, cette accessibilité affichée et personnalisée est singulière par rapport aux modes de présentation des autres médiateurs.

Toutefois, l'accessibilité orale rendue possible par l'usage du téléphone se révèle uniquement temporaire : comme le montre l'enquête, lorsque le coup de fil permet d'établir que la requête est légitime, il est en règle générale demandé au requérant d'envoyer un mail récapitulant les éléments mentionnés, et donc de passer par la voie écrite.

L'extrait d'entretien suivant, réalisé avec un médiateur académique, permet de comprendre que l'écrit apparaît à la fois comme une étape dans la mise à distance de son problème par l'usager, et comme un moyen d'appréhender plus facilement la situation pour le médiateur :

« Je préfère un écrit pour faire les dossiers. Ensuite voilà on appelle et cætera...mais il y a des personnes qui ne sont pas à l'aise avec l'écrit je comprends qu'ils m'appellent (...) et très généralement c'est le mail quand même.

Q ? : qu'est-ce que vous dites aux gens quand vous les avez au téléphone ?

R : D'abord bonjour !... Souvent quand ils saisissent par téléphone c'est qu'il vient de se passer, une petite goutte d'eau [qui fait déborder le vase] donc ils sont très très énervés, je commence par leur demander leur nom, voilà [...] un nom, un prénom, pour qui on appelle, un enfant ? Qui est scolarisé ? Et cela pose un peu, le temps que l'on fasse cela l'émotion disparaît pas mais on a pris un peu de distance, et après je leur demande s'ils le peuvent de me faire un mail pour m'expliquer tout cela. S'ils me disaient – ce n'est pas arrivé – , mais s'ils me disaient : "j'ai pas d'ordinateur", eh bien je me débrouillerais avec cela. Jusque-là personne n'a refusé de le faire [le mail]. Mais j'ai eu des personnes qui m'ont dit oui pas de problème mais qui n'ont pas donné suite. Peut-être qu'ils se manifesteront un peu plus tard. »¹

Si les médiateurs de l'Éducation nationale sont ainsi relativement accessibles, et organisent parfois des rendez-vous, voire des réunions avec des requérants (lorsque la charge de travail, très variable selon les académies, le permet), la prépondérance du recours à l'écrit apparaît néanmoins singulière, risquant vraisemblablement d'éloigner un certain nombre des requérants qui ont fait le premier pas à l'oral, comme en témoigne l'exemple ci-dessus. La valorisation de l'écrit, liée à leur culture professionnelle d'anciens enseignants (souvent dans les matières littéraires) et /ou de cadres de l'Éducation nationale, apparaît également dans le traitement des mails, puisque lors de l'observation il apparaît que ceux-ci sont systématiquement imprimés pour être archivés. Cette appétence pour l'écrit et même pour l'imprimé correspond également à une préférence pour un traitement plus apaisé des dossiers, rendu possible par la transcription en mots du problème, associée à une distance temporelle plus grande avec l'événement déclencheur. Elle permet également plus facilement d'enregistrer la demande dans la base de données du médiateur. Toutefois, la conscience du risque de « perdre » un certain nombre de requérants dans ce processus de passage par l'écrit peut être minorée, comme dans l'exemple ci-dessus, comme si la possibilité du passage par l'écrit était neutre socialement.

En ce qui concerne le dispositif de médiation à Pôle emploi, il combine le formalisme de la saisine en ligne et une relative souplesse de traitement dans l'accueil des requêtes. Lorsque la demande peut être traitée à l'échelle de l'agence, la médiation renvoie le courrier directement à ce niveau. Il arrive en effet que certains litiges ou désaccords qui pourraient être traités au premier niveau arrivent à la médiation. Le

¹ Entretien avec une médiatrice académique, réalisé par Samuel Fély.

médiateur local (lui-même salarié de Pôle emploi et qui a accès au dossier informatique du requérant), envoie dans ce cas une notification à l'agence concernée, avec la saisine en pièce jointe. La mention « réorientation interne » dans le rapport d'activité de Pôle emploi fait référence à cette pratique : « La réorientation interne à Pôle emploi signifie généralement qu'il n'y a pas eu de réclamation préalable au premier niveau ». Cette capacité à ne pas catégoriser les dossiers selon leur seule recevabilité ou irrecevabilité permet de renvoyer des dossiers vers le niveau de l'agence lorsque le problème relève encore du niveau de la réclamation, sans renvoyer le dossier à l'utilisateur en lui demandant de le faire. Cette procédure de réorientation, qui correspond aux 25 % de saisines sans réclamation de 1^{er} niveau mentionnées dans le rapport d'activité de Pôle emploi, constitue de fait un mode d'accompagnement de l'utilisateur vers le niveau local de son agence – alors que techniquement, le dossier étant irrecevable (la première réclamation n'ayant pas été faite) il aurait pu être simplement rejeté.

Des rendez-vous en face-à-face sont parfois organisés par les agents des médiations locales de Pôle emploi avec les requérants lorsque la situation semble l'exiger, et des rendez-vous téléphoniques peuvent également être fixés. Effet – sans doute relativement imprévu – de la mise en place de la MPO (médiation préalable obligatoire), celle-ci s'est traduite par la généralisation du recours au téléphone dans les trois régions étudiées où l'expérimentation a été mise en place. Les médiateurs des régions concernées et le Médiateur national ont en effet instauré des règles relatives à ce mode de traitement des requêtes : l'entretien téléphonique est systématisé, afin de pouvoir reprendre à l'oral les éléments du dossier avec l'utilisateur. Ces entretiens ont vocation à se substituer au courrier détaillé envoyé habituellement à l'utilisateur à l'issue de la médiation. Cette nouvelle démarche prend donc en compte la particularité de la médiation préalable obligatoire, qui précède – pour une série limitée de litiges (voir la partie 3 du rapport) – tout recours contentieux auprès du tribunal administratif. La construction d'un processus spécifique lié à l'instauration d'une MPO apparaît ainsi pour Pôle emploi comme une manière de garantir la neutralité de la médiation, et surtout de se prémunir contre toute remise en cause des solutions préconisées dans le contentieux ultérieur. Comme l'indique un médiateur d'un pôle régional en entretien :

« Les courriers de réponse MPO sont beaucoup plus simples que les courriers de médiation classique. Ils sont formalisés, on ne reprend pas tous les éléments et on ne donne pas d'explications. Ici c'est une façon d'affirmer notre neutralité.

C'est-à-dire ?

« Vis-à-vis des tribunaux administratifs ! Nous avons décidé avec le Médiateur national et les médiateurs affiliés à la MPO [nom de la région] de faire des courriers types. Pourquoi à

votre avis ? Car parfois, la MPO n'aboutit pas. Dans ce cas, le tribunal administratif peut être saisi. Or les T.A., de même que les avocats, pourraient utiliser nos écrits dans l'instruction du dossier. Donc tous les éléments doivent rester les plus neutres possibles. Vous comprenez ? C'est un des aspects que la MPO implique. »¹

La judiciarisation du processus de médiation, dorénavant inscrit de plain-pied dans la procédure contentieuse par la MPO, conduit ainsi à une attitude plus prudente, l'oralité étant privilégiée au détriment de traces écrites susceptibles d'être mobilisées contre l'une des parties... Cette lecture très extensive du « risque » lié à la mise en place de la MPO – notamment dans la mesure où le contenu de la médiation est couvert légalement par la confidentialité – permet de souligner quels peuvent être les effets induits inattendus produits par une réforme censée privilégier le recours à la médiation et qui conduit dans les faits à une prudence accrue au profit d'un développement de l'oralité dans l'échange avec les requérants.

Les modes de traitement des requêtes qui apparaissent les plus distancés à l'égard des usagers sont ceux des caisses de sécurité sociale. Les médiateurs locaux des CAF effectuent tout d'abord un tri des courriers reçus, afin de déterminer leur recevabilité. Ils peuvent dans certains cas accorder un rendez-vous avec les allocataires, en face-à-face ou par téléphone, après la prise de contact initiée par l'usager. Eux-mêmes salariés des CAF, exerçant leurs fonctions à temps partiel le plus souvent (seuls 25 % sont à temps plein), ils enregistrent sous la forme de documents écrits toutes leurs interactions dans le dossier de l'assuré. Comme dans le cas de Pôle emploi, la MPO a été expérimentée dans un certain nombre de territoires (six départements). La différence avec Pôle emploi réside dans l'intervention des délégués du Défenseur des droits, en amont de la saisine, qui conduit, d'après les témoignages des médiateurs des CAF, à un allongement des délais, tout autant qu'à des saisines incomplètes ou fautives, semble-t-il du fait de leur connaissance imparfaite de ce champ de compétences. Cette réaction laisse percevoir une forme de réticence à l'égard de l'implication dans le processus de personnels extérieurs à l'institution, peut-être susceptibles de voir d'un autre œil la manière dont les dossiers y sont traités.

De fait, lorsque les personnels traitant les dossiers de médiation sont salariés de l'organisme qui fait l'objet de la réclamation, la culture de l'institution semble s'imposer dès le tout début du traitement de la requête, et laisser son empreinte dans les relations avec l'usager. C'est tout particulièrement le cas à la CNAV, dont le formulaire de saisine unique augure d'une homogénéité, voire parfois d'une

¹ Extrait d'un entretien réalisé par Louis Pastor.

dépersonnalisation du traitement des requêtes. Le médiateur de l'assurance Retraite n'assure d'ailleurs aucune permanence. Tous les échanges se font à l'écrit, par mail ou par courrier. Le service médiation possède une adresse mail générique qui sert à échanger avec les réclamants. Chaque employé possède par ailleurs une adresse personnelle nominative. Lorsqu'ils utilisent l'adresse générique, ils ne sont pas tenus de signer avec leur nom et peuvent signer « Le médiateur ». En revanche, ils ne peuvent pas utiliser la signature nominative du médiateur régional ou national sans son approbation. Il n'y a pas de contraintes particulières concernant la signature de mail, cela dépend de l'agent et du cas qu'il doit traiter. Il ressort que les agents alternent entre leur propre signature et celle du médiateur en fonction des échanges.

« Parfois si je tombe sur un type compliqué je vais mettre « Le médiateur » à la fin de mon mail parce que ça a plus de poids, mais sinon la plupart du temps je préfère mettre mon nom pour qu'on sache de qui ça vient. »¹

Aucun numéro de téléphone direct n'est diffusé sur le site internet, dans les locaux ou encore sur la plateforme téléphonique du 3960, pour contacter la médiation. La responsable du service clientèle et juridique d'une CARSAT va jusqu'à « prohiber » à ses équipes d'échanger par téléphone avec les assurés. « Prohiber » aurait été le mot employé lors d'une réunion visant à informer les agents des procédures à respecter pour le service de médiation. Il ne semble toutefois pas y avoir de systèmes de sanctions mis en place ou de vérification des pratiques des agents. Une des membres du service confie d'ailleurs donner occasionnellement sa ligne directe. C'est une pratique qui, bien que peu répandue, lui paraît permettre d'aller plus vite dans le traitement de ses dossiers.

Les locaux physiques des CARSAT ou de la CNAV (où se trouvent les services de médiation) sont interdits au public, bien que l'accès soit plus ou moins contrôlé en fonction du lieu. Deux vigiles contrôlent l'identité de chaque personne entrant au siège de la CNAV avenue de Flandres à Paris, avant même l'arrivée au petit bureau d'accueil. En revanche, l'accès aux locaux de la CARSAT de Lyon se révèle par exemple beaucoup plus aisé. Aucun contrôle pour entrer dans le bâtiment, seul un badge permet d'accéder aux étages. Au-delà du seul service de médiation, le contact en libre accès avec un conseiller dans une agence retraite (que ce soit celle dont on dépend ou non) a aussi disparu, au profit d'un système de rendez-vous. La disponibilité des agents va varier d'une agence à l'autre et l'attente peut atteindre plus de deux mois dans certains cas. L'approche dématérialisée, via le site internet ou la plateforme téléphonique, est privilégiée. Le 3960 ou « le numéro de l'Assurance

¹ Extrait d'un entretien réalisé par Paul Michaud-Rossignol.

Retraite » est la seule voie téléphonique officielle diffusée. Les opérateurs qui y répondent sont formés pour traiter les requêtes les plus simples mais n'ont pas accès au dossier d'un assuré dans son intégralité, ce qui les pousse à devoir inviter l'assuré à consulter son espace en ligne ou à prendre rendez-vous avec un conseiller en agence dès que la demande devient complexe. Au cours de l'enquête, un certain scepticisme a pu être décelé quant à la circulation de l'information relative à la médiation, comme l'indique cet extrait d'entretien avec une responsable régionale :

« Les techniciens en agence retraite, ils ne mentionnent pas toujours que l'assuré a la possibilité de saisir le médiateur. Je ne suis même pas sûre qu'ils savent tous ce que c'est la médiation. Les cadres ils savent, mais les techniciens je pense pas. [...] Ceux qui sont en contact avec les assurés ce sont les techniciens. »¹

Entre l'instauration de permanences et l'évitement de toute rencontre avec les usagers, les services de médiation étudiés se caractérisent donc par un rapport au public extrêmement variable. Cette polarisation entre deux extrêmes peut être associée à deux conceptions empiriques du rôle de la médiation (entre lesquelles se situent les cas étudiés), qui peut être conçue avant tout en référence à une personne, ou en relation avec un problème. Dans le premier cas, l'importance de la prise en compte de la perception de l'usager – telle qu'elle peut apparaître en entretien – contribue à valoriser l'échange avec lui. Dans le second, la recherche de l'identification d'un éventuel problème dans le traitement antérieur du recours conduit à se focaliser sur la lecture formelle des documents et sur les contacts avec les services.

À la diversité des médiateurs correspond donc, on le voit, une grande diversité des dispositifs d'accès, diversité que l'on peut retraduire sous la forme de plusieurs tensions structurantes. L'une tient à la manière dont la médiation est présentée au public : dans certains cas la restauration du lien entre l'institution et l'usager est mise en avant, dans d'autres c'est une procédure de réclamation en dernier recours qui est présentée de façon plus formelle. Au-delà de cette différence, les modes d'accès aux dispositifs sont eux-mêmes décrits de façon très variable sur les supports vers lesquels peuvent se tourner les éventuels requérants. Toutefois, si l'homogénéisation des modes de présentation peut apparaître comme un objectif à atteindre s'agissant de procédures déclinées sur différents territoires, cette unification présente le risque de tendre vers la dépersonnalisation lorsqu'elle correspond à un formulaire unique, sans autre possibilité de contact. Les possibilités de rencontre avec l'usager elles-mêmes varient grandement, entre des dispositifs qui donnent de droit accès à un

¹ Extrait d'un entretien réalisé par Paul Michaud-Rossignol.

rendez-vous, ceux qui prohibent tout échange téléphonique ou en face-à-face, en passant par les dispositifs plus nombreux dans lesquels ces possibilités sont évaluées au cas par cas par les personnes chargées du traitement des dossiers, auxquelles nous allons plus particulièrement porter attention en nous intéressant au circuit de la requête à l'intérieur des différents dispositifs.

2. Les circuits de la requête

Que se passe-t-il, une fois l'usager devenu requérant ? Que deviennent le courrier, l'e-mail, le contenu du formulaire en ligne, les traces de l'entrevue avec un représentant ? Comment sont aiguillées, traitées, analysées, ces requêtes pour lesquelles des réponses doivent être transmises, dans des délais plus ou moins contraints ? Quelles sont les conditions matérielles d'organisation du travail qui correspondent à ce processus, et dans quelle mesure ont-elles un impact sur la réponse produite ?

a. Qui reçoit, qui répond ? Des modes de traitement plus ou moins délégués

Si, comme on l'a vu, les représentants du médiateur de la Ville de Paris apparaissent les plus facilement accessibles au requérant, via la possibilité de prendre rendez-vous en ligne et l'absence de contrôle *a priori* des conditions de recevabilité de la demande, cette grande accessibilité ne correspond pourtant pas à une réelle marge de manœuvre, puisque le représentant a pour seule fonction de remplir un dossier qui sera ensuite traité dans les services du Médiateur.

D'après l'enquête réalisée par Clothilde Desjeunes dans cinq permanences situées dans autant d'arrondissements, les requérants trouvent les délégués par des voies bien différentes selon leur origine sociale et selon le type de problèmes auxquels ils sont confrontés : la plupart des requérants informés par le bouche-à-oreille de l'existence de la permanence sont des personnes relativement aisées, résidant en particulier dans le 16^e arrondissement et venues pour des problèmes de FPS¹ non justifiés, tandis que les personnes orientées par leur assistante sociale viennent pour des problèmes sociaux ou de logement/habitat. Outre ces sources d'information bien distinctes, les agents d'accueil des lieux dans lesquels se tiennent les permanences

¹ Forfait post-stationnement, un problème récurrent ces derniers mois à Paris, concernant des résidents disposant pourtant d'une carte de stationnement résidentiel, ou des personnes handicapées dont la carte était pourtant bien visible de l'extérieur.

des représentants du médiateur de la Ville de Paris (merci aussi, selon les cas, les permanences des délégués du Défenseur des droits, d'associations d'aide aux migrants, de lutte contre la discrimination, etc.) peuvent jouer un rôle important dans l'orientation des usagers.

**Encadré : le rôle variable de « filtrage » des usagers
par les agents d'accueil des structures**

Le filtrage des usagers dépend du type de structure, des consignes données par les responsables de la structure au personnel d'accueil, des types de permanences tenues au sein de cette structure et des modalités de prise de rendez-vous. En effet, si une mairie permet aux usagers de prendre rendez-vous par internet, alors il n'y aura pas de filtrage par les agents d'accueil. De plus, le profil des agents d'accueil varie beaucoup d'une structure à l'autre. Dans les Points d'accès au droit, les agents d'accueil sont généralement des personnes qui ont fait des études de droit et qui ont de l'expérience pour traduire sur le plan juridique des problèmes de la vie quotidienne. Cela n'est pas le cas partout. Il semblerait que dans les CASVP (Centres d'action sociale de la Ville de Paris), les agents d'accueil soient des personnes en reclassement qui n'ont jamais fait cela avant.

Par ailleurs, la manière dont s'exerce le filtrage des usagers dépend de la personnalité du représentant. Alors que le médiateur de la Ville de Paris (MVP) ne donne aucune directive à ce sujet et revendique de traiter toutes les demandes, même hors de son champ de compétences, ce sont les représentants qui disent au personnel d'accueil s'ils acceptent de recevoir des personnes qui viennent pour des litiges avec des administrations non parisiennes. Des situations ont été observées dans lesquelles le représentant du MVP n'ouvre pas de dossier, invite la personne à revenir le voir une fois des démarches préalables effectuées ou avec les pièces justificatives de leurs démarches, ou encore le réoriente vers un autre Médiateur plus compétent. Dans la même situation, d'autres représentants ouvrent un dossier sans aucune pièce, le transmettent à la Mission de Médiation et invitent le requérant à transmettre par mail ou par courrier les pièces complémentaires à la Mission de Médiation. Sur six représentants rencontrés lors de l'enquête, deux ont émis des critiques sur le travail des agents d'accueil. Cela ne semble pas être un problème central, mais si les représentants en ont parlé spontanément, c'est que cela devait leur sembler important.

« Parfois ils se trompent [...] oui des fois les stagiaires, les nouveaux [...] des erreurs dans les adresses des requérants, dans leur nom, dans leur numéro de téléphone et puis des fois ils m'envoient des gens que j'aurais jamais dû recevoir. [...] Je sais pas comment ils se débrouillent mais en même temps ils ont pas un rôle facile, faut dire

que ça défile toute la journée surtout depuis qu'il y a la borne CAF ». (*Entretien avec une représentante, permanence d'une mairie, le 09/04/2019*)

Cela tranche tout à fait avec la conception du travail des agents d'accueil que se fait un représentant dont la permanence se situe dans un CASVP et qui, lui, a donné la consigne aux agents d'accueil de ne pas filtrer. Ce représentant souhaite recevoir tout le monde car il estime que les problèmes des requérants sont imbriqués, et que même si les requérants eux-mêmes n'expriment pas de litige avec la Ville de Paris, on peut toujours trouver quelque chose. Cela permet aussi d'informer Éric Ferrand d'autres problématiques parisiennes, pas forcément administratives, mais qui sont tout de même importantes.

« Le lieu important c'est l'accueil, tout dépend des agents d'accueil. Moi j'ai toujours donné comme consigne "Vous ne filtrez pas". Parce que premièrement, la personne commence, on pense que c'est pas la Ville de Paris, puis en discutant il y a des sujets très importants qui apparaissent. [...] Je lui dis « Écoutez madame, vous n'avez aucune chance de changer de logement, vous en avez déjà un, plutôt bien placé, on va donner la priorité aux gens qui demandent un logement pour la 1^{re} fois, à moins que vous ayez un motif très grave quoi. » En creusant, elle m'a dit qu'elle avait fait la connaissance d'un couple qui habitait à la cité, et elle les avait rencontrés à la sortie de l'école, ils avaient sympathisé. Au bout de quelque temps le mec lui a proposé de se prostituer pour arrondir ses fins de mois. Elle a refusé. [...] Donc sur le rapport j'en ai parlé, alors après bien évidemment il faut voir si tout ça c'est vrai, faut prendre les deux versions, etc. Mais bon ... Donc les gens arrivent et ils disent pas ça dans les cinq minutes, c'est en discutant tranquillement. » (*Entretien avec un représentant, permanence CASVP, le 10/04/2019*)

D'après un coordinateur de PAD (Point d'accès au droit), la question du filtrage est précisément celle des agents d'accueil. Ils préfèrent réorienter tout de suite vers la bonne structure plutôt que de donner à l'utilisateur un rendez-vous avec un représentant qui ne sera pas compétent.

« Alors la question du filtre, c'est précisément notre travail. Un usager qui entre au PAD va dire, « J'ai un problème de logement ». S'il dit ça, nous on va s'évertuer à écarter tout ce qu'on ne peut pas traiter. [...] On est là pour dégrossir le problème en réalité. Parfois des gens ont des problèmes énormes, mais sur le terrain juridique il peut se décomposer en plusieurs domaines. Ceci relève de tel droit, avec tel professionnel. Humainement, on comprend les gens, mais il faut le traduire en termes juridiques. Nous les professionnels nous précisons souvent leurs compétences particulières, donc en fait c'est très rare qu'on ait des retours négatifs d'un professionnel qui sorte de son bureau pour nous dire que ça n'a rien à voir. » (*Entretien avec un coordinateur de PAD, le 24/04*)

Ainsi, même si le Médiateur souhaite instruire l'ensemble des dossiers qui lui sont soumis, et même si les rendez-vous avec les représentants sont aisément accessibles notamment via internet, des processus de filtrage existent toutefois.

Cet encadré permet de souligner que, dans une très large mesure, même pour les dispositifs qui se rendent les plus accessibles (comme les représentants du médiateur de la Ville de Paris, et le même phénomène a pu être observé pour les permanences des délégués du Défenseur des droits), un certain nombre de filtres difficilement mesurables affectent selon les lieux et les sources d'information des différents usagers la possibilité de devenir un requérant.

Lorsque la requête a pu être déposée, dans le cas du médiateur de la Ville de Paris, elle n'est toutefois pas traitée par le représentant, mais au siège, où des réponses sont apportées à toutes les requêtes, qu'elles concernent directement ou non – on l'a vu – la mairie de Paris. Ce traitement des requêtes est donc effectué par des rédacteurs travaillant au siège, au centre de Paris, à partir des remontées des dossiers opérées par les représentants et des requêtes transmises directement par courrier et par internet. Ce sont ces rédacteurs (5), salariés de la Ville de Paris et qui peuvent se tourner vers ses différents services pour répondre aux questions qui leur sont soumises, qui traitent donc les dossiers et se trouvent en situation de réaliser le travail de médiation. Leur travail de bureau, derrière un ordinateur, n'implique pas de contact direct avec les requérants, si ce n'est éventuellement par téléphone pour obtenir un renseignement supplémentaire, ou le plus souvent par courrier. Comme on l'a vu, lorsqu'ils arrivent en permanence les dossiers ne relevant pas du domaine de compétence du médiateur sont rarement écartés : les comptes rendus transmis par les représentants sont systématiquement traités par les rédacteurs, et en conséquence, près de 45 % des requêtes aboutissent à une réorientation-accompagnement. Comme dans le cas présenté plus haut de Pôle emploi, des dossiers qui pourraient être considérés comme irrecevables sont en réalité accompagnés. Depuis la mandature d'Éric Ferrand, la médiation de la Ville de Paris instruit tous les dossiers qui lui parviennent, même lorsqu'ils n'ont pas de lien avec la Ville ou qu'ils sont incompréhensibles – parce que le requérant n'est pas à l'aise avec l'écrit ou parce qu'il semble présenter des problèmes psychiatriques – afin de combler les silences de l'administration à l'égard des usagers et de leur apporter une réponse. Sa prédécesseure avait une autre façon de fonctionner et n'instruisait que les dossiers en lien avec la Ville de Paris. Cette vision du rôle de médiateur ne semble d'ailleurs pas être partagée par tous les acteurs de la médiation et suscite parfois même des critiques. L'attention portée aux usagers, quel que soit le bien-fondé de leur requête, n'est sans doute pas sans rapport avec le fait que, parmi les médiateurs étudiés, celui de la Ville de Paris est le seul qui rende des comptes à une élue, la Maire de Paris (lui-même ayant une expérience politique importante). Cette attention se traduit par un grand soin porté à la rédaction des courriers de réponse,

des lettres-types étant fréquemment retravaillées afin d'être les plus pédagogiques possibles à l'égard de l'utilisateur.

Dans les autres dispositifs étudiés, où l'on ne retrouve pas la même organisation, les requêtes, écrites le plus souvent, parfois téléphoniques, sont triées tout d'abord en fonction de leur recevabilité. C'est parfois un service « courrier » dédié qui est chargé de cette tâche, par exemple à la CNAV où les dossiers reçus sont tous enregistrés et traités au niveau national par trois assistantes techniques, avant d'être analysés par des chargées de médiation (2) qui les traitent ou le plus souvent les font ensuite « redescendre » pour qu'ils soient traités au niveau des CARSAT. Les chargé-e-s de médiation au niveau régional ne peuvent pour l'instant saisir les dossiers au niveau local, faute d'un outil informatique disponible au moment de l'enquête ; tout passe donc par le niveau national. En fonction de l'urgence du dossier, les assistantes techniques dérogent occasionnellement à la procédure. Elles envoient alors un accusé de réception signalant que le dossier est incomplet, invitant l'assuré à renvoyer au plus vite les pièces manquantes et vont parfois jusqu'à contacter le référent CARSAT dont dépend l'assuré pour qu'il puisse commencer à traiter la demande avant même l'envoi des pièces demandées. Ainsi, l'observation permet de mettre en évidence le fait que, contrairement à ce qui était annoncé sur le site, les requêtes incomplètes sont bien traitées, dans un contexte où, depuis la loi ESSOC, les critères de la recevabilité ont changé (puisque le traitement préalable de la requête par la CRA n'est plus exigé). Les chargés de médiation travaillent ensuite sur les dossiers jugés recevables, depuis leurs bureaux parisiens ou régionaux.

Le travail est à peu près comparable s'agissant de la médiation opérée dans les caisses d'allocation familiale : après un premier tri, le traitement se fait dans les bureaux avant tout, en s'appuyant sur les logiciels internes à l'institution. Le médiateur porte un regard global sur la situation de l'allocataire qui peut l'amener à des actions tant en interne de la CAF qu'auprès de partenaires externes. Il recherche des solutions et étudie tous les aspects du dossier, incluant le repérage des droits potentiels pour lesquels l'allocataire n'a pas effectué une demande. Dans certains services, les chargés de médiation peuvent avoir une spécialisation qui permet de répartir les dossiers, lorsque ce n'est pas le cas la sollicitation de collègues s'avère possible.

C'est aussi le cas dans les pôles de médiation de Pôle emploi, eux aussi de taille très variable selon les régions, où les médiateurs régionaux peuvent également s'appuyer sur des chargés de mission qui traitent des dossiers (les dossiers sont souvent distribués selon les « appétences » ou « connaissances » de chacun, en fonction de son parcours). La médiation constitue un espace dans lequel les conditions de travail

plus favorables permettent de revenir sur un dossier en « ratissant large »¹, afin de repérer la cause du litige, de comprendre s'il n'y a pas un dysfonctionnement plus général. Cette approche est rendue possible par le fait que le traitement n'y est pas tout à fait le même qu'en agence : les agences font du traitement de masse et doivent répondre à certains objectifs quantitatifs, là où le médiateur est censé « ne pas avoir de comptes à rendre ». Le volume de réclamations n'est pas le même non plus, les réclamations en agence étant traitées comme des insatisfactions auxquelles il faut donner suite rapidement. Certains médiateurs déplorent d'ailleurs que les conseillers ne filtrent pas davantage les demandes des usagers, et que certains dossiers soient envoyés en médiation alors qu'ils auraient pu être réglés en interne, au niveau des agences locales. D'autres s'expriment sur l'abstraction et la perte de sens qui touche l'organisation de « la machine Pôle emploi » et peut impacter sévèrement l'usager : une réglementation qui se complexifie, un traitement avant tout quantitatif. La médiation est donc également considérée comme garantissant une certaine « qualité de service ». Néanmoins, certains médiateurs redoutent la standardisation d'un « service de plus » qui ferait perdre à la médiation son rapport concret aux exigences pratiques du terrain et la capacité à faire du cas par cas.

Dans le cas de la médiation de l'Éducation nationale, la relation avec les requérants se fait de façon plus personnalisée, puisque ce sont les médiateurs d'académie eux-mêmes qui traitent les dossiers, parfois avec l'aide d'un petit secrétariat dédié. Les médiateurs d'académie disposent en général d'un bureau, certains travaillent plutôt chez eux, ce qui n'apparaît pas comme un problème puisqu'ils n'assurent pas de permanence.

Encadré – Le travail quotidien des médiateurs d'Académie **D'après les observations réalisées par S. Fély**

La manière de traiter les dossiers apparaît assez uniforme. À la réception d'une demande, les médiateurs envoient quasiment systématiquement un accusé de réception. Il n'y a pas de lettre standard dans les médiations académiques, mais elles peuvent exister au niveau de la médiation nationale. La requête est ensuite lue, de façon jamais exhaustive mais plutôt en diagonale, les médiateurs regardent avant tout (d'après leurs propres commentaires lors de l'observation) : qui demande, qu'est-ce que la personne demande, et de quels services dans l'administration de l'Éducation nationale dépend cette demande? En cas de manque de pièce, les médiateurs demandent systématiquement aux requérants

¹ Entretien avec un médiateur réalisé par Louis Pastor.

de compléter leur envoi. Une fois toutes les pièces réunies, les médiateurs confrontent les dires de la personne à la réponse de l'administration. Ils insistent sur le fait que la version du requérant et la version de l'administration doivent être recherchées, y compris parce que parfois les gens mentent, comme l'affirme un chargé de mission : « a priori l'administration il y a moins de chance qu'elle raconte des salades qu'une requérante, ou alors il faudrait vraiment s'inquiéter. C'est déjà arrivé (qu'un requérant raconte des salades), même avec des personnels et dans ces cas-là, notre crédibilité est en jeu ».

Une solution est ensuite recherchée entre les deux parties. Le plus gros problème pour les médiateurs est que parfois l'administration ne leur répond pas, alors qu'ils n'ont aucun pouvoir d'injonction. Ils peuvent dans certains cas utiliser le rapport annuel par défaut pour signaler le problème. Un médiateur parle ainsi d'un « cas tragique » où rien n'a pu être fait pour la personne en l'état de la réglementation, mais signale avoir utilisé le cas pour alimenter le rapport annuel.

Les médiateurs reçoivent aussi beaucoup de demandes d'information et de conseil, auxquelles ils affirment répondre sans difficultés. Ils insistent dans les entretiens sur cette partie de leur travail, qui leur paraît très importante. Enfin les médiateurs sont parfois sollicités pour des médiations de type « conciliation », qui consistent à chercher une solution pour résoudre des conflits de type relationnel. Cela renvoie notamment à leur rôle de médiateur entre personnels de l'Éducation nationale, mais aussi par exemple entre un enseignant et un parent d'élève.

Les modalités de réponse s'articulent donc différemment selon les cas, entre le traitement du dossier séparé de l'accueil du requérant (Médiateur Ville de Paris) ; le traitement réalisé anonymement par des chargés de mission qui peuvent parfois, selon les besoins du dossier, entrer en contact avec le requérant ; la relation plus personnelle engagée avec le médiateur de l'Éducation nationale, dont l'identité est connue et qui répond personnellement, sans toutefois forcément engager de rapport direct autre qu'écrit. La prise en compte des requêtes est toutefois en règle générale bienveillante, puisque des dossiers formellement irrecevables peuvent être réorientés (comme dans les exemples de Pôle emploi et de la Ville de Paris), des pièces complémentaires peuvent être demandées quand la saisine est incomplète (dans tous les cas), des conseils peuvent être prodigués au-delà des situations dans lesquelles la médiation s'impose (Éducation nationale, Ville de Paris).

Ces différences de traitement des dossiers ne renvoient pas seulement à une « philosophie » de la médiation variable, c'est aussi le statut des personnes en charge d'opérer la médiation et l'organisation du travail au sein de chaque structure qui permet d'éclairer comment s'opère en pratique cette activité.

b. Une organisation dans une organisation. Les rapports entre les services de médiation et leurs institutions de rattachement

Par rapport au cadre classique de la médiation, dans lequel un médiateur est un tiers indépendant chargé d'intervenir pour régler un litige (ainsi d'un conciliateur de justice, personnel indépendant et qualifié qui peut être désigné par un juge pour tenter de trouver une solution amiable entre deux personnes privées), les agents en charge de traiter les dossiers de médiation ne sont jamais, dans les cas étudiés, pleinement indépendants de l'institution dont les décisions sont contestées. S'agissant des médiateurs de l'Éducation nationale, ce sont presque exclusivement des personnels retraités de ce ministère. Dans le cas de la mairie de Paris les représentants sont retraités, et les rédacteurs fonctionnaires de la Ville. Ce sont des personnels des CAF, de la CNAV ou des CARSAT qui parfois à temps plein mais souvent à temps partiel, sont chargés de traiter les dossiers au niveau local ou national. Dans le cas de Pôle emploi, les médiateurs sont eux aussi salariés mais en général à temps plein, et ce sont des anciens cadres. Quelles sont les incidences de ces positionnements au regard du travail réalisé ?

Apparemment, le statut de retraité qui est celui de quasiment tous les représentants du médiateur de la Ville de Paris et de tous les médiateurs de l'Éducation nationale comporte un double avantage : il permet de bénéficier d'une certaine extériorité à l'égard de l'institution, puisque l'intéressé-e ne relève plus d'aucune relation hiérarchique, tout en garantissant une très bonne connaissance des mécanismes internes, non seulement du point de vue formel, mais aussi grâce au réseau relationnel hérité de sa position antérieure, en général assez élevée (en tout cas à l'Éducation Nationale : corps d'inspection, direction d'établissements en particulier). Dans plusieurs des entretiens réalisés auprès des médiateurs de l'Éducation nationale, le passage au statut de médiateur est décrit comme apportant un soulagement permettant de pallier l'anxiété liée au passage à la retraite, comme invite à le souligner cet extrait d'entretien : « je ne vous cache pas que j'étais inquiet de la rupture d'activité, j'ai été jusqu'à 68 ans, j'ai rencontré la rectrice et comme visiblement j'étais apprécié, elle m'a proposé d'être médiateur. Donc j'ai candidaté, il n'y avait pas de poste [...] mais il y avait besoin d'un nouveau poste pour l'académie et donc lorsqu'il a été créé la rectrice m'a appelé et j'y suis depuis le 1^{er} septembre. »¹ Cet extrait est aussi intéressant car le médiateur a l'impression d'avoir été nommé par la rectrice, ce qui n'est formellement pas le cas. En effet, c'est le ministre qui nomme les médiateurs, sur proposition de la Médiatrice nationale.

¹ Entretien réalisé avec un médiateur académique par S. Fély.

Cependant, dans la pratique, la Médiatrice demande l'avis des recteurs avant toute nomination, afin que la personne désignée entretienne de bon rapport avec l'académie. Les recteurs peuvent aussi inviter certaines personnes à candidater pour le poste, les invitant à prendre contact avec la médiation nationale. Ce sentiment d'être nommé par le recteur signale la forte continuité entre les anciennes fonctions professionnelles des médiateurs et leur nouvelle fonction bénévole, en règle générale dans la même académie. Leur nouvelle fonction s'inscrit dans une permanence des rapports de hiérarchie préexistants, de manière en quelque sorte naturelle. Bien que les médiateurs insistent beaucoup sur leur indépendance dans les entretiens, en évoquant parfois le plaisir de ne plus être sous les ordres hiérarchiques des recteurs, ils gardent une certaine déférence à l'égard de leurs anciens supérieurs, qui participe d'une absence de remise en cause symbolique des hiérarchies.

À titre d'exemple une médiatrice ancienne cheffe de division raconte qu'elle est devenue « collègue » avec un ancien supérieur hiérarchique : « cela m'a fait bizarre ! [...] Cela m'a fait bizarre de le retrouver comme collègue [...] ». Cette continuité avec les fonctions professionnelles antérieures est aussi visible dans le vocabulaire utilisé par les médiateurs pour parler de leur fonction, qui dénote tout à la fois une professionnalisation du rôle de médiateur et un lien toujours très fort avec leur fonction antérieure. Ils utilisent ainsi le vocabulaire du travail en mentionnant leurs « collègues », leur « travail », le fait de « prendre des vacances ».

Dans l'écrasante majorité des cas, les médiateurs et les personnes travaillant à la médiation nationale sont très favorables au maintien du bénévolat des médiateurs. L'adjoint de la Médiatrice nationale affirme ainsi en entretien que les anciens rapports hiérarchiques ne sont pas vraiment un problème, considérant que cela est déconstruit lors de la formation des nouveaux médiateurs, ainsi que dans les « tours de France » effectués par la Médiatrice nationale pour contribuer à homogénéiser les pratiques.

Le cas des représentants du médiateur de la Ville de Paris est proche, mais l'étendue de leurs missions est bien différente. En effet, s'ils sont également le plus souvent retraités des services de la Ville de Paris, leur affectation comme représentant ne se fait pas, en règle générale, dans l'arrondissement dans lequel ils travaillaient. En outre, leur fonction est beaucoup plus restreinte que celle des médiateurs d'académie, puisqu'ils ne traitent jamais les dossiers eux-mêmes et n'ont qu'une fonction d'écoute et de transmission des informations aux services du médiateur.

À la Mission de médiation, une équipe de cinq rédacteurs instruit les dossiers soumis au médiateur de la Ville de Paris. Pour des dossiers « simples », ils sont appuyés par

l'agent polyvalent et pour des dossiers « plus pointus » qui traitent des ressources humaines ou des médiations sollicitées par le tribunal administratif, par l'adjointe de la responsable administrative qui était auparavant rédactrice elle aussi. Tous les rédacteurs ont une formation de juriste et ont fait une partie de leur carrière à la Ville de Paris. Ils ont un statut de fonctionnaire mais sont sous la direction du médiateur de la Ville de Paris, qui les recrute. D'après lui, il est très important qu'ils aient déjà une expérience professionnelle au sein de la Ville afin de connaître les rouages de l'administration.

« Ici, l'essentiel, à part un, sont des gens qui ont travaillé dans d'autres directions. Et tous les rédacteurs qui sont venus, j'ai pris aucun jeune rédacteur ! Il faut qu'ils aient un peu de bouteille, qu'ils aient fait plusieurs directions, qu'ils aient fait un peu de tout. Un jeune qui arrive ici, il faut qu'il se forme. Il faut plusieurs semaines, voire plusieurs mois pour se faire à la médiation, tous les rédacteurs n'en ont pas la même conception d'ailleurs. Mais celui qui doit synthétiser tout cela c'est le médiateur donc faut que le nouveau rédacteur se fasse au travail, mais si en plus il doit se faire à la manière dont la Ville travaille, on n'en sort pas. » (*Entretien avec Éric Ferrand, 07/05/2019*)

D'après les responsables administratifs, il est important que les rédacteurs aient travaillé dans un service de la Ville afin qu'ils aient un carnet d'adresse de personnes à contacter, un réseau. Ils ont tous des spécialités différentes (logement, état civil, voirie, etc.), bien que cela n'entre pas semble-t-il en jeu au moment de l'embauche. Les rédacteurs apparaissent satisfaits de faire du social en aidant les gens, mais sans avoir trop de contacts avec eux.

« J'en avais assez d'accueillir le public, ça faisait dix ans, donc ça commençait à peser un petit peu, mais j'avais pas complètement envie de couper les liens avec les usagers donc je trouvais que la médiation c'était intéressant, un bon compromis, parce que bon, on a quelques fois les gens au téléphone mais c'est quand même relativement rare, et on est quand même utile. » (*Entretien avec une rédactrice, 02/05/2019*)

Concrètement, le travail d'un rédacteur passe par l'écrit et consiste à prendre connaissance du dossier, c'est-à-dire d'abord du compte rendu rédigé par le représentant si la saisine a été effectuée dans une permanence, ou du formulaire internet ou courrier dans lequel le requérant a décrit le motif de sa saisine. Une fois ces papiers compris, déchiffrés, il lit les pièces jointes et se fait une première idée du dossier. Il peut demander des pièces complémentaires au requérant s'il estime qu'il lui manque des éléments avant de contacter la partie en cause. Une fois tous les documents réunis, il contacte la partie mise en cause par écrit (mail ou courrier) – les rédacteurs évitent l'oral afin de garder des preuves de ce qu'on leur dit – pour l'informer de la situation évoquée par le requérant (en exposant tous les faits au conditionnel) et avoir sa version des faits. Il envoie en parallèle un courrier au

requérant pour bien accuser réception du dossier, lui faire part de son empathie, expliquer les démarches qu'il va entreprendre ou le réorienter. Cet accusé de réception est envoyé au maximum sous deux semaines au requérant.

La partie mise en cause du côté de la Ville répond généralement au médiateur de la Ville de Paris, soit en confirmant les dires du requérant et en confirmant qu'elle va bien réviser la situation du requérant avec bienveillance et éventuellement expliquer ce qu'elle va faire (annuler un FPS, effectuer des travaux, etc.), soit en infirmant les dires du requérant et en éclairant la situation (une société de dératisation est déjà passée dans le logement du requérant et le traitement est en cours, par exemple), soit en répondant à côté de la question posée, ce qui est communément appelé à la Mission de médiation « de l'enfumage ». Si le rédacteur est satisfait de la réponse de la partie mise en cause et estime que le litige a été résolu favorablement en tout ou en partie pour le requérant, il clôt le dossier en lui envoyant un nouveau courrier expliquant l'issue de son intervention. Ce sont des résolutions favorables ou intermédiaires. Si le rédacteur estime que la partie mise en cause a raison, il envoie un courrier au requérant en confirmant la décision contestée mais en lui rappelant qu'il reste disponible pour tout autre problème. S'il estime que la réponse de la partie mise en cause n'est pas satisfaisante, il peut essayer d'évoquer des cas de jurisprudence favorables au requérant, afin qu'elle change d'opinion. Dans tous les cas, le médiateur n'a pas de pouvoir d'injonction et la seule chose que les rédacteurs peuvent faire est d'essayer de convaincre la partie mise en cause de faire un geste vers le requérant qui satisfasse les deux parties. Si la partie mise en cause change finalement d'avis, le rédacteur envoie un courrier au requérant pour l'informer de l'issue de son intervention. Si la partie mise en cause ne change pas d'avis, le Médiateur peut au moins donner plus de détails sur le motif de refus de la partie mise en cause au requérant et le dossier est clôt en tant que résolution intermédiaire.

Ainsi, on peut dire que les rédacteurs sont à la fois au cœur de la médiation – car ce sont eux qui contactent les deux parties et rédigent des courriers empathiques aux requérants afin de « remettre du social au cœur de la médiation » –, mais ils s'en tiennent en partie à l'écart puisqu'ils ne rencontrent personne physiquement, alors même que la présence sur le terrain est conçue comme particulièrement importante pour donner un visage à l'administration.

Dans les CAF, à Pôle emploi, dorénavant dans les CARSAT, les chargés de médiation à temps partiel ou complet, apparaissent (par leurs adresses notamment) relever de l'institution. Ce rattachement est géré de façon réflexive par les médiateurs, comme l'illustre cet exemple plus développé, issu de l'étude relative à la CAF réalisée par Arianna Sullivan :

Le positionnement du médiateur a été souvent évoqué lors des entretiens. Ce positionnement a pu être décrit comme relevant d'une sorte de gymnastique, permettant « *à la fois d'être un expert, pour pouvoir démontrer où il y a des problèmes, mais par contre de prendre de la distance, de pas être dans les mêmes logiques que les services.* »¹ Les formations sont mentionnées comme permettant de trouver cet équilibre, ainsi que l'expérience dans la fonction.

Un médiateur ayant pris ses fonctions moins de deux semaines avant d'être interrogé considère l'apprentissage de cette posture comme l'aspect le plus complexe du métier à appréhender et à maintenir pendant sa transition vers ses nouvelles fonctions :

« [C'est] la difficulté d'être à la fois dedans et dehors. Il faut être un peu vigilant au début surtout. Jusqu'à présent, on s'est identifié à la CAF [...]. La posture de médiation consiste à se décaler, à prendre de recul, pour dire, la CAF en tant qu'organisme de prestations, comment elle a approché ce dossier, comment elle l'a traité, est-ce que ce traitement est conforme aux intérêts de l'allocataire, à la réglementation, et en fonction des documents à disposition, du coup ça crée un petit décalage qui peut être des fois un peu compliqué à gérer, parce qu'on est à la fois dedans et dehors [...] [C'est une] posture un petit peu pas évidente, de parler de la CAF comme si c'était un tiers extérieur, complètement externe à nous alors que [...] la direction de la CAF reste quand même ma patronne quoi. »²

Pour une médiatrice plus aguerrie, la capacité à prendre cette posture est conditionnée par le fait qu'elle « [a] postulé, [a] candidaté, à cet appel de poste » et qu'elle pense qu'elle « [était] faite pour avoir ce positionnement ». Elle n'a pas été installée à ce poste, comme des collègues qu'elle perçoit comme « voy[ant] pas forcément la fonction comme [elle] l'avai[t] vue quand [elle] a candidaté »³. Lors d'une réunion régionale des médiatrices d'Île-de-France, la différence entre celles qui avaient choisi d'endosser cette fonction est apparue, par contraste avec les personnes qui avaient été placées dans ces fonctions sans le souhaiter, décrites comme manquant de motivation. Le degré variable avec lequel les personnels de la médiation des CAF peuvent endosser ce rôle complexe semble également dépendre de leur environnement plus large, et notamment de la capacité à gérer la difficulté des situations de médiation, comme en témoigne cet extrait des échanges lors d'une réunion de formation :

« Oui, c'est ça, c'est être confrontée quotidiennement aux mécontentements, à l'insatisfaction... (les autres expriment leur accord général) [...] Notre rôle c'est d'aider les gens, de restaurer le dialogue, et la question qu'on se pose systématiquement c'est « qu'est-ce que je peux faire pour aider cette personne ? », en se débarrassant

¹ Entretien avec un agent du Pôle médiation national, 24.04.2019.

² Entretien avec un agent d'une CAF de province, 03.05.2019.

³ Entretien avec un agent de la CAF de Paris, 16.04.2019.

de toute représentation et de tout préjugé. Bon. Au bout d'un moment, au bout d'un certain nombre d'années, oui on a [envie] de faire autre chose. »

L'isolement est un facteur important, que ce soit pour les médiateurs qui se sentent « bien positionnés » dans leur CAF – pour reprendre une expression elle aussi issue de ces observations – ou pour ceux qui n'arrivent pas à trouver leur place dans le milieu de travail. Une partie du positionnement du médiateur repose sur la communication à l'intérieur de la CAF et avec ses interlocuteurs institutionnels (comme les travailleurs sociaux) : il s'agit, en règle générale avec l'aide de son responsable, de faire comprendre quelles sont les missions de la médiation, et pourquoi le travail du médiateur peut avoir un intérêt pour l'organisme aussi bien que pour l'allocataire.

La bonne communication va faciliter la médiation à plusieurs étapes du travail : cela évite les erreurs d'orientation de dossiers qui ne relèvent pas de la médiation, le médiateur va aussi être dépendant des services, lors du traitement des dossiers, pour des renseignements et parfois pour intervenir directement dans le dossier de l'allocataire¹, enfin le développement des relations avec certains services peut être utile pour faire passer des demandes comme des remises de dette ou pour négocier le mode de remboursement d'un indu.

Une communication trop efficace – dans le sens d'une diffusion importante des informations relatives au rôle de la médiation – peut toutefois être considérée comme risquant de faire grossir trop fortement le nombre de sollicitations, comme cela apparaît dans l'extrait suivant :

« Quand on est dans la médiation il faut aussi montrer qui on est, et communiquer aux autres secteurs; c'est vrai que quand j'étais toute seule depuis un petit moment², je suis devenue un peu discrète, je rasais les murs. (rires) J'avais trop de stock, et... (elle rit) je voulais pas en avoir de plus. Donc j'ai fait aucune pub depuis plusieurs années. Alors que j'en faisais régulièrement au début — je suis régulièrement allée dans les services, des réunions manager, devant le conseil d'administration, voilà. [...] Mais, maintenant [...] on va recommencer. Et la loi Essoc est une bonne occasion en plus pour réinvestir en termes de communication le champ de médiation. [...] En tout cas il le faut, parce que je pense qu'il y a trop de dossiers qui arrivent, qui relèvent pas de la médiation, et par contre je pense qu'il y a aussi des dossiers qui nous échappent. Alors qu'ils devraient nous arriver. Et moi ce qui m'embête c'est aussi cela, ceux qui nous échappent. »³

¹ Dans les cas où le médiateur n'a pas le droit de traiter les dossiers directement, cela varie selon les CAF.

² Dans l'attente du recrutement d'une nouvelle collègue.

³ Entretien avec une médiatrice, CAF d'un département de région parisienne, 19.04.2019.

Même si le médiateur arrive à communiquer sur sa posture, ses missions, et ses objectifs avec autres employés de l'organisme, il peut néanmoins être confronté à une certaine résistance interne. La même médiatrice le décrit ainsi :

« Ou s'ils comprennent comment il agit [le médiateur], c'est un peu l'empêcheur de tourner en rond, c'est un peu le poil à gratter, et dans des organismes on n'a pas envie d'un poil à gratter. [...] On n'a pas envie que quelqu'un vienne vous dire quand on travaille pas bien ou quand... Sauf que nous notre démarche c'est toujours dans un but d'amélioration. Donc c'est dommage. [...] Moi je milite pour le droit à l'erreur, le droit à l'erreur des allocataires, mais je milite aussi pour le droit à l'erreur des organismes — on a le droit de se tromper. Après l'intérêt c'est de pas cacher la poussière sous le tapis, quoi. C'est d'en faire quelque chose de ces erreurs. Et là il y a du travail à faire. »¹

Le fait d'être salarié-e par l'organisme à l'égard duquel le médiateur doit normalement jouer un rôle de tiers rend donc la situation particulièrement complexe, dans la mesure où elle suppose d'être en capacité de prendre ses distances par rapport à ses fonctions antérieures, quitte à subir un certain isolement, surtout quand le secteur de médiation est restreint – parfois à une seule personne localement. En outre, le fait de jouer le rôle de tiers suppose également de devoir et de pouvoir, dans un certain nombre de cas, donner raison à l'usager, c'est-à-dire de façon implicite ou explicite remettre en cause une décision rendue par un ou une de ses collègues. C'est en quelque sorte sous la forme d'un conflit de loyautés, entre sa fonction et son institution, que peut se situer le dilemme du médiateur ou de la médiatrice, en particulier lorsque l'environnement de travail élargi – celui de la CAF locale par exemple – se révèle peu réceptif à la compréhension de cette démarche, qui peut être appréhendée comme un jugement de valeur négatif porté sur le travail des agents, voire comme une forme d'évaluation.

c. Entre homogénéité de traitement et proximité du terrain : les variations au sein des dispositifs

Les médiateurs locaux, de Pôle emploi comme des CAF, sont en lien à la fois avec le niveau local, parfois un niveau régional de coordination, et le niveau national de la médiation. Ce positionnement entre le local et le national participe d'une autre tension, celle de l'articulation entre le terrain et ses spécificités locales d'une part, et le rôle de la médiation centrale d'autre part, en tant qu'opérateur d'unification des

¹ *Idem.*

pratiques dans le cadre d'une politique propre à un service public ou à une organisme national de sécurité sociale.

Un exemple issu de l'enquête menée par Louis Pastor sur Pôle emploi permet d'en rendre compte. En tant qu'acteurs de terrain, les médiateurs régionaux doivent s'insérer dans le circuit de la réclamation, au niveau des agences, des instances paritaires régionales et de la Direction territoriale. Le médiateur national coordonne l'activité des régions par l'animation du réseau, mais les acteurs de chaque site doivent s'adapter au contexte de leur région et disposent parfois d'une marge de manœuvre importante. La nécessité de prendre en compte les spécificités des territoires est ainsi soulignée par cette médiatrice régionale, qui l'a particulièrement ressenti lors de la réorganisation de la carte des régions :

« Lors de la fusion, ma région a beaucoup été impactée ; il y a eu une flambée de saisines... on est sur un territoire [...] où le taux de chômage est à 8,1, et en même temps vous avez [ce département] qui est une région très pauvre. C'est très hétéroclite : personnes à l'aise avec l'écrit et des personnes qui relèvent de l'illettrisme et d'une certaine précarité et qui ont parfois des difficultés à comprendre les arcanes et arriver jusqu'à moi »¹.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, l'articulation du local et du national est surtout un enjeu d'avenir suite à la loi ESSOC comme le montre l'étude réalisée par Paul Michaud-Rossignol. En effet, un réseau de médiateurs régionaux est en cours de mise en place. Nommés par la caisse dont ils dépendent, ces nouveaux médiateurs n'auront aucun lien hiérarchique avec le médiateur national. Les médiateurs régionaux ont vocation à traiter les dossiers de leur région, ils assumeront dès lors les fonctions de l'ancien médiateur national, à l'exception du rapport d'activité.

Ils seront chargés de lui transmettre un rapport intermédiaire (bien qu'aucun n'ait encore été réalisé, ces rapports contiendront en principe le nombre et le type de demandes, la décision du médiateur, les recommandations s'il y en a ainsi que toute remarque d'ordre général qui paraîtrait pertinente aux yeux du médiateur régional), qui servira au médiateur national pour la rédaction de son rapport annuel.

Aucune nouvelle embauche n'est prévue pour assumer les fonctions de médiateurs régionaux. Ce sont des employés qui exerçaient déjà dans la caisse qui se verront confier cette mission. Le médiateur régional ne disposera pas nécessairement d'une équipe, le nombre de demandes étant assez inégal d'une région à l'autre, et rien

¹ Entretien réalisé par Louis Pastor avec une médiatrice régionale (Sud de la France), 16/05/2019.

n'apparaît avoir été fixé pour le moment. Ils pourront par exemple, d'après des exemples mentionnés, consacrer deux journées par semaine à la médiation, et remplir le reste du temps la fonction d'attaché juridique ou de directrice de clientèle.

L'exemple de la CNAV, qui est seulement en train de constituer véritablement un réseau en articulation avec la médiation centrale, permet de mettre à nouveau en exergue le difficile positionnement d'agents de médiation, certes d'autant mieux informés des règles de l'institution qu'ils en sont les agents, et des situations locales qu'ils en sont proches, mais dont on peut comprendre leurs difficultés à adopter un positionnement véritablement équidistant entre le requérant et l'institution.

En outre, dans un contexte de manque d'effectifs, la création de fonctions de médiateurs au niveau local se fera le plus souvent sur des temps partiels, particulièrement problématiques de ce point de vue. L'évolution de fonction de médiation au sein de l'Assurance vieillesse sera en la matière une sorte d'expérimentation intéressante à suivre, pour observer ce que fait à la médiation la localisation de ses pratiques. En l'occurrence, comme on va le voir maintenant, l'assurance vieillesse est sans doute le dispositif de médiation étudié ici qui, jusqu'à présent, était le plus orienté vers la réaffirmation des règles, au détriment de la recherche de solutions pratiques au cas par cas.

d. Pédagogie, possibilité de dérogation ou recherche de solutions : des cultures de médiation et des marges de manœuvre très variables

Du fait de son caractère encore très centralisé au siège, le traitement des réclamations opéré par la CNAV est aussi le plus éloigné du terrain. De plus, jusqu'à la loi ESSOC la médiation intervenait nécessairement après une première décision rendue par une CRA (Commission de recours amiable) à l'échelle régionale. Dans le rapport d'activité de 2016, la photographie de l'activité de la CNAV rend compte d'une pratique confirmant presque toujours les décisions rendues par la CRA. Comme le souligne Paul Michaud-Rossignol en reprenant le rapport signé par Claude Périnel, prédécesseur de Nathalie Droulez, les décisions rendues se déclinent comme suit :

- le plus souvent, il s'agit d'un courrier pédagogique dans lequel le médiateur explique les raisons de la décision de la CRA tout en confirmant son bienfondé. (654 en 2016) ;
- il peut s'agir de susciter le dialogue entre experts en « circuit-court », ce qui amène parfois la CRA à reconsidérer sa décision (une centaine de cas depuis 2013, ce qui revient à offrir une nouvelle voie de recours (19 dialogues d'experts en 2016) ;

- enfin elle peut prendre la forme de recommandations visant à améliorer l'offre de service de l'Assurance Retraite suite à la demande d'un assuré (évolution de la réglementation) (32 recommandations formulées en 2016).

Dans le cas de la CNAV, l'immense majorité des demandes de médiation aboutit donc à une confirmation de la décision de la CRA, avec toutefois une attention portée dans la rédaction d'un courrier à l'explication pédagogique des raisons de la décision – semblant indiquer que les courriers émis par les CRA ne le sont pas toujours assez. Ce qui est qualifié de « dialogue entre experts » constitue en réalité la demande d'un réexamen de la décision rendue par la CRA, préconisant une issue différente à la réclamation. Enfin les recommandations relèvent, on le verra, des éléments présents dans le rapport d'activité : elles prennent acte des difficultés posées par le cas, sans pouvoir y proposer une réponse en l'état de la réglementation.

Pourtant, il existe un autre outil théoriquement mobilisable dans le cadre d'une médiation : il s'agit du règlement en équité, qui peut être proposé par le médiateur de Pôle emploi (et dans une moindre mesure dans les CAF).

Les trois types de démarche synthétisés par Louis Pastor, qui correspondent aux préconisations résultant d'une médiation opérée par les services de Pôle emploi sont les suivantes : la rectification d'un aspect dysfonctionnel (lorsqu'un manquement est repéré dans le traitement en agence) ; la conciliation (correspondant à la recherche d'un accord à l'amiable ou d'un assouplissement de la sanction) ; enfin l'équité, correspondant à la construction d'un argumentaire sur la base duquel le médiateur va proposer au directeur régional d'invoquer un traitement en équité.

Dans ce dernier cas, on considère que, si la décision de Pôle emploi est bien conforme à la réglementation, néanmoins son application contribue à créer une situation injuste et contraire à l'esprit du texte. L'équité permet de s'écarter de la réglementation, afin de statuer sur le cas individuel du demandeur d'emploi, sans toutefois posséder la valeur d'un précédent (elle est personnelle et confidentielle). Cette possibilité de recourir à un outil discrétionnaire au sens d'une adaptation à la singularité des cas, au-delà de la généralité des règles, se définit comme en rupture avec ce que le médiateur de Pôle emploi nomme dans son rapport de 2014 « l'égalitarisme », doctrine qui attribuerait une égalité formelle aux individus quelles que soient leurs différences. Le médiateur note la tension possible entre l'égalité formelle dans le traitement des usagers et les inégalités de fond qui « devraient être prises en compte ». Ce discours invite à une individualisation du rapport à l'utilisateur, en fonction des caractéristiques sociales qui lui sont rattachées. Là où l'identité

administrative définit la norme du demandeur d'emploi, le discours du médiateur tend à individualiser certains cas « qui n'entrent pas dans les cases ».

Cette conception est très présente dans les discours de la médiation à Pôle emploi. Toutefois, en nombre, seules 3 % des préconisations du médiateur de Pôle emploi en 2018 reposent sur l'équité – ce qui correspond quand même à 1 003 préconisations au niveau national. Signées au niveau des directions régionales (et dans certains cas directement par le médiateur régional), ces préconisations ont concerné pour 78 % d'entre elles le domaine des indemnisations.

Même si elle reste extrêmement minoritaire, la possibilité de proposer de répondre en équité – en tout cas aux demandes pour lesquelles les médiateurs identifient la nécessité de rechercher une solution nouvelle – constitue le marqueur d'une double singularité : la reconnaissance de la possibilité de déroger à la règle lorsque son application apparaît injuste, le droit (de fait) de ne pas seulement préconiser mais bien de mettre en œuvre les décisions suggérées par les médiateurs, sans passer par l'aval explicite des directions régionales (ce qui existe dans la pratique en Île-de-France où la médiatrice signe elle-même les recommandations d'équité, sur la base d'un accord avec le directeur régional).

Cette possibilité de règlement en équité existe également dans les CAF (cinq recommandations en équité ont été faites par les CAF depuis janvier 2019), la proposition devant être retenue par la direction de la CAF mais aussi parfois visée par l'agent comptable. Au-delà du cas exceptionnel des préconisations en équité, les dispositifs de médiation des CAF et de Pôle emploi aboutissent d'ailleurs, malgré leurs différences, à des résultats comparables : une proposition de révision pour près d'un tiers des demandes (environ de 30 % pour les CAF et Pôle emploi en 2017).

La limite des autres dispositifs que sont le médiateur de l'Éducation nationale d'une part et la médiation de la Ville de Paris de l'autre tient à leur plus grande dépendance aux services concernés, qui peuvent très bien ne jamais répondre. Dans ce cas particulier, seule la réputation du médiateur et son assise institutionnelle et relationnelle apparaissent en mesure de favoriser la mise en œuvre des solutions préconisées.

Les circuits de la requête, de sa réception dans un service de médiation à l'émission d'une préconisation, sont donc extrêmement diversifiés entre les dispositifs, avec néanmoins quelques tendances repérables :

- les dispositifs qui reposent « en première ligne » sur l'emploi de personnels retraités, le médiateur de l'Éducation nationale et celui de la Ville de Paris, sont à

la fois ceux qui proposent l'interface la plus personnalisée (par les permanences ou la possibilité de s'adresser nommément à un médiateur académique) et ceux qui apparaissent, lorsqu'il s'agit d'obtenir des informations et d'instruire les dossiers, les plus tributaires de la bonne volonté des services administratifs contre lesquels les requérants ont exercé ce dernier recours. Les ressources principales du médiateur ou de la médiatrice apparaissent dans ce cadre être sa réputation et l'appui dont il ou elle dispose au sommet de l'administration ;

- les trois autres dispositifs étudiés ont pour caractéristique de reposer sur des personnels employés par l'administration ou l'organisme concerné (ce qui est aussi le cas des rédacteurs ou des personnels de soutien pour les médiateurs de l'Éducation nationale et de la Ville de Paris). Le dispositif dont la présentation est la plus homogène est pour l'instant le plus centralisé, puisque le réseau des médiateurs régionaux de la CNAV est en train de se mettre en place, est aussi celui qui donne le moins souvent raison à l'usager, puisque que dans l'immense majorité des cas la réponse qui lui est transmise confirme, tout en prenant soin de l'explicitier davantage, la décision précédemment rendue. Par contraste, les dispositifs de médiation des CAF et de Pôle emploi préconisent dans près d'un tiers des décisions de médiation de donner raison à l'usager de façon totale ou partielle, la décision de rendre exécutoires ces avis relevant des seules directions régionales. La possibilité, même rarement mobilisée, d'user de l'équité est également un indicateur d'une conception de la médiation dans laquelle n'est pas recherché le seul respect des règles, mais bien la résorption des injustices possiblement dues à une application trop uniforme des règles à des situations complexes.

3. Des médiateurs au Médiateur

Si le circuit de la requête se joue avant tout dans le travail quotidien réalisé dans les bureaux, les médiateurs et médiatrices qui – tels des ombudsmans – incarnent personnellement l'institution qu'ils dirigent assument un rôle important, quoique éminemment variable, dans l'animation et la coordination, mais aussi dans la définition de la médiation et de son rôle au sein de leur organisme. L'homonymie, semblable à celle qui prévaut pour le Défenseur des droits, entre la personne et la fonction, se redouble sur le terrain avec le titre des responsables locaux, voire des personnes en charge de la médiation au plus près du terrain – une ambiguïté dont ce rapport n'a pu d'ailleurs se déprendre tout à fait. Au-delà de ces homonymies et métonymies, quel est le rôle du médiateur dans chaque institution ?

a. Entre dernier recours et pilote : les fonctions du médiateur

Dans presque tous les dispositifs, la médiatrice ou le médiateur sont tenus au courant des cas les plus sensibles, directement ou au moins au niveau de leurs services. La remontée des cas les plus difficiles se fait selon un double critère : la complexité particulière du cas, mais aussi le degré de détresse ou parfois de perturbation du requérant. C'est par exemple le cas du médiateur de la Ville de Paris, qui se rend disponible pour rencontrer un certain nombre de requérants.

D'après les responsables administratifs de la Mission de médiation, le médiateur reçoit dans son bureau les personnes qui demandent à le rencontrer directement, les personnes « à bout ou totalement démunies » ou parfois des usagers qui interviennent sur des sujets atypiques. Lors d'un entretien, Éric Ferrand explique recevoir les requérants qui ne rentrent pas dans les cases et dont la situation est urgente, ou les personnes qui représenteraient une menace pour l'image de l'administration :

« Ça dépend, si on tombe sur un dossier où on sent qu'il y a des délais réglementaires, on va faire les choses urgemment, ou pour essayer de régler un problème avant qu'ils explosent dans une réunion publique prévue, locale, d'un conseil de quartier, etc. C'est pas la peine, surtout si on sent qu'on peut faire quelque chose. Des cas individuels. Notamment les personnes qui ne rentrent pas dans les cases. On s'occupe beaucoup d'eux. La personne comme ça a des chances égales à presque zéro de voir son problème résolu. »
(Entretien avec Éric Ferrand, 07/05/2019)

La possibilité de rencontrer directement les requérants les plus atypiques, ou susceptibles de troubler des réunions publiques en exposant leurs récriminations, constitue ainsi une forme d'intervention en dernier recours dans lequel le médiateur engage sa fonction pour indiquer que le cas est pris au sérieux, quand bien même une solution ne saurait être trouvée.

Cette intervention en dernier recours, ou sur les cas les plus complexes ou sensibles, se retrouve également à la CNAF, en particulier parce que le niveau central est destinataire d'un certain nombre de cas relevant des courriers retransmis par la Présidence de la République, des ministères ou des élus, correspondant en général à des situations d'urgence sociale particulières ou à des cas sensibles. Toujours dans le même ordre d'idées, le médiateur national de Pôle emploi (et ses services) reçoivent les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de Pôle emploi mais aussi les « cas sensibles » qui demandent une attention particulière et remontent depuis les pôles régionaux.

Le pôle de médiation nationale comporte toujours cette dimension d'attention particulière à quelques cas individuels très problématiques ou sensibles, risquant

éventuellement d'attirer l'attention des médias, ainsi qu'aux requêtes relevant du fonctionnement du système lui-même. Les médiateurs nationaux rencontrés ont tous souligné cette dimension de prise en charge spécifique, impliquant parfois le fait d'appeler ou de rencontrer directement le requérant concerné, dans une démarche relevant avant tout de la volonté d'humaniser la relation avec l'institution dans des contextes particulièrement difficiles ou dramatiques. Toutefois, ce rôle d'intervenant en dernier recours, outre le fait qu'il ne correspond pas toujours à une possibilité réelle d'influer sur le sort de la requête elle-même, est secondaire au regard des missions principales du médiateur national, qui concernent avant tout l'animation du réseau sur tout le territoire (ou l'accompagnement de la création d'un tel réseau, dans le cas de la CNAV, avec la préparation d'une redistribution des tâches en direction des médiations régionales), et celle du réseau des représentants s'agissant plus spécifiquement du médiateur de la Ville de Paris.

La dimension d'implication dans le rôle et d'incarnation au niveau de l'institution de la médiation est commune aux différents médiateurs centraux, même si la personnalisation du rôle apparaît relativement différenciée, en fonction à la fois de l'ancienneté de la fonction, qui facilite sans doute la personnalisation, mais peut-être aussi du genre du médiateur.

En effet, Éric Ferrand à la Ville de Paris et Jean-Louis Walter à Pôle emploi sont ceux qui apparaissent dans l'enquête endosser leur rôle de médiateur institutionnel de manière très personnalisée, développant par exemple dans leurs rapports d'activité ou en entretien un positionnement fort, y compris en assumant la singularité de certaines orientations (comme dans l'exemple cité plus haut dans lequel Jean-Louis Walter revendique une conception en rupture avec un certain « égalitarisme », au profit d'une approche centrée sur l'humain dont témoigne la possibilité de recourir à l'équité).

La médiatrice de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, Catherine Becchetti-Bizot, est une référence importante pour les médiateurs, elle aussi incarne de manière visible cette fonction au sein de l'institution. De nombreux médiateurs, mais aussi les chargés de mission la citent régulièrement dans les entretiens, comme dans l'exemple suivant : « Je ne sais pas si vous avez entendu la médiatrice là-dessus (sur la conception de la médiation), parce qu'elle le dit de manière tout à fait éclatante de vérité, et la vérité avec un grand V ! »¹ Les médiateurs renvoient aussi souvent à la médiatrice lors que sont posées en entretien des questions relatives à leur conception de la médiation. Néanmoins, si la médiatrice nationale apparaît ainsi

¹ Entretien avec un chargé de mission réalisé par Samuel Fély.

dotée d'une grande légitimité, et d'un crédit intellectuel fort, elle se présente elle-même dans une continuité affirmée avec ses prédécesseur-e-s (en entretien comme dans son rapport d'activité), ce qui la distingue des deux médiateurs cités plus haut qui ont tendance dans la présentation de leur conception du rôle à se positionner en rupture ou par différence à l'égard de ceux auxquels ils ont succédé dans cette fonction.

Les deux médiatrices de la CNAF et de la CNAV, Catherine Duchemin et Nathalie Droulez, combinent l'attention aux cas très particuliers avec une réflexion orientée vers l'animation du réseau national de médiation. Ce réseau est déjà en place dans le cas de la CNAF, mais se voit en partie modifié non seulement par les effets de la loi ESSOC, par la mise en place de MPO expérimentales dans un certain nombre de départements, mais aussi par la nomination attendue maintenant depuis plus d'un an d'un médiateur national indépendant qui devrait faire évoluer l'organisation de la médiation. La CNAV est également touchée par une dynamique de réorganisation liée à la mise en place d'un nouveau système régionalisé qui devrait entraîner à la fois une baisse des effectifs affectés au niveau central et une orientation vers un rôle plus politique du médiateur national.

b. Le rapport d'activité comme pouvoir relatif

S'il est un point commun entre tous les médiateurs, au-delà de leur appellation, c'est sans aucun doute la production d'un rapport d'activité annuel. Cette échéance organise et structure en grande partie leurs relations avec leurs services et le réseau des médiateurs, en rendant nécessaires une remontée homogène des informations et leur organisation selon une temporalité précise. C'est en outre l'outil majeur de la visibilité extérieure des dispositifs de médiation, à destination des agents mais aussi et surtout de leurs tutelles, avec la possibilité d'y inscrire des préconisations.

Cet usage est particulièrement utile pour contrebalancer les situations dans lesquelles les dispositifs de médiation se voient dans l'impossibilité d'aboutir à une solution (en particulier lorsqu'il n'est pas possible de préconiser une décision en équité). Dès lors, le rapport annuel devient le support possible d'un appel à l'autorité de tutelle en vue de la demande d'un changement des règles ou des pratiques ayant rendu possibles les situations de blocage ou de difficulté identifiées auprès des usagers.

Ainsi, à Paris, les rapports annuels du médiateur de la Ville de Paris puis les Hors-Série d'*À Paris* mettent en lumière les points qu'il faudrait changer afin d'améliorer les services publics pour les usagers. Il est intéressant de noter qu'Éric Ferrand a remplacé le rapport annuel du médiateur de la Ville de Paris, qui était relativement

peu médiatisé et peu lu, par un Hors-Série d'À *Paris* distribué à 100 000 exemplaires en 2016. Cette démarche se singularise, dans la mesure où elle apparaît viser le grand public, les habitants de la ville, comme lectorat privilégié du rapport. Cette démarche originale renvoie sans doute à la finalité plus politique du rôle du médiateur dans une métropole, la visibilité du rôle étant susceptible de contribuer à produire l'image d'une ville soucieuse de résoudre les difficultés rencontrées par ses administrés, tout en maintenant publiquement une certaine pression sur les services éventuellement réticents à prendre en compte ses demandes ou suggestions.

S'agissant de la médiatrice de l'Éducation nationale, le rapport annuel joue également un grand rôle, notamment dans le travail réalisé au pôle national. Le rapport annuel permet d'attirer l'attention sur certains cas problématiques, afin d'en appeler à une évaluation des pratiques ou des réglementations. Le cas le plus évoqué par les médiateurs est celui des « trop-perçus », au sujet duquel la durée de prescriptions de l'indu a été ramenée à deux ans. En entretien, une chargée de mission souligne le rôle du médiateur dans le changement de cette législation :

« Moi, quelque chose qui me tient à cœur et dont je suis un peu fière, c'est quand on a réussi à faire changer le temps par rapport au trop versé : l'administration s'aperçoit qu'elle a fait une erreur, par exemple versé un double traitement, elle maintient un traitement alors qu'une personne malade devrait simplement toucher un demi-traitement. Et l'administration vient chercher cet argent, que l'on appelle un trop-perçu – et en fait c'est un trop-versé. Moi, quand je suis arrivée – je vous dis, le fait d'être une femme, parce qu'il n'y avait que des hommes quand je suis arrivée –, donc on me donnait un peu les dossiers avec un caractère social, comme ceux-là. Et donc l'administration allait chercher l'argent et c'était épouvantable pour les agents, pour eux c'était épouvantable. Je me suis dit : ce n'est pas possible ! D'un côté, l'administration, quand elle devait des sommes, c'était quatre ans ! Et l'administration quand elle devait aller chercher des sommes elle avait 30 ans ! [...] et le DDD¹ s'est mis de la partie et comme cela avec le médiateur des finances on a réussi à faire tomber à deux ans. »

Dans ce cas, le médiateur de l'Éducation nationale n'a pas agi seul, mais avec le concours de la médiation des finances publiques et du Défenseur des droits. Cependant, dans l'enquête relative au cas de l'Éducation nationale, aucun autre cas de remise en cause de cadre légal n'a été soulevé – et celui-ci est particulier en ce qu'il concerne la mission de cette médiation relative aux personnels, et non au traitement des réclamations du public. Les propositions du médiateur peuvent viser à améliorer le cadre légal ou réglementaire, mais non à le réformer en profondeur.

¹ Défenseur des droits.

Certains chargés de mission insistent aussi sur le rôle de « lanceur d'alerte » du médiateur, dans le rapport annuel ou par d'autres voies. Ainsi, peu de temps avant la controverse publique sur l'usage du tirage au sort dans les procédures APB, le médiateur avait adressé au ministre de l'éducation nationale un rapport relatif à la « transparence » de l'algorithme utilisé. Le fait que le médiateur « voit passer » de nombreux dossiers lui permet donc d'être informé en cas de dysfonctionnement important et de prévenir les pouvoirs publics. C'est ce qu'explique un chargé de mission en comparant le médiateur à une vigie : « Comme on a aussi un peu un rôle de vigie, comme on voit les réclamations individuelles, il y a le côté vigie et d'alerte, cela c'est bien dans l'immédiateté que cela se passe, (...) entre les rapport on fait aussi des notes d'alerte, comme sur Parcoursup, en cas de réclamations sur un même sujet. »¹

Du côté de Pôle emploi, deux agents à temps plein (sur les six qui travaillent au pôle national) sont chargés de la remontée des informations et de la préparation du rapport annuel. Ce rapport annuel, destiné à être présenté en premier lieu au Conseil d'Administration de Pôle emploi, est un espace privilégié de formulation de propositions apparaissant de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers. Mais, dans le cas d'un investissement personnalisé de la fonction comme l'est celui du médiateur de Pôle emploi, le rapport est aussi l'expression d'une certaine philosophie du rôle, associée dans ce cas à une conception très professionnalisée de la médiation.

Ainsi dans le rapport 2018 est détaillée l'obligation mise en place pour tous les médiateurs régionaux de suivre une formation professionnalisante au Conservatoire national des arts et métiers. Cette formation s'étend sur deux jours par mois pendant un an, et sa validation consiste en un mémoire sur un thème lié à la posture de médiateur institutionnel à Pôle emploi, en relation avec l'expérience concrète sur le terrain de la médiation en région.

Le rapport annuel est donc bien davantage qu'une « photographie » rendant compte de la simple activité (en termes de volume, de temps de réponse, etc.) du médiateur concerné. Il est aussi un espace de définition de la fonction, et un lieu de recommandations qui pallie parfois le manque de marge de manœuvre dont dispose la médiation.

C'est particulièrement le cas à la CNAV où, nous l'avons vu, aucune dérogation à la règle, et très peu d'interprétations divergentes de celle-ci par rapport au niveau

¹ Entretien avec un chargé de médiation réalisé par Samuel Fély.

antérieur, ne peuvent être obtenues par le passage par le médiateur. Par contre, une certaine latitude en matière de préconisations est présente dans le rapport, alimentée par l'analyse détaillée des dossiers les plus complexes ou problématiques par la médiatrice elle-même. Comme l'indique Paul Michaud-Rossignol en s'appuyant sur des entretiens réalisés au siège, Nathalie Droulez va prendre en charge les « dossiers intéressants », c'est-à-dire des dossiers à propos desquels elle pourra porter un message politique, ou sur lequel elle pourra s'appuyer lors de la proposition de recommandations dans les rapports annuels. La répartition du dossier par « complexité », idée qui est avancée à la fois par les chargés de médiation et les médiateurs lorsqu'on les interroge, ne fait donc pas seulement référence à la complexité juridique ou à la déclinaison de l'application d'une procédure administrative pour un cas particulier, mais bien aussi à la possibilité d'intégrer une réclamation au diagnostic porté par la médiation sur le fonctionnement général de son organisme de rattachement, à l'échelle régionale comme à l'échelle nationale.

Le rapport d'activité apparaît ainsi jouer un rôle décisif à la fois dans la définition du rôle du médiateur des dispositifs étudiés, et dans la conception même des dispositifs de médiation. Le médiateur ou la médiatrice, en tant qu'auteur-e du rapport d'activité, peut en appeler à une transformation du cadre institutionnel, justifiée par son propre constat d'impuissance face aux injustices ou aux blocages produits par l'application rigoureuse des réglementations et des lois. Ces injustices et ces blocages apparaissent particulièrement significatifs dans un contexte de dématérialisation des procédures, qui tend à laisser de côté ceux qui ne « rentrent pas dans les cases », ou ne sont pas à l'aise avec les outils informatiques. Dans ce cadre, la médiation est très souvent définie comme consistant à « remettre de l'humain dans ce traitement qui est de plus en plus déshumanisé... »¹, ou illustrée de manière plus claire encore, par exemple par ce dessin humoristique que l'on trouve scotché sur la porte de la médiatrice de l'Éducation nationale. Sous la mention « Simplification administrative » est dessinée une file d'usagers, l'air maussade et désabusé, faisant la queue devant un guichet de renseignements désert sur la vitre duquel est postée une affichette : « Allez sur internet ».

Conclusion

L'activité de médiation est traditionnellement définie par l'intervention d'un tiers pour régler un différend entre deux parties (en l'occurrence dans les cas étudiés ici entre un particulier et un organisme ou une collectivité, et plus exceptionnellement entre

¹ Extrait d'un entretien avec une médiatrice, CAF de l'ouest de la France, réalisé par Arianna Sullivan

deux particuliers). Pourtant, dans les dispositifs que nous avons analysés, les médiateurs ne se situent jamais dans une relation d'équidistance, dans la mesure où ils dépendent plus ou moins directement de l'institution contre laquelle s'élève la réclamation (qu'ils en soient, selon les cas, un agent ou un retraité). La construction d'une distance avec l'institution de rattachement, condition de la crédibilité de leur rôle, se traduit concrètement par l'insistance portée sur les dispositifs de formation (le cas le plus poussé étant celui des médiateurs de Pôle emploi), mais aussi par la diffusion – dans les institutions concernées et auprès du public – d'informations relatives à l'existence des dispositifs de médiation et à leur utilité. Cette crédibilisation du rôle de la médiation, dont l'essor est récent, est d'autant plus cruciale qu'elle se heurte à deux types de problèmes.

En reprenant – à la demande des requérants – des dossiers dans lesquels les décisions rendues sont contestées (pour la deuxième fois), les chargés de médiation ou leurs responsables se trouvent en situation de mettre en défaut les décisions antérieures rendues au sein de leur institution, et par là de sembler critiquer le travail de leurs collègues plus ou moins lointains. Ce positionnement est susceptible de créer de l'isolement au niveau local, et de l'incompréhension au niveau plus général, expliquant peut-être pourquoi dans certains dispositifs les décisions sont très rarement infirmées. Plus généralement, dans le cas des organismes paritaires, le rapport entre CRA – composées d'élus patronaux et syndicaux – et services de médiation demeure sans doute encore un sujet épineux – comme en témoigne peut-être la difficulté à nommer un médiateur indépendant à la CNAF ? – qui mériterait d'être davantage investigué.

Pour sortir de la tension entre dépendance à l'égard de l'institution et positionnement critique inhérent au rôle de médiateur, deux types de réponse ont été mis en évidence. Le premier, porté principalement par les deux médiateurs de Pôle emploi et de la mairie de Paris, consiste à incarner personnellement la fonction de médiation, personnalisant en quelque sorte une posture singulière vécue ou présentée sur le mode de la mission. Le second, généralisé dans l'ensemble des exemples, consiste à conférer au rapport d'activité une véritable fonction politique. Ainsi, l'impératif de la mesure de l'activité, typique des préconisations managériales, se voit transformé en outil de la critique – permettant d'identifier à l'aide de cas concrets les limites de certaines des règles et des pratiques sur lesquelles fonctionnent les institutions dont la médiation dépend.

Cette critique a toutefois ceci de limité qu'elle délègue en quelque sorte à un autre dispositif – l'autorité de tutelle, le législateur – la capacité à opérer le changement. Se pose alors la question de la performativité de ces préconisations, émanations de

requêtes dont elles témoignent du bien-fondé tout autant qu'elles reconnaissent ne pouvoir y répondre, si ce n'est éventuellement, pour les médiateurs qui souhaitent ou peuvent y avoir recours, par les voies non pas détournées mais légalement invisibilisées du règlement en équité (ou d'autres procédures amiables moins déroatoires).

À un autre niveau, le traitement de la requête dit aussi quelque chose de la conception du citoyen ou de l'usager qui la sous-tend. Dans la plupart des services, ce sont les cas complexes, souvent associés à des situations de détresse financière ou morale, qui vont justifier à la fois la nécessité de la médiation et la pertinence de préconisations pouvant sembler critiques à l'égard du fonctionnement institutionnel. Par contraste, les requêtes exprimées sous des formes plus revendicatives ne semblent pas en général bien considérées, qu'il s'agisse par exemple dans le dispositif de l'Éducation nationale du refus de prendre en charge les demandes collectives, ou la réticence à traiter des cas relevant de « la catégorie des personnes très bien renseignées, souvent qui peut-être sont enseignants, qui saisissent pour leurs enfants, on reconnaît, dès que vous cherchez à dialoguer alors là c'est très compliqué »¹. Le cas atypique, de ce point de vue, est celui de la médiation de la Ville de Paris, puisque les requérants sont parfois invités à faire des courriers groupés afin d'appuyer une demande (par exemple relativement à des questions de logement ou d'occupation de la voirie) – ce qui correspond sans doute à un moyen de peser sur les services, s'agissant d'un médiateur plutôt proche du pouvoir politique.

Toutefois, de manière générale, les dispositifs de médiation ne semblent pas valoriser le fait que les requérants puissent souhaiter faire valoir leurs droits, ou énoncer des critiques générales. La conception véhiculée, en particulier dans le rapport d'activité, correspond plutôt à une posture réformatrice a minima, dans laquelle la critique du fonctionnement institutionnel n'est légitime que si elle repose sur une critique de certaines règles et de leurs effets (et non du travail des agents dans ses effets systémiques, ou de la situation générale de l'institution malgré les critiques sous-jacentes par exemple relatives à la recherche permanente d'économies souvent mentionnées par les agents dans l'enquête). La conception du requérant qui transparaît est avant tout celle d'un individu souhaitant améliorer sa situation personnelle, résoudre une difficulté individuelle, surmonter un obstacle, et non rechercher une amélioration du système. Il ne s'agit pas de défendre ses droits de manière générale, mais de trouver une solution locale à un problème personnel.

¹ Entretien avec un chargé de mission, médiation nationale Éducation nationale, réalisé par Samuel Fély.

Cette conception individualiste du requérant, véhiculée par l'institution dans le mode de traitement individuel des requêtes, tranche avec le rôle conféré au médiateur national qui, à travers la valorisation croissante du rapport d'activité comme montée en généralité et comme outil de préconisation, semble appelé à porter seul la dimension politique du dispositif. Le « bon » requérant, que les agents du dispositif de médiation vont chercher à « aider », est davantage celui qui demande de l'assistance que celui qui revendique. En outre, le bien-fondé de la requête au niveau de la médiation est d'autant plus reconnu que celle-ci permet d'incriminer des règles, davantage que des acteurs et leurs pratiques. Les dispositifs de médiation n'apparaissent pas, dès lors, comme des moyens permettant de faire valoir ses droits, par contraste avec d'autres voies (l'institution judiciaire, le Défenseur des droits, voire la mobilisation) dont le caractère public et, pour l'institution judiciaire, la possibilité d'une représentation, peuvent sembler plus à même de faire reconnaître une injustice subie ou perçue, et de changer un état de fait non seulement pour soi mais aussi pour autrui, et en faisant reconnaître la responsabilité d'un tiers.

Dans un article célèbre relatif à l'émergence et à la transformation des litiges en amont de sa soumission à une instance de règlement, Austin Sarat, Richard Abel et William Felstiner avaient identifié trois niveaux : « naming, blaming, claiming »¹. Par rapport à cette trilogie, la médiation institutionnelle a peut-être ceci de particulier qu'elle suppose le « naming » (l'identification d'un problème), éventuellement grâce à l'aide d'une tierce personne (comme un représentant ou un délégué), et permet le « blaming » (la mise en évidence d'une responsabilité du côté d'une administration ayant commis une erreur d'appréciation ou de procédure). Toutefois, elle repose sur l'idée que le « claiming », soit la revendication, ne peut émaner que de son représentant institutionnel, l'usager devant se trouver satisfait du règlement individuel de son litige lorsque celui-ci est possible. L'abandon du « claiming » est, en un sens, l'objectif de la médiation en tant que dispositif visant à éviter la transformation des litiges avec les institutions en contentieux. La médiation institutionnelle porte aussi toutefois en elle, comme le montre l'injonction au renoncement à la revendication en même temps qu'à la plainte au sens judiciaire (double sens du mot « claim » en anglais), une conception dé-politisée du citoyen – considéré avant tout comme un usager ou un requérant, amené à demander de l'aide en cas de problème plutôt qu'à faire valoir ses droits.

¹ Felstiner W.L.F., Abel R.L. et Sarat A. (1981), « The emergence and transformation of disputes: Naming, blaming, claiming... », *Law & Society Review*, vol. 15, n° 3/4, p. 631-654, <https://doi.org/10.2307/3053505>.



ANNEXE 2

LE CADRE JURIDIQUE DE LA MÉDIATION

C'est principalement à l'initiative de l'Union européenne que se développent les instances de médiation entre consommateurs et sociétés commerciales, notamment au cours des années 2000, marquées par le Livre vert de la Commission qui, en 2002, recommande le développement des modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial¹. En France, c'est principalement sous la forme des « médiateurs d'entreprise » que se traduit cette tendance.

Deux directives sont intervenues pour encourager le développement de la médiation et fixer un standard de la médiation en matière commerciale :

La directive de 2008², limitée aux litiges transfrontaliers, a posé une définition harmonisée de la médiation, progressivement transposée en droit interne et rendue commune à tous les types de médiations. Une médiation s'entend de « tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction »³. Elle a également fixé un niveau d'exigence qualitatif (impartialité, compétence, diligence et confidentialité).

¹ Voir à ce sujet le [Rapport du Parlement européen](#) sur ce Livre vert de la Commission sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial (COM(2002) 196 – C5-0284/2002 – 2002/2144(COS)).

² [Directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.](#)

³ Art. 2 de la directive 2008/52/ CE ; art. 1530 du code de procédure civile ; art. 21 de la loi du 8 février 1995 ; art. L. 213-1 du code de justice administrative.

La directive de 2013¹ prévoit l'obligation pour les services commerciaux d'offrir aux consommateurs le contact d'un service de résolution alternatif des litiges (à l'exclusion explicite des services d'intérêt général non économiques, des services de santé et de l'enseignement supérieur public).

Cette dernière directive est transposée en France par l'ordonnance de 2015² relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, qui définit les conditions dans lesquelles les professionnels peuvent s'acquitter de leur obligation de donner au consommateur l'accès à un médiateur compétent pour traiter de leurs éventuels litiges (qu'il s'agisse d'un médiateur rémunéré directement par le professionnel ou compétent pour l'ensemble d'un secteur). À cette occasion est créée la Commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation, chargée de s'assurer que le fonctionnement de l'ensemble des services de médiations est conforme aux exigences posées par la réglementation.

En droit civil, la médiation relève du code de procédure civile³ et des articles 21 et suivants de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

Des dispositions spécifiques sont prévues pour la médiation de la consommation aux articles L. 611-1 et suivants du code de la consommation.

Encadré – La médiation de la consommation est la plus réglementée

Les professionnels concernés doivent proposer gratuitement un dispositif de médiation aux consommateurs (art. L. 612-1), poursuivant ainsi l'objectif fixé par la directive 2013/11/UE de généraliser la médiation. La médiation peut être offerte par l'entreprise elle-même ou par un médiateur du secteur. Le processus de médiation est un processus volontaire ; sont interdites les clauses ou conventions obligeant le consommateur à recourir obligatoirement à un processus de médiation (L. 612-4).

¹ Directive 2013/11/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

² Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

³ Article 1528 du code de procédure civile : « les parties à un différend peuvent, à leur initiative et dans les conditions prévues par le présent livre, tenter de le résoudre de façon amiable avec l'assistance d'un médiateur, d'un conciliateur de justice ou, dans le cadre d'une procédure participative, de leurs avocats ».

La médiation est soumise à l'obligation de confidentialité (L. 612-3). L'article L. 613-1 rappelle les exigences de diligence, de compétence, d'indépendance et d'impartialité qui s'imposent à tout médiateur dans l'exercice de sa mission.

L'article L. 612-5 attribue une compétence de principe au médiateur public lorsqu'il existe, pour examiner les litiges qui pourraient également relever d'un médiateur de la consommation.

Le code de la consommation prévoit des garanties d'indépendance supplémentaires s'agissant de médiateurs employés ou rémunérés exclusivement par un professionnel du secteur faisant l'objet de la médiation, qu'il pourrait être intéressant de décliner pour les médiateurs institutionnels, qui se trouvent dans une situation équivalente, toutes choses égales par ailleurs (art. L. 613-2).

Le chapitre IV fixe des obligations de communication aux médiateurs de la consommation, qui doivent assurer une information préalable du consommateur en proposant sur un site internet dédié des informations relatives à la procédure de médiation et permettre aux consommateurs de déposer une demande en ligne accompagnée des documents justificatifs (L. 154-1). Il doit également mettre en ligne son rapport annuel.

Au chapitre V, est créée la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de la consommation (L. 155-1). Elle est composée d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation en activité ou honoraire, de personnalités qualifiées, de représentants d'associations de consommateurs agréées au plan national et de représentants d'organisations professionnelles. Elle est chargée d'établir la liste des médiateurs satisfaisant aux conditions requises et de les notifier à la Commission européenne (L. 155-2). Elle évalue l'activité des médiateurs et peut retirer de la liste des médiateurs notifiés celui qui ne respecte plus les exigences légales auxquelles il est assujéti (L. 155-3).

Enfin, le chapitre VI vise à faciliter le recours du consommateur à une procédure de médiation. En particulier, l'article L. 156-1 prévoit que les professionnels sont tenus d'informer les consommateurs sur l'existence d'une procédure de médiation. L'article L. 156-2 oblige les professionnels exerçant une activité de commerce électronique à s'adapter à la procédure de résolution en ligne des litiges de consommation prévue par le règlement communautaire n° 524/2013. Tout manquement aux articles L. 156-1 et L. 156-2 est puni d'une amende administrative prévue à l'article L. 156-3.

En matière pénale, l'article 41-1 du code de procédure pénale prévoit qu'une médiation est possible lorsque l'auteur et la victime sont clairement identifiés et que les faits sont simples, clairement établis et peu graves (loi du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale). Les parties tentent, avec l'aide du médiateur pénal,

de parvenir à une solution amiable (versement de dommages et intérêts, excuses par exemple).

En droit administratif, les règles applicables sont prévues par le code de justice administrative (chapitre III du titre I^{er} du livre II, art. L. 213-1 et suivants et R. 213-1 et suivants) ainsi que par le code des relations entre le public et l'administration (art. L. 421-1 à L. 422-2), issues de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle du 18 novembre 2016, dite « J 21 ».

En dépit de cette consécration tardive, La médiation n'était pas absente du champ du droit administratif. Le souci de procéder à un règlement amiable des conflits est assez ancien dans les matières relevant du juge administratif. En 1986¹, une mission de conciliation a été confiée aux juges administratifs. De plus, le Conseil d'État a encouragé le développement de modes alternatifs de règlement des conflits dans l'étude adoptée le 4 février 1993 par son Assemblée générale, « Régler autrement les conflits ». La juridiction suprême promeut ainsi les RAPO, la médiation et la transaction².

Depuis le début des années 2000, chacun vante les mérites de la médiation au point qu'on parle parfois d'un serpent de mer³. Consacrée dans le code de justice administrative, la médiation est présentée comme la solution reine pour éviter des procès administratifs qui seraient mieux résolus ailleurs que dans le prétoire. Le contentieux administratif n'échappe donc pas à la tendance générale à régler les conflits autrement que par un procès.

Les nombreux appels à y recourir plus largement sont toutefois restés lettre morte. On comprend mieux, vu cette sous-utilisation de la médiation alors pourtant que chacun en vantait les mérites, que le législateur ait résolu de consacrer l'existence de la médiation en matière administrative⁴, d'étendre son périmètre au-delà des seuls

¹ Loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs ; ancien article L. 211-4 du code de justice administrative.

² En particulier depuis la circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits, l'administration est invitée à transiger dans tous les cas, notamment, où il apparaît clairement que l'État a engagé sa responsabilité et où le montant de la créance du demandeur peut être évalué de manière suffisamment certaine.

³ Voir [Intervention de J.-M. Sauvé](#) à l'occasion du colloque organisé par le Conseil d'État, en partenariat avec l'Ordre des avocats de Paris et le Groupement européen des magistrats pour la médiation (GEMME – France) à la Maison du Barreau de Paris, « La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative », 17 juin 2015.

⁴ Art. L. 213-1 du code de justice administrative. La médiation a même absorbé la conciliation, voir art. 5 de la loi « J21 » : « VI.-A compter de la publication de la présente loi, les missions de conciliation confiées à un tiers en application de l'article L. 211-4 du code de justice administrative, dans sa

litiges transfrontaliers et de contraindre les administrations et les usagers à y recourir, en expérimentant la médiation préalable obligatoire (MPO). La loi J21 a ainsi fait entrer la médiation administrative dans une ère nouvelle.

Désormais, la médiation dans le champ du droit administratif peut prendre trois formes, selon qu'elle est mise en œuvre par les administrations elles-mêmes, organisée par le juge ou assurée par des commissions administratives :

- **Médiations institutionnelles** de l'État et ses opérateurs, des collectivités et des organismes de sécurité sociale. Sorte d'équivalent dans le champ public des médiateurs de la consommation : l'usager, l'allocataire, le contribuable peuvent se contester une décision administrative ou se plaindre de la qualité d'un service public comme un client peut former une réclamation auprès d'une entreprise privée.
- Médiation parfois qualifiée de **para-juridictionnelle**¹, consacrée par la loi « J 21 ». D'une part, en dehors de tout litige devant le juge, les parties peuvent solliciter le président du tribunal administratif (ou de la cour administrative d'appel) et demander qu'il organise une mission de médiation. D'autre part, le juge administratif, lorsqu'il est saisi d'une requête, peut ordonner à tout moment une médiation. Cantonné aux litiges transfrontaliers, la médiation para-juridictionnelle peut porter, depuis la loi « J 21 », sur tout ou partie d'un litige interne.

On peut noter que la MPO se situe à mi-chemin entre ces deux premiers types de médiations, la juridiction administrative capitalisant sur l'existence de médiateurs institutionnels pour accroître le recours à la médiation.

- **Médiation dite semi-contentieuse**, assurée par des commissions administratives présidées par des magistrats. C'est en particulier le cas dans le domaine de la responsabilité médicale, où ont été mises en place des commissions de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (CCI) ont pour mission de favoriser la résolution

rédaction antérieure à la présente loi, se poursuivent, avec l'accord des parties, selon le régime de la médiation administrative défini au chapitre III du titre I^{er} du livre II du même code, dans sa rédaction résultant de la présente loi. / VII.-Le code des relations entre le public et l'administration est ainsi modifié : 1° A l'article L. 422-1, la référence : « L. 211-4 » est remplacée par la référence : « L. 213-5 » et le mot : « conciliation » est remplacé par le mot : « médiation ».

¹ Voir Benard-Vincent G. (2017), « [Les enjeux de la médiation en droit administratif](#) », *Le blog Droit administratif*, 28 juillet.

des conflits entre usagers et établissements de santé, publics ou privés¹. Les CCI rendent un avis dans un délai de six mois ; elles peuvent proposer qu'une victime soit indemnisée ; la décision est toutefois prise par le payeur. S'agissant des hôpitaux publics, l'objectif de ces commissions est bien de permettre le dialogue entre une personne s'estimant victime d'un accident médical et une administration. Sous cette forme, la médiation, qui reste facultative, est assurée par un organisme collégial indépendant.

Dans le champ administratif, la médiation a donc connu un tournant avec la loi « J 21 » qui a consacré son existence, renforcé son cadre juridique et pris le parti de passer par la contrainte pour la développer plus largement dans l'administration.

¹ Art. L.1142-5 CSP issu de la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Cette loi réforme des commissions de conciliations issues de l'ordonnance du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée, peu efficace en raison de l'ambiguïté de leur mission. Le projet de loi note que « malgré leur dénomination, elles ne sont pas chargées d'organiser elles-mêmes la conciliation ».



ANNEXE 3

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Les personnes suivantes ont été auditionnées par les rapporteurs au cours des travaux consacrés à la mission de France Stratégie sur les médiations citoyens-administration. Il ne s'agit pas des personnes rencontrées par l'équipe de l'EHESS lors de l'enquête de terrain présentée en annexe 1, dont l'anonymat est préservé.

José F. Allegrini, médiateur de la Ville de Marseille

Simon Arambourou, conseiller ressources humaines au cabinet de la Maire de Paris

Xavier Barat, secrétaire général du Club des médiateurs des services au public

Roland Baud, médiateur national de la Mutualité sociale agricole (MSA)

Christophe Baulinet, médiateur des ministères économiques et financiers

Catherine Becchetti-Bizot, médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Véronique Billaud, directrice des politiques régionales de santé à l'ARS Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Antoine Bousquet, délégué du Défenseur des droits à Marseille (13)

Dominique Braye, médiateur de l'eau

Jean-Claude Brethes, médiateur de l'enseignement agricole

Christine Cambus, médiatrice nationale de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Hervé Carré, médiateur de la Ville d'Angers, du département de Maine-et-Loire, président de l'Association des médiateurs des collectivités locales

Jean-François Chanet, recteur de l'Académie de Besançon

Betty Chappe, médiatrice de la RATP

Dominique Clément, directeur régional de l'URSSAF PACA

Nathalie Delattre, sénatrice de la Gironde

Jean-Paul Delevoye, ancien Médiateur de la République

Emmanuel Dellacherie, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle à l'ACOSS

Sophia Drici, chargée de mission à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Nathalie Droulez, médiatrice nationale à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Catherine Duchemin, cheffe de la mission de médiation à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Issam El Abdouli, conseiller juridique au cabinet de la Maire de Paris

Adrien Ettwiller, secrétaire national du SGEN-CFDT

Stéphane Eustache, chargé de mission justice, culture, communication, postes, télécommunications au Secrétariat général du gouvernement

Éric Ferrand, médiateur de la Ville de Paris

Catherine Garreta, médiatrice de l'Agence française du développement

Philippe Gazagnes, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, référent national « médiations » pour les juridictions administratives

Anne-Carole Giraudo, référente médiation auprès du médiateur de la Région Sud-PACA

Isabelle Gougenheim, conseillère auprès du médiateur des entreprises

Claudette Hénoque-Couvois, médiatrice de l'Agence des services de paiement

Sophie Henry, médiatrice de la Ville de Nice

Jean-Pierre Hoss, médiateur de la Région Île-de-France

Thibaut Huret, responsable du département Parcours, territoires et démocratie en santé à l'ARS Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Marc Isidore, responsable de site Toulon à l'URSSAF PACA

Bernard Jouglain, directeur général de la médiation de l'eau

Christine Jouhannaud, directrice de la protection des droits et des affaires publiques au Défenseur des droits

Thibaut Lahanque, médiateur de l'URSSAF Île-de-France

Zohra Lebel-Sedki, cheffe de produit de la start-up d'État « Administration+ », à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)

Sylvain Lemoine, directeur adjoint du cabinet de la Maire de Paris

Daniel Lenoir, ancien directeur de la Mutualité sociale agricole, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et de la Caisse nationale des allocations familiales

Christian Leyrit, médiateur du Département de Charente-Maritime

Gauthier Lherbier, conseiller au cabinet du ministre délégué chargé des Collectivités territoriales

Marc Loiselle, juriste au pôle protection des droits et services publics du Défenseur des droits

Nicolas Mohr, directeur général de la médiation des entreprises

David Moreau, secrétaire général adjoint du Conseil d'État

Jean-Philippe Naudon, médiateur national de la protection sociale des travailleurs indépendants

Anne Payan, médiatrice de l'URSSAF PACA

Danielle Rabaté-Moncond'huy, chargée de mission auprès de la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur

Constance Rivière, secrétaire générale du Défenseur des droits

Aline Rouillon, sous-directrice de la relation de service centralisée à la Caisse d'allocations familiales (CAF) des Bouches-du-Rhône

Patricia Santaliestra, médiatrice de la Caisse d'allocations familiales (CAF) des Bouches-du-Rhône

Michel Sappin, médiateur de la Région Sud-PACA

Christian Séveran, délégué du Défenseur des droits, animateur des délégués des Bouches-du-Rhône et des départements voisins

Jean-Pierre Teyssier, médiateur national « Tourisme et voyages », président du Club des médiateurs des services au public

Jacques Toubon, Défenseur des droits

Paul Viélajus, chargé de projet médiation à la Direction du recouvrement, de la réglementation et du contrôle de l'ACOSS

Jean-Louis Walter, médiateur national de Pôle emploi



ANNEXE 4

SIGLES ET ACRONYMES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACS	Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ACTP	Allocation compensatrice tierce personne
AMCT	Association des médiateurs des collectivités territoriales
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
APL	Aide personnalisée au logement
ASPA	Allocation simple aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDAS	Commission départementale d'aide sociale
CEC	Compte engagement citoyen
CMU-c	couverture maladie universelle complémentaire
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
CPA	Compte personnel d'activité
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRA	Commission de recours amiable
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSE	Comité social et économique

DGAFF	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
EHESS	École des hautes études en sciences sociales
ESSOC (loi)	Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance
Halde	Haute autorité de lutte contre les discriminations
INC	Institut national de la consommation
IOA	Association internationale des ombudsmans
IPR	Instance paritaire régionale
J21 (loi)	Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI ^e siècle
JORF	Journal officiel de la République française
MARL	Modes alternatifs de règlement des litiges
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MNC	Mission nationale de contrôle
MPO	Médiation préalable obligatoire
MSA	Mutualité sociale agricole
OuSciPo	Ouvroir de sciences sociales potentielles
PCH	Prestation de compensation accordée aux personnes handicapées
PPNG	Plan préfectures nouvelle génération
RAPO	Recours administratif préalable obligatoire
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RSA	Revenu de solidarité active
TASS	Tribunal des affaires sociales
TCI	Tribunal du contentieux de l'incapacité
TMPO	Tentative de médiation préalable obligatoire »
URSSAF	Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales



Directeur de la publication

Gilles de Margerie, commissaire général

Directeur de la rédaction

Cédric Audenis, commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction

Sylvie Chasseloup

Contact presse

Charlotte Cougny, service Édition/Communication/Événements

01 42 75 60 39, charlotte.cougny@francestrategie.eu

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[@francestrategie_](https://www.instagram.com/francestrategie_)

Ce rapport est publié sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.



FRANCE STRATÉGIE



France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.