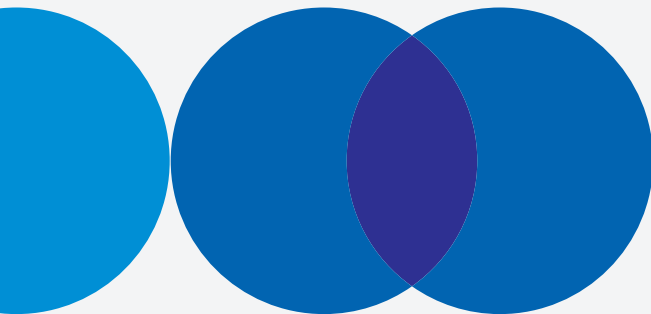




**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

2 juil. 2019



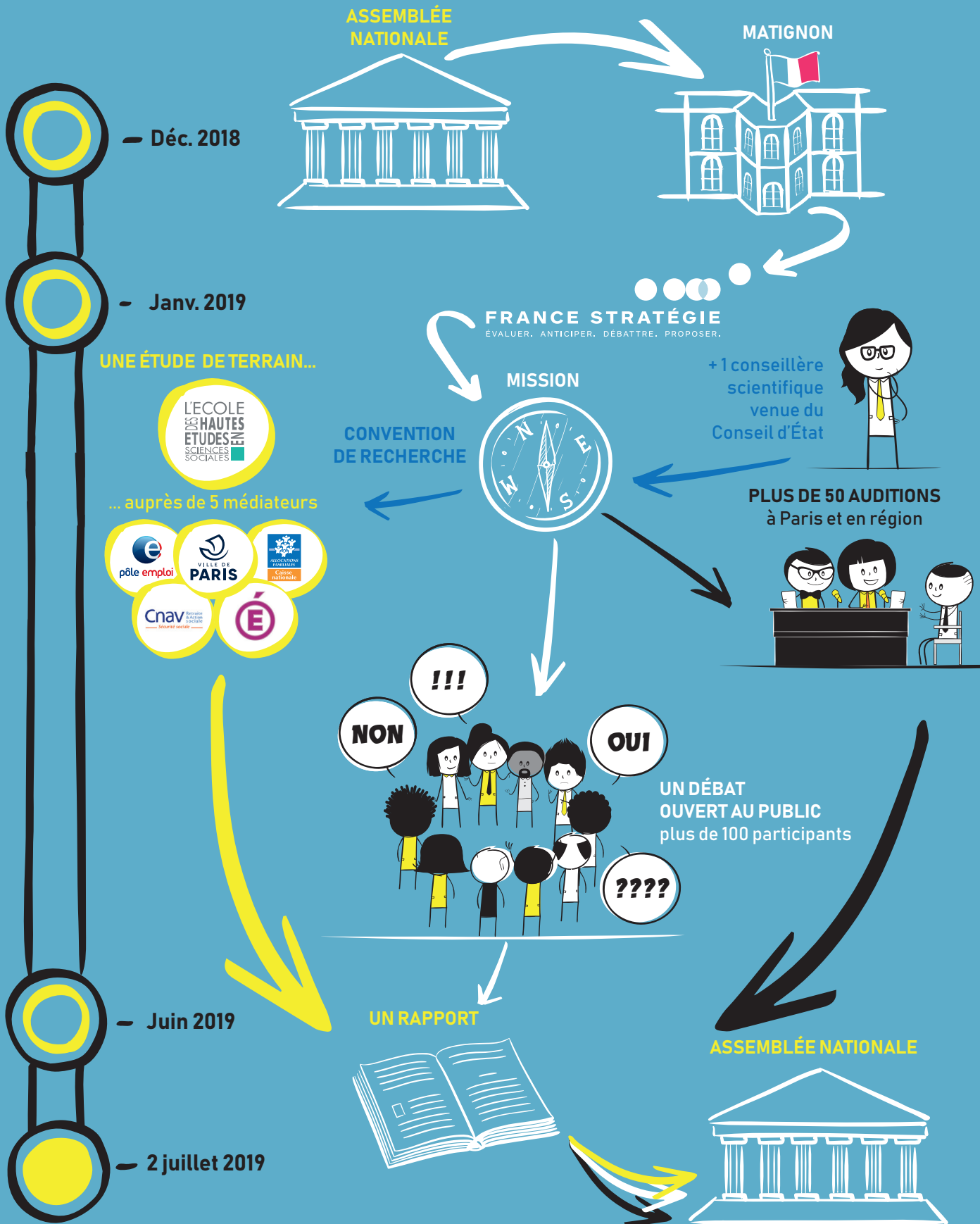
# MÉDIATION ACCOMPLIE ?

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

DOSSIER DE PRÉSENTATION

# La démarche

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





# Entre citoyens et administrations : médiation impossible ?

Les modes alternatifs de résolution des différends ont pris une place grandissante, ces dernières décennies, notamment en matière civile, commerciale ou familiale. Mais la médiation avec les administrations publiques présente une série de caractéristiques très spécifiques.

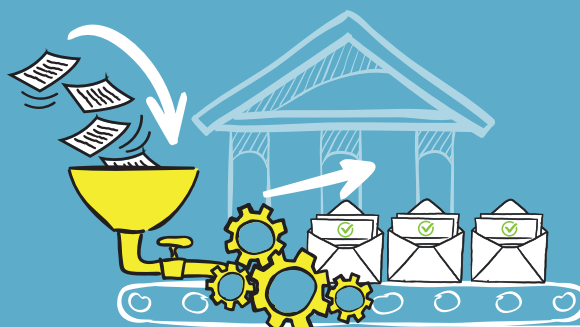
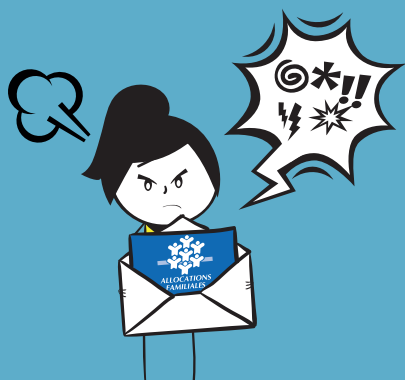
## Une médiation entre deux « personnes » radicalement asymétriques

D'UN CÔTÉ,

une personne physique, citoyen, usager, allocataire, assuré social, qui cherche à contester une décision ou à faire valoir ses droits...

... DE L'AUTRE

une administration qui prend des décisions en fonction des dossiers qui lui sont transmis et de la réglementation qu'elle doit respecter et faire respecter.



## A priori, une médiation impossible

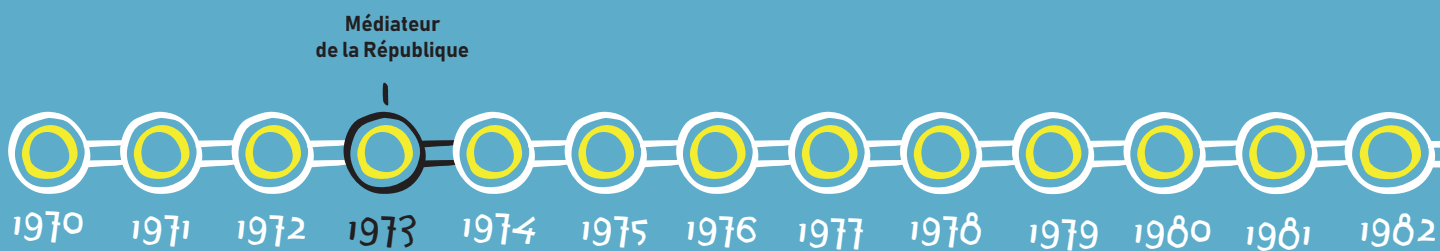
L'autorité publique a affaire à des données de masse. Son action est tout entière guidée par des règles de portée générale. Elle adopte une position verticale vis-à-vis des administrés et elle est tenue par les principes d'égalité de traitement et de légalité... tandis que la médiation se veut un art 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 faire jurisprudence.



## Des dispositifs qui se sont pourtant considérablement développés

Avec la création du Médiateur de la République en 1973, la médiation avait pour mission de rapprocher le citoyen de l'administration, de lui permettre d'effectuer un recours non contentieux avec l'aide d'un tiers. Il s'agissait aussi d'avoir une « vigie » capable de repérer les cas de « maladministration ». Plus récemment apparaît 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, ou encore de désengorger les tribunaux administratifs.

On le voit, ces attentes 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 ».



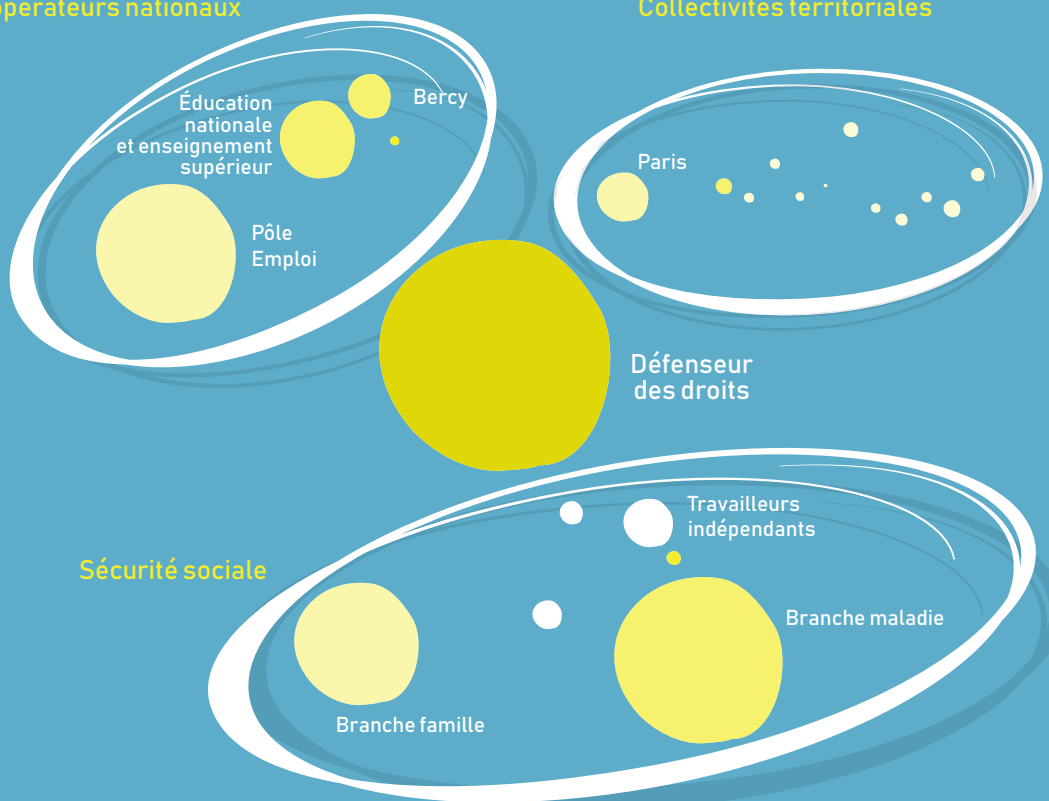
## Les archipels de la médiation

Le développement de dispositifs de médiation entre les citoyens et les administrations est relativement récent. 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 crée le Médiateur de la République en 1973.

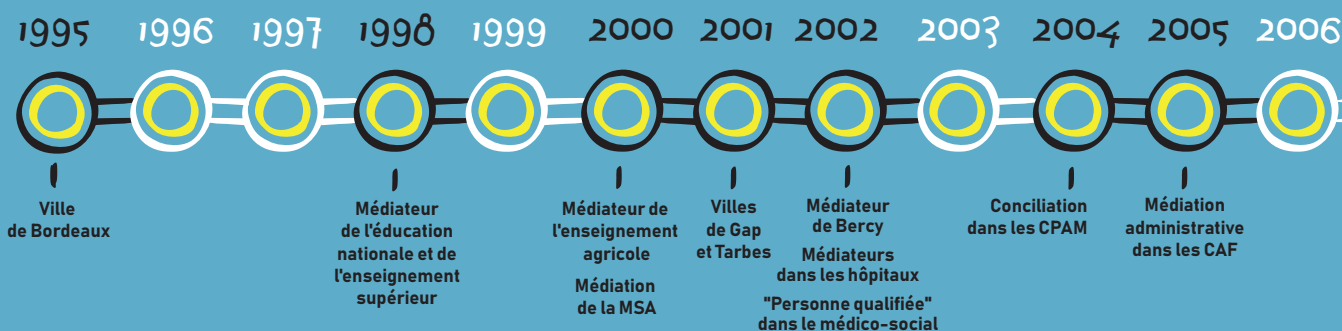
Plus tard, de nombreuses administrations, opérateurs de l'État, collectivités locales et organismes de sécurité sociale se sont dotés de services de médiation, plus ou moins directement inspirés du Médiateur de la République. Ce dernier devient le Défenseur des droits en 2011, avec des prérogatives et un champ d'action élargi.

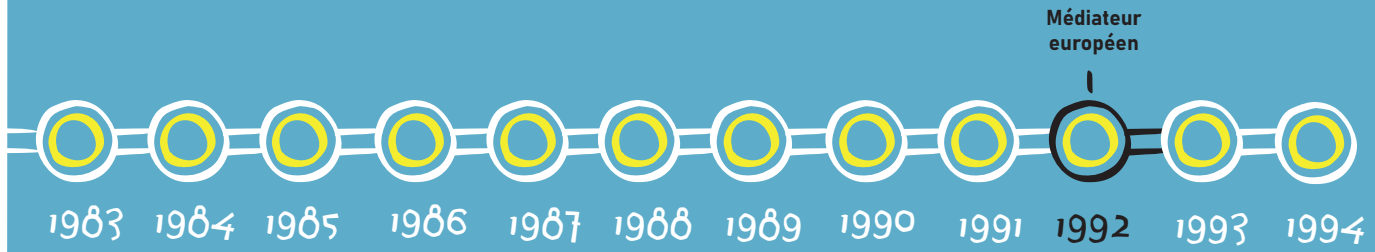
### État et opérateurs nationaux

### Collectivités territoriales



Légende : La taille des bulles représente le nombre de saisines recevables pour chaque dispositif de médiation en 2017 ; 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 effectués selon le type d'institution de rattachement et donc selon le champ de compétence.



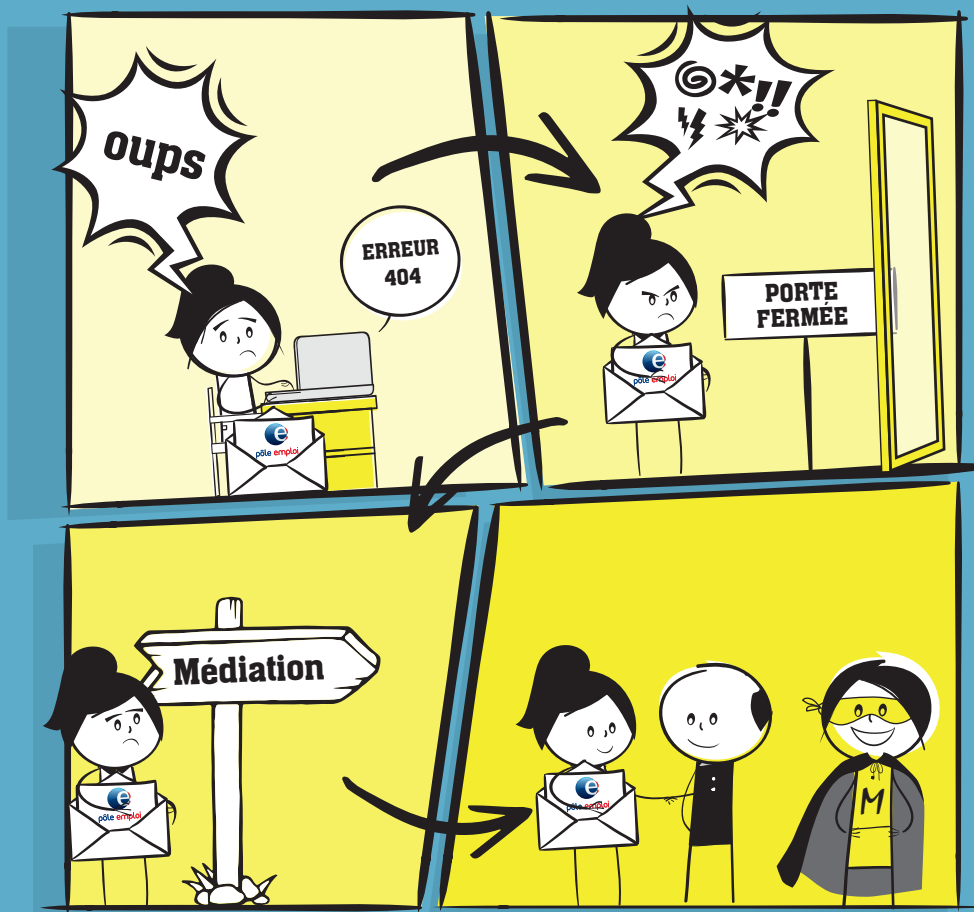


## Extension du domaine de la médiation

Le Médiateur de la République a été créé pour rapprocher l'administré de l'administration, 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 ou encore certaines collectivités locales ont à leur tour installé des médiateurs, dans cette optique d'amélioration du service rendu à l'utilisateur.

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. Le nombre de dossiers traités par ces médiateurs de la sphère sociale a rapidement crû au cours des dernières années.



Ville de Paris  
Médiateur  
de Pôle Emploi

Défenseur  
des droits

Médiation  
à la Cnav

Médiation  
au RSI  
Région  
Île-de-  
France

Villes  
de Marseille,  
Metz,  
La Rochelle...

Maine-  
et-Loire

Loi "Justice  
du XXI<sup>e</sup> siècle",  
Nice,  
Région PACA

Loi  
"ESSOC"

Médiation dans  
la branche  
recouvrement  
Médiateur de France  
Compétences

# La médiation à la croisée des chemins

Le paysage de la médiation entre citoyens et administrations présente des dispositifs très hétérogènes, qui rencontrent cependant des défis communs. S'ils doivent jouer un rôle croissant dans l'accès aux droits, il importe qu'ils soient lisibles, accessibles et efficaces.



## Des dispositifs très hétérogènes

Certains dispositifs de médiation reposent sur des bénévoles qui reçoivent les usagers, d'autres sont imbriqués dans des services administratifs de relations au public. Certains peuvent être saisis lors de permanences physiques, quand d'autres n'acceptent que des formulaires en ligne. Certains médiateurs sont nommés pour 6 ans, pour d'autres les règles sont moins précises. Quand on saisit un des médiateurs les plus récemment créés, la démarche interrompt les délais de recours contentieux, ce n'est pas le cas quand on saisit les médiateurs plus anciens ou le Défenseur des droits...



Les garanties d'indépendance, les prérogatives et les moyens des différents médiateurs sont si différents qu'il n'est pas facile pour un citoyen de savoir à qui il a affaire lorsqu'il demande une médiation, ni ce qu'il peut en attendre.



## DES DÉFIS COMMUNS

Les médiateurs peuvent-ils encore conserver leur valeur ajoutée propre, liée 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 ?

Le risque n'est-il pas celui d'une « industrialisation » de la médiation, qui pourrait aboutir à une automatisation du traitement des dossiers, transformant alors la médiation en une administration comme une autre ?

Dès lors l'enjeu est d'encadrer la montée en puissance quantitative de la médiation par une série de garanties qui visent à en préserver l'esprit. Cela suppose :

- de trouver la « juste place » de la médiation, 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'utilisateur ou se substituer aux juridictions ;
- de rendre solides et lisibles les garanties d'indépendance des médiateurs.

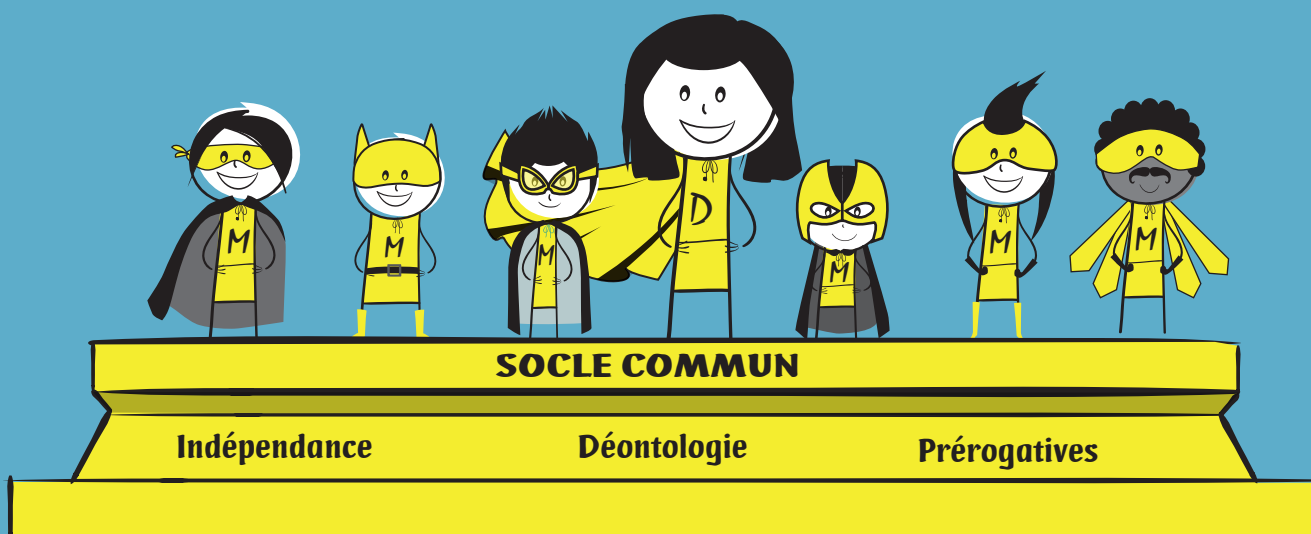
Pour y parvenir, France Stratégie formule plusieurs préconisations, qui visent trois grands objectifs : harmoniser les conditions de la médiation ; coordonner les médiateurs ; discuter des enseignements de la médiation.

# Les préconisations de France Stratégie

## 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 d'éventuels nouveaux médiateurs.

1. Définir dans la loi un « socle commun » de garanties d'indépendance pour les médiateurs, afin de renforcer et d'harmoniser le positionnement des médiateurs entre citoyens et administrations.
2. Généraliser l'interruption des délais de recours contentieux, pour renforcer l'attrait de la médiation sans faire courir aux requérants le risque de perdre leur droit à aller en justice.
3. Renforcer la complémentarité entre bénévoles et salariés : le bénévolat au service de la médiation pourrait être mieux reconnu et les salariés de la médiation devraient être dédiés à temps plein à cette mission.



## Coordonner les différents médiateurs citoyens-administrations

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 renforcer la coordination entre les différentes institutions.

4. Faire du Défenseur des droits la « tête de réseau » des médiateurs publics, pour qu'il joue un rôle de vigie sur les conditions d'exercice des différents médiateurs, qu'il se fasse l'écho de leurs recommandations et veille au respect du « socle commun de garanties ».
5. Mutualiser les opérations de promotion de l'accès aux droits, afin de leur donner plus de force et de visibilité ; elles pourraient être coordonnées par le Défenseur des droits.
6. Promouvoir les études et la recherche sur la qualité, l'accessibilité et l'impact de la médiation, ainsi que sur le profil des usagers qui ont (ou qui n'ont pas) recours aux services de médiation.

## Discuter des enseignements de la médiation

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

Le rapport annuel de chaque médiateur, qui permet de monter en généralité pour proposer des réformes plus globales, doit être visible et discuté pour développer une culture de la redevabilité dans les administrations.

Enfin, les grandes réformes de structure doivent prendre appui sur la médiation pour favoriser le suivi des difficultés liées à leur mise en œuvre et favoriser l'amélioration en continu des dispositifs.

TÉLÉCHARGEZ LE RAPPORT *MÉDIATION ACCOMPLIE ? DISCOURS ET PRATIQUES DE LA MÉDIATION ENTRE CITOYENS ET ADMINISTRATIONS* SUR STRATEGIE.GOUV.FR (RUBRIQUE PUBLICATIONS)



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[@strategie\\_Gouv](https://twitter.com/@strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@FranceStrategie\\_](https://www.instagram.com/@FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Contacts presse :

Flavio Leoni,

Chargé de communication,

service Édition-Communication-Événements

[flavio.leoni@strategie.gouv.fr](mailto:flavio.leoni@strategie.gouv.fr)

01 42 75 63 20

Charlotte Cougny, chargée des relations presse

[charlotte.cougny@francestrategie.eu](mailto:charlotte.cougny@francestrategie.eu)

01 42 75 60 39 - 06 72 31 33 14



**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.