

RAPPORT DU MÉDIATEUR

MAINE-ET-LOIRE

2019

Écoute

Équité

Confidentialité

Concertation

Transparence

Neutralité

ÉDITORIAL

La crise sanitaire, en mettant en lumière le civisme et les liens de solidarité entre les Français, a conforté le Département de Maine-et-Loire dans son engagement au service de la citoyenneté. L'épreuve a relégué les réflexes de défiance et d'individualisme grandissants depuis ces dernières décennies au profit de l'union nationale.

Nous touchons là au but ultime de nos politiques publiques : amener nos concitoyens à faire corps, à faire Nation. Depuis 2015, nous avons déjà engagé à cet effet une centaine d'initiatives visant à placer le citoyen au cœur de l'action publique, à promouvoir l'engagement et la participation ou encore à assurer la transparence et la sincérité dans le service rendu.

Favoriser la relation de proximité passe par l'écoute, le dialogue, la pédagogie. Le rôle du médiateur est en cela essentiel. Le service de médiation a en effet pour but que chaque demande puisse obtenir une réponse adaptée, afin que tout sentiment d'injustice, toute cause de litige pouvant naître entre les usagers et la collectivité départementale soit résolu.

La médiation permet ainsi à chaque citoyen d'être entendu et pas seulement dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.

A cours de ces prochaines années, nous allons intensifier encore nos actions en faveur de la citoyenneté, dans le sens d'une relation plus directe entre notre Département et ses habitants, rouage essentiel du bien vivre ensemble. Nous en avons plus que jamais besoin.



Christian Gillet
Président du Département
de Maine-et-Loire

LE MOT DU MÉDIATEUR

En 2019 avec **106 requêtes**, la baisse observée l'année 2018 se confirme. Cette diminution s'explique par une diminution des deux tiers des requêtes relatives au RSA alors qu'elles représentaient une forte proportion de l'activité du médiateur avant l'introduction de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) mise en œuvre auprès de la Direction Insertion par les délégués du Défenseur des Droits.

Si nous sommes moins sollicités pour le RSA, les demandes de conciliation émanant des usagers ayant sollicité la MDPH ont triplé. C'est toutefois toujours principalement autour des compétences sociales du Département (insertion (RSA), enfance et famille, autonomie...) que les désaccords se cristallisent. L'accord entre les parties au terme de la requête a été atteint pour 61% des médiations. Pour ces situations l'apaisement est acquis, mais nous observons que le dialogue réconcilie aussi très souvent les parties, même lorsque qu'au terme de la démarche de médiation le désaccord persiste. Au final ce qui compte c'est que les parties puissent s'entendre sur la nature du désaccord pour dissiper tout crainte d'arbitraire ou d'abus. D'ailleurs c'est ainsi que nous interprétons l'abandon de certaines requêtes (17%).

L'individualisation de l'accueil, l'écoute attentive et patiente, les conseils formulés sur mesure ainsi que les réorientations personnalisées composent un cocktail rassurant pour restaurer la confiance entre la collectivité et nos concitoyens. L'enjeu n'est pas seulement d'obtenir l'infléchissement d'une décision, il s'agit aussi d'éclairer le sens de la décision prise. La coopération avec d'autres médiateurs et partenaires se révèle tout aussi précieuse que les années précédentes.

Nous avons fait le choix de vous présenter quelques situations concrètes qui témoignent de la complexité des dossiers associant des problèmes techniques à des difficultés relationnelles. Le contexte social et émotionnel contribue également à cette complexité. Je veux saluer l'ensemble des directions du Département pour la qualité et le sérieux de leurs réponses au profit d'une vraie culture coopérative.

2019 est aussi l'année au cours de laquelle la médiation est sortie d'une certaine confidentialité. De nombreuses initiatives l'ont mise à l'honneur favorisant ainsi la diffusion de ses atouts au-delà des initiés, participant ainsi à son développement. Ces multiples initiatives attestent de l'intérêt grandissant d'acteurs très différents. Ainsi, au fil des années la médiation est un repère plus présent, en Anjou et ailleurs, pour renforcer le vivre ensemble.



Hervé Carré
Médiateur du Département
de Maine-et-Loire

SOMMAIRE

1

P.6

UN MÉDIATEUR POUR DÉNOUER LE CONFLIT ET RETROUVER LA CONFIANCE

- Une procédure **simple et rapide**
- Une méthode qui **responsabilise les parties**
- La **déontologie** de la médiation territoriale

P.15

3

CHRONIQUE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE L'ANNÉE 2019

- **Mars 2019** : accord entre Destination Angers et l'AMCT pour le premier Congrès international de toutes les médiations en février 2020 en Anjou
- **Juillet 2019** : rapport de France Stratégie sur la Médiation institutionnelle
- **15 octobre 2019** : le Défenseur des Droits se déplace à Angers dans le cadre de la semaine mondiale de la médiation
- **17 octobre 2019** : un Livre blanc de la médiation, édité par le collectif Médiation 21
- **18 décembre 2019** : le Conseil d'État a organisé les premières assises nationales de la médiation administrative
- **28 décembre 2019** : vote de la loi Engagement et proximité. Son article 81 institue la médiation territoriale

P.9

2

BILAN DE L'ACTIVITÉ 2019

- **Les demandes de conciliation ont triplé** : elles représentent la moitié des requêtes
- Doublement des saisines **par internet**
- La **répartition géographique des requérants** s'équilibre entre l'aire urbaine angevine et le reste du département
- **Forte augmentation des demandes de conciliation** avec la Maison départementale de l'autonomie (MDA)
- La **direction de l'Insertion** est le second destinataire des requêtes
- La **direction Enfance famille** est le troisième destinataire des requêtes
- **Des requérants qui contestent**, mais qui sont également en attente de conseil et de compréhension
- **Un taux de résolution des contentieux** qui s'améliore

P.19

4

LE REGARD DE JACQUES FAGET SUR LA MÉDIATION TERRITORIALE

- **Médiation et Institution** : Les médiateurs territoriaux en quête de reconnaissance

P.24

5

LES PRÉCONISATIONS DU MÉDIATEUR DÉPARTEMENTAL

- Mieux lutter contre la fraude aux prestations sociales
- Garantir le droit d'accès aux rapports d'évaluation produits par les professionnels de l'Aide sociale à l'enfance (ASE)
- Elargir les modalités de demande de conciliation
- Préconisation 2020 : Faire évoluer la conciliation vers une pratique de médiation

UN MÉDIATEUR POUR DÉNOUER LE CONFLIT ET RETROUVER LA CONFIANCE

La médiation est le mode amiable de résolution des conflits le plus récent et le plus novateur. Elle s'est développée en France dans les années 80 (médiations de quartiers, scolaires, pénales, familiales) grâce à la conviction et à l'activisme d'un noyau de pionniers qui considéraient que la meilleure façon de dénouer les conflits passait par l'instauration ou la restauration de communications verbales interpersonnelles et par la responsabilisation des acteurs dans la résolution de leur propre conflit. Son introduction progressive dans tous les domaines de la vie sociale, économique et institutionnelle, témoigne de sa pertinence. Le Conseil départemental de Maine-et-Loire fait partie des pionniers. Le règlement départemental approuvé dès avril 2012 précise que « le Médiateur bénéficie d'un positionnement institutionnel garantissant une impartialité dans la recherche de solutions.... Le Département met à sa disposition les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.... D'une façon générale, le Médiateur concourt au développement de l'esprit de médiation et d'écoute envers le citoyen et l'utilisateur ».

UNE PROCÉDURE SIMPLE ET RAPIDE

Le rôle du médiateur ?

L'article 81 de la loi « Engagement et Proximité » votée le 28 décembre 2019 offre la possibilité aux maires d'instituer par la voie d'une délibération, un organe de médiation et de désigner un Médiateur territorial. La personne physique qui assure la mission de médiation doit posséder, par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification requise eu égard à la nature du litige. Elle doit en outre justifier, selon le cas, d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation. Elle a pour mission de faciliter la résolution des différends qui opposent les usagers des services publics à l'administration concernée. Ce processus vise, dans toute la mesure du possible, à éviter le recours à l'institution judiciaire pour résoudre le conflit.

Qui peut faire appel au médiateur ?

Le médiateur peut être sollicité par un particulier, une association, un commerçant ou une entreprise qui a formulé un recours auprès d'un service du Département mais qui a reçu un refus, une réponse qui ne le satisfait pas ou qui constate une absence de réponse.

A quel moment ?

Lorsque tous les recours amiables ont été effectués auprès des services sans satisfaire l'utilisateur. Quand le but de la requête est de dépasser le différend et de trouver un compromis, le médiateur propose un premier entretien exploratoire auprès de chaque partie pour qualifier le contentieux.

Sur quels sujets ?

Tous les domaines d'activités où les services du Département agissent sont concernés : collèges, routes et infrastructures, aménagement de l'espace, agriculture, environnement, culture, action sociale, protection maternelle et infantile, soutien à l'insertion (RSA), soutien à l'autonomie, aide sociale à l'enfance, soutien aux personnes en situation de handicap. Par ailleurs, il répond comme conciliateur de la Maison départementale de l'autonomie (MDA) aux requêtes en conciliation concernant les décisions de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Comment le contacter ?

Le médiateur reçoit sans rendez-vous. Il dispose d'un bureau et de moyens pour préserver la confidentialité des échanges au 10, rue du Clon, à Angers. **Il accepte de se déplacer au domicile du demandeur** ou de se rendre dans la mairie de la commune de résidence. On peut aussi s'adresser au médiateur départemental :

- **par lettre simple :**
Médiateur du Conseil départemental
10, rue du Clon - 49000 Angers
- **par téléphone :** 02 41 81 48 47 et 02 41 81 46 27
- **par courrier électronique :**
h.carre@maine-et-loire.fr et
mediateur@maine-et-loire.fr
- **via un formulaire sur le site internet du Département :** <https://www.maine-et-loire.fr/fr/mediateur/>

UNE MÉTHODE QUI RESPONSABILISE LES PARTIES

La méthode de travail du médiateur



Privilégier l'écoute et la reformulation

L'écoute est beaucoup plus qu'une technique de recueil d'informations. Elle permet de démêler les émotions et les faits et de reformuler ce qu'exprime chaque partie pour appréhender autrement le conflit. Elle marque, par l'attitude adoptée, la considération pour les intérêts et les émotions des parties en présence. Enfin, elle peut contribuer à mesurer la distance entre les attentes et le « raisonnablement possible » pour chaque partie.

Comprendre et faire comprendre la décision contestée

Les services de l'administration départementale agissent à partir d'un cadre précis qui intègre la réglementation et la loi. Ils s'appuient sur des expertises pointues. Lors du dialogue qui s'instaure, il est important que le Médiateur comprenne les procédures adoptées et la complexité de l'ingénierie mobilisée. Le dialogue avec les services ne vise pas la recherche d'une potentielle faute mais la compréhension des conditions d'application des procédures pour dégager une explication recevable pour l'utilisateur ou confirmer le différend.

Préparer la rencontre des parties, en reconstruisant une chronologie

L'enchaînement des événements compose une chronologie qui peut avoir un impact important dans la construction du litige entre les parties. Pour stabiliser cette chronologie, le médiateur s'appuie sur les documents et le témoignage de l'utilisateur qu'il confronte à ceux délivrés par les services, en privilégiant les faits. Une fois établie, elle constitue le support essentiel du débat contradictoire.

Faire émerger une solution acceptable

Les deux parties sont invitées à s'écarter de leurs positions initiales. Pour l'utilisateur, il s'agit d'exprimer sa plainte, pour ensuite la surmonter en exprimant la dimension singulière de son attente. Pour le service, il s'agit de faire comprendre la nécessité de respecter son cadre légal et réglementaire pour ensuite rechercher comment prendre en compte la situation singulière de l'utilisateur. Des ajustements potentiels sont très majoritairement proposés par les services, à la lumière de la situation individuelle et au regard de l'équité. Le médiateur formalise, dans un avis, la synthèse entre les attentes de l'utilisateur et les solutions proposées par les services.

LA DÉONTOLOGIE DE LA MÉDIATION TERRITORIALE

Le Livre blanc de la médiation

Le Livre blanc de la médiation publié en octobre 2019 par le collectif Médiation 21 en avril 2019 définit la médiation comme : « un processus structuré, volontaire et coopératif de prévention et de résolution amiable des différends qui repose sur la responsabilité et l'autonomie des participants. Initiée par les intéressés eux-mêmes, leurs conseils, les représentants d'une organisation ou un magistrat. La médiation fait intervenir un médiateur dûment formé, tiers indépendant, neutre et impartial. Facilitateur de communication, sans pouvoir de décision, ni rôle d'expertise technique ou de conseil, le médiateur favorise le dialogue et la relation, notamment par des entretiens et rencontres confidentiels ».

Les grands principes déontologiques de la médiation

Tous les textes traitant de la médiation en général, notamment dans le code de déontologie de l'association nationale des médiateurs ou dans la charte du Club des médiateurs de services au public disposent de principes déontologiques de la médiation. Ces principes rappelés ci-après constituent dès lors le cadre de référence de l'action des médiateurs des collectivités territoriales :

- Indépendance et impartialité
- Respect des personnes, de leurs opinions et de leurs positions
- Écoute équilibrée et attentive des parties en litige
- Respect du contradictoire
- Confidentialité
- Sens de l'équité
- Compétence, efficacité, rapidité
- Transparence
- Gratuité

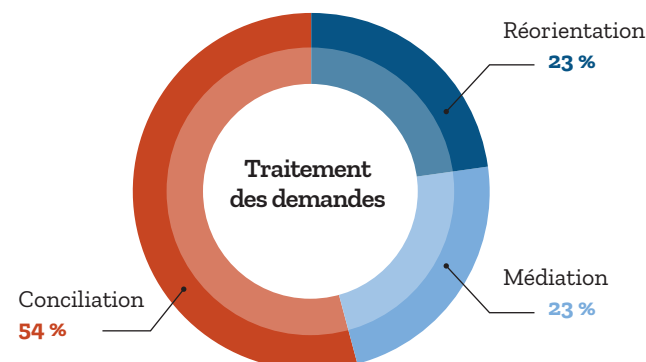
BILAN DE L'ACTIVITÉ 2019

2

En 2019 avec 106 requêtes, la baisse observée l'année 2018 se confirme. Cette diminution s'explique par une réduction des deux tiers des requêtes relatives au RSA alors qu'elles représentaient une forte proportion de l'activité du médiateur avant l'introduction de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO) mise en œuvre auprès de la Direction insertion par les délégués du Défenseur des droits. Si nous sommes moins sollicités pour le RSA, les demandes de conciliation émanant des usagers ayant sollicité la MDPH ont triplé. C'est toutefois toujours principalement autour des compétences sociales du Département (insertion (RSA), enfance et famille, autonomie...) que les désaccords se cristallisent. Avec près de 60 dossiers, les conciliations représentent plus de la moitié des requêtes de l'année 2019. Les autres recours effectués auprès des services de la direction générale adjointe Développement social et solidarité sont stables (auprès de la direction de l'Enfance et de la famille ainsi que les saisines provenant de la DAST, direction de l'Autonomie). La nomenclature de notre traitement informatisé des demandes de médiation a été améliorée par la DLSI et nous permet de mettre en évidence la place de la conciliation.

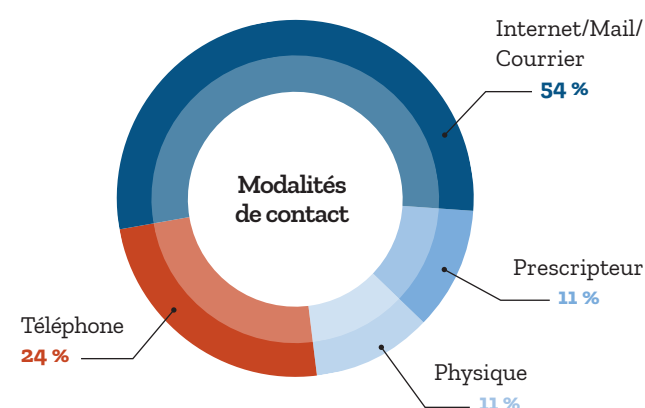
LES DEMANDES DE CONCILIATION ONT TRIPLÉ : ELLES REPRÉSENTENT LA MOITIÉ DES REQUÊTES

Avec un triplement des conciliations (56 contre 19 en 2018) l'activité du médiateur s'équilibre entre les requêtes adressées par les bénéficiaires de la MDPH et les requêtes adressées vers les autres directions de la DGADSS. Celles concernant la DGA Territoires concernent exclusivement l'insertion. Lorsque le litige n'est pas de la compétence du Département, le médiateur s'attache à proposer à l'usager qui l'interpelle, les mêmes garanties de respect et d'attention en veillant à établir les passerelles personnalisées avec d'autres interlocuteurs (institutions ou médiateurs) qui contribueront au traitement de sa requête.



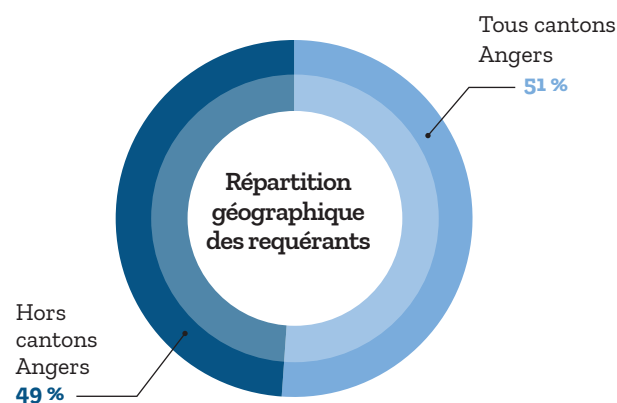
DOUBLEMENT DES SAISINES PAR INTERNET

En 2019, les moyens de contacter le médiateur ont encore varié. L'accueil physique a quadruplé alors que les appels par téléphone poursuivent leur baisse au profit des modes de contact dématérialisés, dont la part passe de 38 % en 2018 à 54 % et devient donc majoritaire. Le poids des prescripteurs est quant à lui stable.



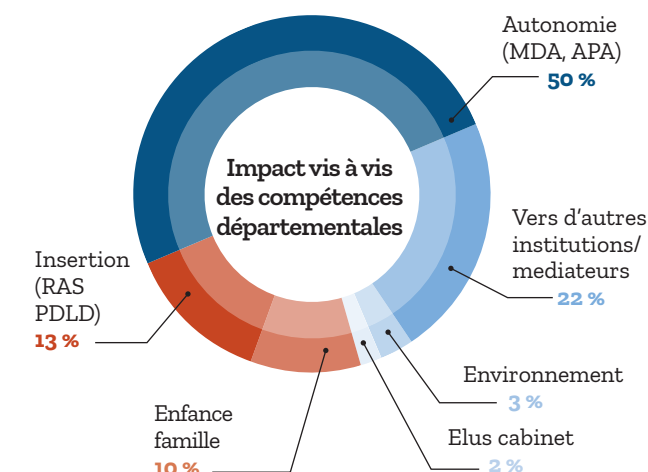
LA RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES REQUÉRANTS S'ÉQUILIBRE ENTRE L'AIRE URBAINE ANGEVINE ET LE RESTE DU DÉPARTEMENT

Tout en restant majoritaire, le poids des requérants de l'aire urbaine d'Angers est moindre que l'année précédente (en 2018 62 %.) Le Choletais « élargi » est le second territoire avec 25% des requêtes, puis le Saumurois avec 20% et enfin 5% pour le Segréen.



FORTE AUGMENTATION DES DEMANDES DE CONCILIATION AVEC LA MAISON DÉPARTEMENTALE DE L'AUTONOMIE (MDA)

Lorsqu'un usager conteste une décision de la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et qu'il ne souhaite pas engager immédiatement un recours, il peut demander la mise en place d'une procédure de conciliation. Cette conciliation suspend les délais de recours gracieux ou contentieux. La directrice de la MDA fait l'hypothèse que cette forte augmentation pourrait résulter d'une plus grande visibilité des modalités de recours désormais plus détaillées sur les notifications de la CDAPH. En 2019, les requêtes vers la MDA portent en majorité sur la demande de reconnaissance en qualité de travailleur handicapé (RQTH), l'orientation professionnelle et les aides à la personne (AAH et AEEH). Le taux d'incapacité attribué par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH est également un point de crispation car selon le niveau attribué, la notification d'un taux faible laisse entendre à l'usager qu'on ne reconnaît pas son handicap. Or ce taux qualifie l'impact du handicap dans son rapport à une situation de travail ou dans ses effets sur la gestion des actes de la vie quotidienne. Pour ce genre de désaccord la conciliation permet aux requérants de mieux appréhender « la situation de handicap » et pas seulement « le handicap » en tant que tel. A partir de la contestation du taux d'incapacité déterminé par la CDAPH, les requérants visent également l'obtention de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et la délivrance de la « carte mobilité inclusion » (qui regroupe les cartes de priorité, d'invalidité et de stationnement). Concernant les recours autour du refus de l'allocation adulte handicapé (AAH), l'enjeu est d'identifier si la situation vécue par le requérant restreint substantiellement et durablement son accès à l'emploi.



Contestation de l'évaluation de besoin

Exemple : R.B. sollicite une conciliation avec la MDA après le refus de la CDAPH de lui attribuer pour la seconde année consécutive l'allocation adulte handicapé (AAH).

Il a été licencié il y a désormais 4 ans de son emploi occupé dans le cadre d'un emploi adapté du fait de l'aggravation de sa situation physique. Son reclassement a échoué. Le motif médical de son licenciement ne fait pas de doute. Il a obtenu une attestation de son médecin du travail. La notification de refus d'AAH souligne qu'il doit s'orienter avec sa RQTH vers une entreprise adaptée. M. R.B. se trouve dans une impasse tant sa fragilité de santé s'est aggravée, impacte sa vie quotidienne et compromet tout retour à un emploi en milieu ordinaire même adapté. Il affirme être porteur du syndrome d'une maladie rare. Il se plaint de fortes douleurs mécaniques en rapport avec ses lésions d'arthrose précoce. Sa mobilité s'est réduite au point qu'un certificat de son spécialiste évoque une restriction de marche à 30 mètres. L'évaluation médicale globale atteste de cette fragilisation générale y compris cardiaque et de sa vue qui se dégrade. Il doit limiter ses exercices et ses tâches physiques, il s'impose de privilégier une alternance permanente entre la station debout ou assise tant les douleurs sont fortes. Il ne peut maintenir une position accroupie et est devenu très sensible aux secousses et vibrations. Les variations de température lui sont préjudiciables ce qui explique qu'il ne peut affronter un emploi dans le milieu de l'industrie comme auparavant. Le requérant déplore de n'avoir pu exposer ses problèmes lors du rendez-vous médical à la MDA où on l'aurait seulement interrogé sur les perspectives d'insertion professionnelle. Déprimé il ne réussit pas à trouver la motivation pour effectuer de nouvelles démarches auprès des soignants qui le suivent. Ils sont eux-mêmes agacés de devoir reprendre tout le parcours de soin. A travers plusieurs entretiens et échanges le conciliateur apporte un soutien pendant plusieurs mois pour que M. R.B. ne se décourage pas. Il dépose à nouveau un gros dossier médical plus explicite sur les restrictions substantielles et durables qu'il subit. Il obtiendra enfin la reconnaissance qu'il attendait et surtout un apaisement au regard de la sécurité financière apportée par l'attribution de l'AAH.

LA DIRECTION DE L'INSERTION EST LE SECOND DESTINATAIRE DES REQUÊTES

Les requêtes relatives au RSA ont diminué des deux tiers (en nombre) avec 11 dossiers. Comme nous l'indiquions dans le rapport 2018, c'est la conséquence directe de l'expérimentation en cours en Anjou sur la médiation préalable obligatoire (MPO) pour les bénéficiaires du RSA. Lorsque les usagers s'adressent directement au médiateur sans passer par la MPO, il réoriente systématiquement les requérants qui expriment l'intention de saisir la juridiction administrative auprès de la direction Insertion qui proposera la MPO. La question

pécuniaire est la motivation principale des requérants. Il s'agit de contester le calcul d'un indu ou de refuser le remboursement d'une dette. Le cœur des échanges vise à préciser si les ressources déclarées sont conformes aux constats effectués par les contrôleurs de la Caf qui vérifient les mouvements de fonds. La question des ressources supérieures au plafond est également une source de litiges. Enfin, le soupçon de fraude conduit encore cette année des requérants vers le médiateur tant l'idée même d'être considéré comme fraudeur leur apparaît humiliante.

Contestation d'une intention de frauder

Exemple : Mme G. reçoit une convocation du délégué du Procureur de la République en raison d'une plainte pour fraude déposée par le Département. Celle-ci souhaite bénéficier de conseils et d'une information détaillée sur les règles car elle dit ne pas avoir obtenu d'explication du service Droits et parcours alors qu'elle a tenu son engagement solidairement avec son ex-mari de rembourser les sommes indument versées. Elle évoque le fait que la dette est déjà réduite des %.

Mme est bénéficiaire du RSA, elle est arrivée à Angers, elle a fui un pays d'Amérique du Sud en 2014 avec sa fille étudiante. Elle est divorcée depuis 2015. En 2016 son ex-mari malade lui demande si elle peut l'héberger dans l'attente qu'il retrouve un logement. Elle accepte sans avoir conscience que pour la Caf elle pouvait être soupçonnée de vouloir frauder sur les prestations. M. déclare ses revenus à l'adresse de Mme. En janvier 2018 un contrôle de la Caf indique que M. et Mme vivent en couple, ce qui entraîne un trop perçu dont une partie est imputable à M. Elle reçoit un courrier l'informant que le département porte plainte auprès du Procureur. Consciente de l'ambiguïté de leur situation, elle veut convaincre le Département que ce n'était pas leur intention et décide de quitter son logement. Elle adresse les justificatifs de son déménagement. M. conserve le logement actuel avec un bail à son nom. Suite à l'intervention du médiateur, les requérants prennent conscience que le Département ne peut leur accorder la confiance en raison du contrôle de la Caf. Ils s'engagent alors auprès du service Droits et parcours à effectuer des versements mensuels pour le remboursement de la dette de RSA. Ils transmettent leurs attestations sur l'honneur à la Caf en souhaitant que les remboursements effectués soient imputés au remboursement de leur dette de RSA. Le service Droits et parcours accepte de renoncer à la plainte pour fraude. La dette n'est pas encore apurée (environ 2300€ c'est-à-dire 1/4 de la somme induë à raison d'un prélèvement mensuel de 350€ /mois) lorsque Mme dépose un dossier de surendettement en raison du fait que son ex-mari et elle-même sont sans activité professionnelle et ne peuvent plus poursuivre les remboursements auprès du Département. Le Département dépose sa plainte dans la même période que la décision rendue par la Banque de France. Décision qui interdit les remboursements pendant deux ans c'est-à-dire jusqu'en septembre 2021.

Le médiateur est à nouveau sollicité et constate que la décision de la Banque de France interdit le versement des sommes pendant deux années. Il conseille aux requérants d'exposer cette nouvelle situation au délégué du procureur lors de l'audience qu'il leur consacre. C'est ainsi que Mme G se rend à l'audience du délégué du Procureur et prend l'engagement de rembourser au terme de la procédure de surendettement. Un classement sans suite est prononcé sous réserve que la requérante s'acquitte de sa dette à partir de septembre 2021.

LA DIRECTION ENFANCE FAMILLE EST LE TROISIÈME DESTINATAIRE DES REQUÊTES

Les requêtes auprès de la direction Enfance famille sont essentiellement orientées vers les services protection et prévention de l'Aide sociale à l'enfance. Les parents ou grands-parents d'enfants suivis par le Département ont l'espoir qu'avec l'entremise du médiateur ils pourront ouvrir un espace de dialogue pour renégocier l'exercice des droits de visite, en augmenter leurs fréquences ou obtenir la suppression de la présence d'un tiers. Les relations avec les familles d'accueil font également l'objet de requêtes pour contester la rigidité des règles imposées à leurs enfants. Ils peuvent également inscrire leurs griefs en comparant la conduite de la famille d'accueil avec celle qu'ils auraient tenu avec leurs enfants. Enfin la question de l'opportunité d'un placement,

de sa durée ou de la séparation des fratries revient régulièrement. Le sentiment que l'évaluation du danger est dramatisée est aussi soulevé. Pour ces parents, le sentiment de disqualification par les professionnels du Département est dominant. Les relations avec ces professionnels sont souvent sur un mode conflictuel. Il faut de nombreux échanges pour rééquilibrer l'analyse de la situation. Le médiateur perçoit que le déni de responsabilité est le sujet le plus difficile à faire évoluer. Il constate qu'il y a peu d'opportunité où il serait nécessaire de réunir les parties car c'est d'abord un approfondissement de la situation vécue et une invitation à la réflexion sur la responsabilité des parents qui se révèle au cours des échanges.

Contestation des modalités de suivi ou d'accompagnement

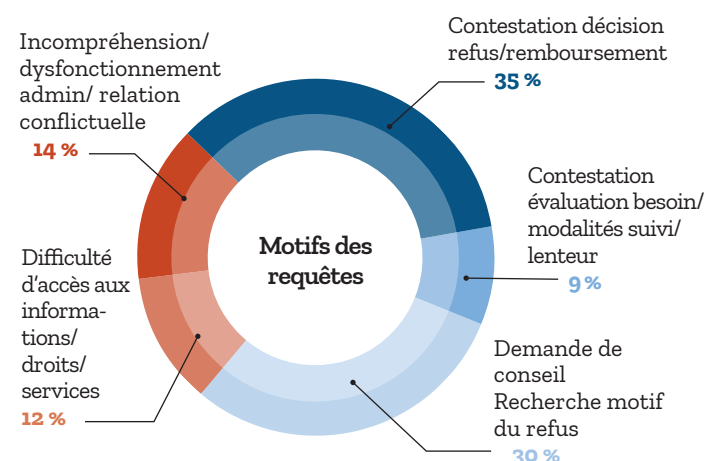
Exemple : La requête du père de famille auprès du médiateur vise à élargir ses droits de visite et à accélérer le retour des enfants placés, auprès de lui.

Ne supportant plus le climat de violence conjugale qui règne au sein du foyer M. T. alerte l'ASE pour obtenir un soutien et déplorer la violence de sa femme à son égard et à l'égard des enfants. Lors du dernier épisode de violence, il porte plainte auprès de la police. La décision de protéger les 3 enfants de 5 ans, 6 ans et 9 ans se traduit par leur placement provisoire en famille d'accueil.

Dans le prolongement de l'accueil provisoire, une audience du tribunal des enfants a confirmé quelques semaines plus tard, le placement des enfants pour une année afin de leur permettre de consolider leur apaisement retrouvé. Le service gardien est chargé d'entreprendre un travail éducatif auprès de chacun des parents afin de réfléchir aux conditions nécessaires à un retour des enfants auprès de leurs parents désormais séparés. Le papa estime que l'on caricature son attitude et qu'alors qu'il se dit victime des violences de sa femme il apparaît comme un bourreau dépourvu de tendresse et de bienveillance. Il ressent qu'il n'est pas cru quand il évoque que les violences conjugales étaient liées à son désaccord à l'égard de la violence de son épouse. Il veut que le Département reconnaisse qu'il a été protecteur de ses enfants. Il fait valoir qu'il a un long passé d'encadrant sportif auprès de très nombreux enfants et qu'il était notoirement apprécié pour sa capacité d'encadrement éducatif. Il veut qu'on le sorte des caricatures avancées dans les rapports et regrette de ne pas avoir plus d'opportunité de rencontres avec les professionnels de l'ASE. A ce jour, le médiateur s'emploie à organiser une rencontre entre le papa et les services de protection de l'enfance afin de renouer avec un dialogue basé sur une confiance réciproque.

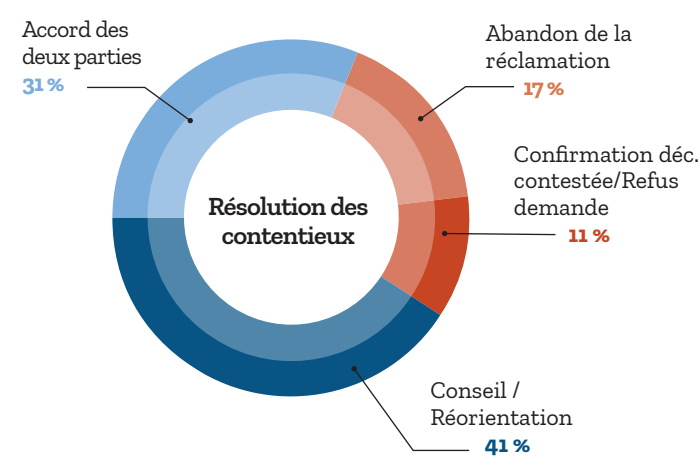
DES REQUÉRANTS QUI CONTESTENT, MAIS QUI SONT ÉGALEMENT EN ATTENTE DE CONSEIL ET DE COMPRÉHENSION

Cette année 2019, les contestations sont en plus grand nombre (35%) que les demandes de conseil et la recherche du motif de refus. (30%). L'aspect pécuniaire inspire la majorité des contestations. En cherchant à comprendre les décisions qui leur sont adressées, les usagers découvrent très souvent qu'il n'y a pas d'arbitraire derrière la décision mais l'application d'un règlement précis et détaillé. Le RAPO (nouvelle appellation de la procédure de recours gracieux) est peu comprise comme un processus de dialogue. Les requérants s'adressent alors au médiateur pour recevoir une explication, un conseil ou engager un dialogue avec le service concerné. Ils recherchent comment transmettre les arguments qui contribueront à atténuer ou annuler la décision prise à leur encontre. A noter également que la requête s'appuie dans 14% des cas sur une image négative du Département. Des altercations sont évoquées, des dysfonctionnements sont pointés du doigt. Passée l'émotion, la représentation de l'institution devient plus équilibrée au profit d'une acceptation du dialogue.



UN TAUX DE RÉSOLUTION DES CONTENTIEUX QUI S'AMÉLIORE

A l'exception de certaines confirmations de décision et des quelques refus de médiation qui génèrent un sentiment d'insatisfaction, il est important de préciser que le dialogue offre une opportunité d'apaisement certain pour pratiquement 90 % des requêtes. Il est primordial de rappeler que le but recherché dans une médiation est une issue « gagnant/gagnant ». Nous avons réuni sous le vocable « accord entre les parties » les résolutions complètes et partielles qui représentent un gros tiers des résolutions. La résolution partielle ou complète répond à cet objectif dès lors que les requérants et les services ont une meilleure compréhension du contentieux. C'est sans nul doute le fait de rétablir la confiance entre les parties qui fait le succès d'une médiation et qui amène certains requérants à abandonner la médiation avant son terme. La fonction de conseil et d'orientation représente la proportion la plus importante des réponses apportées par la médiation. Au-delà de son efficacité, la médiation a pour finalité de rapprocher l'administration du citoyen, d'assurer la transparence de l'action publique, de rendre plus humaines les relations entre le Département et ses habitants.



CHRONIQUE DES PRINCIPAUX ÉVÉNEMENTS DE L'ANNÉE 2019

3

En mars 2019, les soutiens financiers apportés par le Département de Maine-et-Loire, la ville d'Angers, ALM et le Ministère de la Cohésion des Territoires, apportent une impulsion décisive pour organiser un événement unique par son approche multisectorielle, le congrès de toutes les médiations : #mediations2020. L'ambition était de réunir 500 participants des cinq continents. Ils seront 650 à Angers dont 22% d'étrangers.

En juillet 2019, France Stratégie publie un rapport concernant l'évolution des relations entre les administrations et le public qui consacre la place de la médiation institutionnelle. En octobre 2019, le collectif Médiation 21 publie le Livre blanc de la médiation et le remet à la Garde des Sceaux pour promouvoir un Conseil national de la médiation et un Conseil déontologique de la médiation. Dans la même période, la première Semaine mondiale de la médiation se déroule en France et le Défenseur des Droits est accueilli par Christian Gillet pour y accueillir ses délégués du Grand Ouest. Le 18 décembre 2019, le Conseil d'État organise les premières assises de la médiation administrative. Enfin, le 28 décembre 2019, le Parlement approuve la loi « Engagement et Proximité », dont l'article 81 traite de la médiation territoriale.

MARS 2019 : ACCORD ENTRE DESTINATION ANGERS ET L'ASSOCIATION DES MÉDIATEURS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (AMCT) POUR ORGANISER LE PREMIER CONGRÈS INTERNATIONAL DE TOUTES LES MÉDIATIONS EN FÉVRIER 2020 EN ANJOU

#mediations2020

Grâce aux soutiens financiers apportés par le Département de Maine-et-Loire, la Ville d'Angers, Angers Loire Métropole et le ministère de la Cohésion des Territoires, l'Association des médiateurs des collectivités Territoriales (AMCT) s'associe avec Destination Angers pour organiser un événement unique par son approche multisectorielle. Loin d'être constitué de simples conférences, le congrès Mediations2020 est conçu comme une plateforme d'échanges dont l'ambition était de réunir 500 participants des cinq continents. Ils seront 650 à répondre présents dont 22% de participants internationaux. Il propose le partage de réseaux ou d'expériences. L'accent est mis sur la confrontation d'idées et de visions des experts et influenceurs internationaux, dirigeants et décideurs des

secteurs privé et public au travers de conférences, d'une exposition, des temps de networking et propose également aux citoyens de s'investir grâce aux conférences ouvertes au grand public. Cet événement vise à faire parler d'une voix commune les différents acteurs de la médiation, pour une reconnaissance plus forte de ce domaine auprès des pouvoirs publics et du grand public. Son bilan très positif sera détaillé et les actes, en cours de rédaction, seront publiés dans le Rapport d'activité du médiateur de l'année 2020.



JUILLET 2019 : RAPPORT DE FRANCE STRATÉGIE SUR LA MÉDIATION INSTITUTIONNELLE

Le Premier ministre a sollicité France Stratégie pour réaliser une étude sur « les dispositifs de médiation entre citoyens et administrations, un sujet peu étudié dont l'avantage est d'aborder les politiques publiques du point de vue des citoyens ». Le médiateur du Département de Maine-et-Loire, Président de l'AMCT a été auditionné par France Stratégie en mars 2019. Le Rapport a été publié en juillet 2019.

La médiation institutionnelle n'est pas comme les autres, elle est à la croisée des chemins

France Stratégie estime que la médiation citoyens-administration 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 ; de l'autre, une personne morale, une administration qui prend des décisions « à la chaîne », en fonction des dossiers reçus et de la réglementation à respecter et faire respecter. France Stratégie pointe également des pratiques très disparates « il n'y a pas eu, en France, de grande « loi médiation » qui aurait cadré de façon globale l'ensemble des dispositifs mais des vagues successives qui ont donné naissance à différents types de médiateurs. Bilan : certains dispositifs de médiation reposent sur des bénévoles qui reçoivent les usagers, quand d'autres sont imbriqués dans des services administratifs de relations au public. Elle serait « à la croisée des chemins » en raison de la montée en charge de leur activité, posant

une question centrale : 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 ? Autrement dit : 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 ?

Plusieurs pistes d'amélioration sont proposées

- **Définir un socle commun** dans une « loi cadre » pour les médiateurs institutionnels : Elle garantirait l'indépendance en précisant les modalités de nomination, la désignation des collaborateurs, les moyens financiers mis à disposition et la garantie d'une liberté de communication.
- **Généraliser l'interruption des délais de recours contentieux** favorisant le recours à la médiation, la remise d'un document attestant de la date de début et de fin de la médiation en évitant tout risque que l'utilisateur ne puisse saisir le juge, faute de temps.
- **Faire du Défenseur des Droits, la tête du réseau des médiateurs** : aujourd'hui, certains médiateurs sont « correspondants » du Défenseur des Droits (médiateur pôle emploi, médiateur éducation nationale ...) mais ce n'est pas une validation de l'indépendance du médiateur. L'enjeu serait de considérer ce lien comme une opportunité de recours de second degré si un médiateur a des difficultés à obtenir une réponse de l'administration.

15 OCTOBRE 2019 : LE DÉFENSEUR DES DROITS SE DÉPLACE À ANGERS DANS LE CADRE DE LA SEMAINE MONDIALE DE LA MÉDIATION

À l'initiative d'un collectif angevin réunissant le Centre d'arbitrage et de médiation Maine Anjou qui réunit tous les acteurs des Modalités alternatives à la résolution des différends (MARD), la première Semaine mondiale dédiée à la médiation est organisée comme partout en France. Cette semaine s'est traduite par des rencontres organisées sur leurs sites respectifs, entre le public et les médiateurs des services fiscaux, de Pôle Emploi, de la Caf et de la Sécurité sociale, le médiateur d'Angers et du Département ainsi que l'association Médiation 49. La Maison de l'avocat ainsi que la Maison de la justice et du droit d'Angers se sont associées à cette semaine de sensibilisation pilotée par Miloud Erryh médiateur. Jacques Toubon a été accueilli par Christian Gillet, Président du Département.

Il a invité les délégués du Défenseur des Droits du Grand Ouest à un échange de pratiques en présence du médiateur du Département. Lors de cette journée à Angers, le Défenseur des Droits a également abordé le recul des services publics, une problématique qu'il dénonce fréquemment. En effet, en 2018, près de 90 % des réclamations adressées aux 501 délégués du Défenseur des Droits soulevaient une difficulté dans la relation des usagers avec les services publics. Il y a quelques mois, l'institution avait d'ailleurs publié un rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics.

17 OCTOBRE 2019 : UN LIVRE BLANC DE LA MÉDIATION, ÉDITÉ PAR LE COLLECTIF MÉDIATION 21

À l'origine, ce collectif réunissait une dizaine d'associations convaincues de la nécessité de parler d'une voix commune pour attirer l'attention des pouvoirs publics, des professions juridiques et du grand public sur la nécessité de concevoir un socle commun en matière statutaire, déontologique et méthodologique de sorte que les usagers soient garantis de la qualité de l'offre de services des médiateurs. C'est ainsi que des États généraux de la Médiation se sont tenus à l'Assemblée nationale en juillet 2018. Ses participants ont approuvé l'objectif de produire un Livre blanc afin qu'il serve de support de dialogue au sein de la communauté des médiateurs et aussi avec le législateur pour consolider la place de médiateurs en France. Il a été remis à Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, le 17 octobre 2019. Aujourd'hui Médiation 21 regroupe plus d'une trentaine d'associations. Le Livre blanc propose 3 orientations pour consolider la reconnaissance du médiateur :

- Définir un statut et une représentation du médiateur
- Garantir la place de l'éthique et de la déontologie dans les pratiques
- Référencer les offres de formation et créer l'agrément/certification du médiateur.

L'enjeu est de mettre en harmonie une pratique déjà installée et une reconnaissance juridique pour assurer une sécurité aux personnes accueillies, aux prescripteurs de la médiation et aux médiateurs. Il s'agit d'asseoir la légitimité du médiateur et d'en assurer la visibilité. Le statut juridique serait la transposition légale, à partir de la codification de valeurs et des principes, fruits d'une longue construction doctrinale et prétorienne. Il poserait qu'agir en médiateur nécessite la tenue d'une posture spécifique excluant toute prise de position, y compris juridique, dans le seul esprit de facilitation de la relation et de la résolution consensuelle des différends.

Enfin, cette reconnaissance présenterait les avantages suivants :

- Ancrer le réflexe de l'amiable dans notre culture
- Donner aux citoyens des garanties de bonnes pratiques
- Sécuriser le médiateur dans son exercice professionnel.

18 DÉCEMBRE 2019 : LE CONSEIL D'ÉTAT ORGANISE LES PREMIÈRES ASSISES NATIONALES DE LA MÉDIATION ADMINISTRATIVE

Cet événement, qui a réuni près de 300 participants malgré les difficultés de transport, a confirmé l'intérêt que suscite aujourd'hui la médiation dans le règlement des litiges administratifs. Tout au long de cette journée, ce sont plus d'une trentaine d'acteurs engagés dans le développement de la médiation – décideurs publics, juges administratifs, avocats, médiateurs – qui ont débattu autour de sept tables rondes. Parmi les thèmes abordés : la médiation dans la fonction publique, dans les litiges de police, en urbanisme, à l'hôpital, et l'expérimentation

de médiation préalable obligatoire. L'occasion, à travers des exemples et des résultats très concrets, de partager les expériences, de diffuser les bonnes pratiques, de dresser un premier bilan des actions menées et de montrer que la médiation a aujourd'hui toute sa place dans le règlement des litiges administratifs.

> **Le Médiateur Départemental y participait et a été interviewé :** <https://vimeo.com/conseiletatfr/assises-nationales-de-la-mediation-administrative-1/video/380690000>

28 DÉCEMBRE 2019 : VOTE DE LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ DONT L'ARTICLE 81 INSTITUE LA MÉDIATION TERRITORIALE

La contribution de l'AMCT

Dès sa création en mai 2013, l'Association des médiateurs des collectivités territoriales (AMCT) s'est fixé pour objectif de sensibiliser les parlementaires pour qu'ils élaborent une loi visant à encourager les collectivités territoriales à la création d'une offre de médiation pour leurs citoyens. Le sénateur Pierre Bernard-Reymond a été le premier à sensibiliser ses collègues en déposant une proposition de loi. Elle visait à généraliser cette pratique en rendant obligatoire l'instauration d'un médiateur dans toutes les collectivités territoriales (Conseils régionaux, Conseils départementaux et communes de plus de 30 000 habitants), compétent pour toutes les matières ressortant du domaine de la collectivité concernée, dès lors que les litiges ne sont pas pendants devant la justice ainsi que pour tous les litiges pouvant surgir entre leurs habitants. Mais son échec n'a pas découragé notre association puisque nous avons poursuivi notre action de conviction.

Le Sénat, locomotive pour légaliser la médiation territoriale

C'est la sénatrice de Gironde Nathalie Delattre, soutenue par le sénateur de Maine-et-Loire Emmanuel Capus qui créera les conditions d'un vote unanime du Sénat. Le 13 juin 2019, la proposition de loi n° 547 visant à instituer, dans le Code général des collectivités territoriales, la fonction de médiateur et à préciser les conditions dans lesquelles elle pourrait être exercée, a été adoptée. Cette reconnaissance ainsi donnée à cette fonction de médiation répond bien aux volontés exprimées par les citoyens, mais aussi les entreprises, les associations, d'avoir des interlocuteurs désignés et reconnus, capables de recevoir leurs doléances et de proposer des solutions, pour tenter de régler à l'amiable les problèmes rencontrés avec les services publics territoriaux.

Le ministre de la Cohésion des territoires intègre la médiation territoriale dans le projet de loi « Engagement et proximité »

Ce texte aurait pu suivre le parcours classique d'une proposition de loi et être transmis à l'Assemblée Nationale. Mais Sébastien Lecornu, constatant l'unanimité qui s'est dégagée au Sénat le 13 juin 2019 et marqué par sa participation au Grand Débat au côté du Président de la République, décide d'intégrer cette petite loi Delattre sous forme d'un article 81 consacré à la médiation territoriale. Le 28 décembre la loi est promulguée.

Les principaux atouts de l'article 81

Les médiations conduites par le médiateur territorial sont soumises aux dispositions de la section 1 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du Code de justice administrative : « La médiation régie par le présent chapitre 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. Impartialité, compétence et diligence confidentialité. »

La collectivité territoriale maîtrise, via une délibération, sa propre définition du champ de compétences du médiateur territorial, détermine les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de ses fonctions et fixe la durée de son mandat.

La saisine du médiateur territorial interrompt les délais de recours contentieux et suspend les prescriptions dans les conditions prévues à l'article L. 213-6 du Code de justice administrative.

Le médiateur territorial définit librement les modalités de déroulement des médiations qu'il conduit. Il peut notamment se faire communiquer par les services concernés toute information ou pièce qu'il juge utile à la résolution des litiges dont il est saisi.

4

LE REGARD DE JACQUES FAGET SUR LA MÉDIATION TERRITORIALE

”

MÉDIATION ET INSTITUTION : LES MÉDIATEURS TERRITORIAUX EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE



Jacques Faget,
Directeur de
recherche émérite
au CNRS (Centre
Emile-Durkheim,
Sciences Po
Bordeaux)

On ne compte plus depuis les années 90 les institutions qui ont créé leur médiateur ou un service de médiation en leur sein. Les collectivités territoriales mirent un certain temps à saisir cette dynamique, prenant exemple sur les ombudsmans apparus en Suède dès le début du 19^e siècle et plus récemment en France sur le médiateur de la République (1973). Elles virent à leur tour l'intérêt qu'il y avait à rapprocher l'administration de ses administrés. Mais la soixantaine de médiateurs créés, au bon vouloir des collectivités, aux statuts et aux rôles divers, méritaient une mise en cohérence de leur fonction. C'est dans ce but que le Parlement décida de créer un statut juridique de médiateur territorial figurant dans l'article 81 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019. La reconnaissance du médiateur dans les institutions territoriales se fait cependant par la petite porte puisque, pour répondre aux inquiétudes de certains parlementaires, sa création n'est que facultative.

Malgré quelques avancées sensibles, la détermination d'un régime d'incompatibilités (avec l'exercice d'une fonction élective ou d'agent territorial dans la même collectivité) évitant les relations incestueuses entre élus et médiateurs, l'affirmation de l'impartialité du médiateur et de la confidentialité qu'il doit assurer aux usagers, cette timidité se retrouve tout au long du texte. Ainsi, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre conservent toute liberté pour déterminer le champ de compétence du médiateur territorial qu'ils instituent ainsi que les moyens dont il dispose et la durée de son mandat. Ces dispositions, si elles constituent une avancée notable par rapport à la situation antérieure, sont loin de garantir son indépendance. D'autre part le législateur a renoncé à démêler l'écheveau des divers médiateurs institutionnels (défenseur des droits, médiateurs de la consommation, conciliateurs de justice...) ou sociaux (médiateurs citoyens...) pouvant être saisis de litiges à peu de choses près similaires. Un troisième renoncement du législateur, et non des moindres, le conduit, laissant toute liberté aux élus pour le faire, à ne pas définir la compétence et les qualités requises pour exercer les fonctions de médiation puisqu'aucune formation spécifique ou niveau de formation n'est en effet requis.

Cette pusillanimité peut s'expliquer par le souci de ne pas froisser des élus extrêmement sourcilleux dès que l'on menace leur indépendance. Mais elle trouve plus largement son sens dans la complexité que les principes éthiques de la médiation entretiennent avec les logiques institutionnelles.

La philosophie de la médiation constitue en effet une contre-culture par rapport aux usages institutionnels et lui donner une trop grande reconnaissance reviendrait à questionner leur pertinence. Il faut se souvenir en effet que la médiation a été conçue, dès ses origines, dans les années 1970-80, « contre les institutions », partant du souci de replacer l'individu, le plus souvent écrasé par la machine bureaucratique, au centre de son conflit. Sa dimension politique est affirmée quand elle vise à déconstruire les rapports d'aliénation, de domination qu'imposent les institutions pour créer des lieux d'expression et de dialogue permettant aux acteurs de développer leur empowerment, de devenir des sujets échappant aux règles abstraites de construction de la réalité que les routines administratives ou juridiques leur imposent.

Cette contre-culture s'exprime également par la promotion de modalités horizontales de traitement des problèmes dans des organisations construites verticalement et s'appuyant sur une structure hiérarchique. Certes, la médiation n'a pas pour objectif de renverser ces pyramides administratives mais elle en neutralise temporairement les effets en distribuant équitablement le pouvoir de décision aux acteurs concernés par le conflit (au cours d'un processus coopératif) pour parvenir à une issue mutuellement satisfaisante.

Ayant bien saisi les enjeux de ce contraste culturel, il est compréhensible que les institutions n'accordent qu'un rôle marginal ou une fonction homéopathique à la médiation. L'observation montre en effet que toutes les institutions désireuses de se moderniser, sans pour autant remettre en question leur programme organisationnel et leur structure de pouvoir, ont tendance à métaboliser les innovations qu'elles mettent en œuvre en les intégrant dans leurs propres grammaires de fonctionnement. Dès lors, si certains médiateurs, probablement les plus indépendants et les mieux formés, s'efforcent d'être les fers de lance d'une stratégie de démocratisation de procédures administratives impénétrables, d'autres, à l'identité

plus fragile, se contentent d'être les plombiers ponctuels de relations de service malaisées. Dans les deux cas cependant, ils contribuent à relégitimer aux yeux des citoyens, par la mise en œuvre d'une interface humaine, les institutions qui les mandatent.

Considérant que de nombreux médiateurs institutionnels servent surtout de cautions démocratiques à des organisations relativement opaques et qui le restent, il est à redouter que les médiateurs territoriaux connaissent le même sort. Les textes récents, bien qu'ils constituent un progrès non négligeable, ne suffiront pas à leur conférer les garanties d'indépendance et d'impartialité qui, seules, peuvent leur permettre d'accéder à une véritable reconnaissance. Trop de flou préside encore à la définition de la nature et de l'étendue de leur mission. Trop d'imprécision sur la spécificité de leur activité dans le maquis inextricable de tous les médiateurs institutionnels, brouille leur claire identification par les usagers.

« La médiation distribue équitablement le pouvoir de décision aux acteurs concernés par le conflit »

La conquête d'une reconnaissance des médiateurs territoriaux est sans doute rendue malaisée par la diversité de leurs profils et de leur statuts, backgrounds très contrastés, médiateurs formés et non formés, professionnels et bénévoles. Une telle diversité peut constituer une richesse mais à la seule condition que ses différents éléments se rassemblent autour d'une identité commune. De mon point de vue, ce processus de construction identitaire ne peut passer que par l'acquisition d'une compétence, non seulement pratique mais également théorique, par le suivi de formations initiales ou continues qualifiantes. Le temps sera alors venu d'exiger que l'accès à cette fonction soit réservé à des personnes ayant investi pleinement un parcours exigeant de travail sur soi et sur les différents modèles de résolution des conflits et dont la compétence en médiation sera authentifiée. Car seule une forte identité de médiateur pourra protéger les médiateurs territoriaux des pièges de la dépendance et de la partialité que leurs institutions ne manqueront pas de leur tendre.

5

LES PRÉCONISATIONS DU MÉDIATEUR DÉPARTEMENTAL

Le règlement départemental prévoit que le médiateur émette des recommandations dans son rapport annuel. Elles résultent de l'observation de dysfonctionnements et d'attentes d'usagers. Ces préconisations se conçoivent comme une invitation à réfléchir en termes d'amélioration de la qualité de service. La réitération des préconisations émises les années précédentes n'a d'autre vocation que de rappeler les objectifs de progression qu'il perçoit comme un moyen de renforcer les droits des usagers. La fonction de ces recommandations est rappelée dans le texte de loi relatif à la médiation territoriale votée le 28 décembre 2019 et est exposée dans les motivations du règlement départemental de la médiation. L'administration départementale est souveraine pour faire écho ou non à ces recommandations. La charge des directions, les contraintes de réorganisation peuvent expliquer la faible réceptivité qu'il constate. Au cours des années passées, il n'a pas reçu d'objection de fond ou de forme, mais plutôt des conflits de priorités, ce qu'il peut comprendre.

MIEUX LUTTER CONTRE LA FRAUDE AUX PRESTATION SOCIALES

La lutte contre la fraude est indispensable pour que nos concitoyens soient confiants dans les dispositifs de solidarité portés par le Département. Dans l'esprit des recommandations du Défenseur des droits, le médiateur recommande la création d'un groupe de travail chargé de réfléchir à la définition des mesures nouvelles visant à mieux détecter et qualifier la fraude, mieux informer les bénéficiaires et renforcer les droits de la défense. Le médiateur constate que ce problème persiste et pointe toujours deux situations :

- Des dossiers dont le trop-perçu est calculé sur 5 ans n'ont pas toujours fait l'objet d'un jugement correctionnel pour fraude. Il recommande donc que la levée de prescription de 2 ans ne concerne que les dossiers qui ont fait l'objet d'un jugement correctionnel.
- Comme il n'existe pas d'instance au sein du Département permettant de recevoir systématiquement les personnes faisant l'objet d'un soupçon de fraude pour débattre contradictoirement, les possibilités d'aménagement de la réparation ou du recouvrement éventuel de l'indu sont compromises. De ce fait, le Département judiciarise le traitement du litige par le biais d'un dépôt de plainte auprès du Procureur. L'évitement de cette judiciarisation est souhaitable.

GARANTIR LE DROIT D'ACCÈS AUX RAPPORTS D'ÉVALUATION PRODUITS PAR LES PROFESSIONNELS DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE (ASE)

Le médiateur maintient ses observations sur une certaine disparité dans l'accès des usagers aux écrits les concernant. En amont du rapport adressé au juge pour enfants, les parents ne savent pas toujours comment prendre connaissance du rapport d'évaluation produit par l'ASE avant qu'il ne soit transmis. Le médiateur préconise de nouveau une harmonisation des pratiques d'accès des usagers aux écrits, formalisée par une procédure communiquée aux usagers au moment de la désignation du service gardien.

ÉLARGIR LES MODALITÉS DE DEMANDE DE CONCILIATION

Les articles L. 143-9 -1 du Code de la Sécurité sociale et L. 146-10 du Code de l'action sociale et des familles ne précisent pas les modalités de saisine du conciliateur. Il a été convenu que la demande de conciliation soit adressée par courrier à la directrice de la Maison départementale de l'autonomie (MDA). Le médiateur se réjouit que la directrice de la Maison départementale de l'autonomie se soit engagée à proposer un formulaire dématérialisé de saisine sur le site internet rénové de la MDA à l'image de celui qui existe sur le site du Conseil départemental.

Le médiateur se réjouit également de la décision de la directrice de la MDA de concevoir un tutoriel destiné aux usagers permettant de mieux comprendre les instances contentieuses et les procédures à respecter pour exercer leur droit de recours contentieux.

PRÉCONISATION 2020 : FAIRE ÉVOLUER LA CONCILIATION VERS UNE PRATIQUE DE MÉDIATION

La pratique du conciliateur est plus encadrée que celle du médiateur. Le conciliateur rencontre le demandeur afin de lui expliquer la décision et, si besoin, pour l'aider à valoriser les éléments qui justifient la contestation de la décision. Il formule ensuite un avis sur l'opportunité de revoir le dossier dans le cadre d'un nouvel examen par la CDAPH. Il adresse un rapport de conciliation au demandeur et à la directrice de la MDA. Ce rapport est porté à la connaissance de l'équipe pluridisciplinaire après accord du demandeur. Ses conclusions sont laissées à l'appréciation de la CDAPH.

La conciliation ne permet pas d'animer le dialogue entre les parties, ce qui est une limite importante. La plus-value de la médiation par rapport à la conciliation est qu'elle offre une opportunité de dialogue direct entre les parties sous la responsabilité du médiateur. Ce dialogue direct fait progresser l'avis des deux parties et est un levier pour surmonter le statu quo des positions figées. Il inspire également l'élaboration d'une solution personnalisée. C'est pourquoi le médiateur préconise l'assouplissement des règles de la conciliation afin d'offrir des possibilités de dialogue direct entre les entités qui instruisent les dossiers et le requérant, sous la conduite du médiateur.

Suivez-nous !



maine_et_loire



Departement49

maine-et-loire.fr/mediateur



CS 94104 - 49941 Angers Cedex 9