



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MINISTÈRE
DES FINANCES
ET DES COMPTES
PUBLICS**

**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF
ET DU NUMÉRIQUE**

GROUPE DE TRAVAIL RELATIF À LA MÉDIATION ET AU RÈGLEMENT EXTRAJUDICIAIRE DES LITIGES DE CONSOMMATION

– Rapport du Président et Recommandations –

Emmanuel CONSTANS
Médiateur des ministères économiques et
financiers

Mai 2014

Avertissement

Le présent document comprend deux catégories d'éléments : d'une part un rapport du président du groupe de travail, rédigé sous sa responsabilité avec l'appui de la DGCCRF, d'autre part des recommandations du groupe de travail adoptées d'un commun accord lors de la réunion finale du groupe, le 26 mars 2014. Concernant ces recommandations, les membres du groupe de travail ont exprimé la voix de leur organisation respective, dans le cadre d'une position préliminaire qui pourra éventuellement donner lieu à des observations complémentaires.

Remerciements

Le mandat confié par Mme Nathalie HOMOBONO, Directrice Générale de la DGCCRF au groupe de travail et à son président s'inscrit dans le cadre de préparation de la transposition de la directive européenne du 21 mai 2013, relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

Je tiens à remercier l'ensemble des membres du groupe de travail pour leur implication dans les travaux menés et leur disponibilité.

Mes remerciements s'étendent à tous les participants auditionnés.

Ils s'adressent tout particulièrement aux personnes qui ont assuré le Secrétariat du groupe de travail, Mesdames Nicole NESPOULOUS et Catherine GUILLON, de la DGCCRF.

Emmanuel CONSTANS

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : RAPPORT DU PRÉSIDENT	1 – 14
1. Introduction	1 - 2
Chapitre préliminaire	2 – 4
1.1 La nécessaire généralisation de la médiation à tous les secteurs professionnels : s'appuyer sur l'acquis et développer de nouveaux dispositifs de médiation	4 - 7
1.2 Principe de gratuité et absence de seuil financier	7 - 8
1.3 Les médiations d'entreprise : la désignation par un organe collégial	9 - 10
1.4 L'accès à la médiation	10 - 11
1.5 Accès à l'information sur l'existence de mécanismes de médiation	12
1.6 Mise en place des autorités compétentes d'évaluation	13 - 14
DEUXIÈME PARTIE : RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	17 – 19
2.1 Généralisation de la médiation à tous les secteurs de la consommation	17
2.2 Principe de gratuité et seuils	17
2.3 Médiations d'entreprise	18
2.4 Accès à la médiation	18
2.5 Information des consommateurs	18
2.6 Mise en place des autorités compétentes d'évaluation	19
ANNEXES	23 – 95
TEXTES DE RÉFÉRENCE	99 - 127

PREMIÈRE PARTIE : RAPPORT DU PRÉSIDENT

1. RAPPORT DU PRÉSIDENT

La directive du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (« RELC ») et le règlement en ligne des litiges de consommation (« RLLC ») ont été adoptés le 21 mai 2013 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Ces deux textes ont été publiés au Journal Officiel de l'Union européenne du 18 juin 2013.

La directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (« RELC ») poursuit trois objectifs principaux : la mise en place de dispositifs de médiation dans tous les secteurs professionnels ; le respect par ces dispositifs de critères de qualité afférant tant à la personne des médiateurs qu'aux processus de médiation (exigences de compétence, d'impartialité, de transparence et d'indépendance) ; et la création d'autorités d'évaluation chargées d'apprécier la conformité des entités de médiation aux exigences de la directive (cf. fiche sur la directive du 21 mai 2013 - Annexe 1)

Compte tenu de la diversité du paysage français de la médiation et de la nécessité d'adopter une approche pragmatique de la transposition de la directive du 21 mai 2013, la Directrice Générale de la DGCCRF a mis en place depuis le mois de septembre 2013, un groupe de travail présidé par Monsieur Emmanuel Constans, médiateur des ministères économiques et financiers, et composé de médiateurs, de représentants des fédérations professionnelles, de représentants des associations de consommateurs, et d'un représentant de la Chancellerie (cf. liste des membres du groupe - Annexe 2), dont l'objet est d'une part **de dresser un état des lieux de la médiation en France, de sensibiliser les secteurs professionnels concernés et d'autre part de dégager un certain nombre d'orientations possibles au regard des exigences de la directive.**

Au cours des six mois qui lui ont été alloués pour mener ses travaux, le groupe de travail s'est réuni douze fois et a entendu diverses fédérations et confédérations de professionnels : l'automobile, l'artisanat, le commerce associé, les assurances, les banques, les mutualités et institutions de prévoyance, la grande distribution, l'immobilier. Les chambres de commerce et d'industrie de Paris et la chambre des métiers ont été également auditionnées.

Le groupe a également recueilli l'expérience de médiation tant des médiateurs d'entreprises (EDF GDF, SNCF, La Poste, les Banques) que des médiateurs « sectoriels » (tourisme, communications électroniques, vente directe, eau, assurances), ou encore le médiateur national de l'énergie.

Différents intervenants susceptibles d'être impliqués à divers titres dans l'exercice de transposition de la directive ont présenté leurs missions et attentes au regard de la directive: l'Autorité de la qualité de service dans les transports, l'ORIAS (organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance), le Comité de la médiation bancaire, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), le centre européen de la consommation (CEC) (liste des personnes consultées - Annexe 3).

Le présent rapport s'attache à rendre compte des grandes orientations débattues par le groupe à l'issue de ses travaux.

Les principales réflexions engagées par le groupe de travail ont porté sur l'objectif de couverture généralisée des secteurs professionnels, l'affirmation des principes de gratuité de la médiation de la consommation et d'absence de seuils, les exigences qualitatives spécifiques de la médiation d'entreprise, l'effectivité de l'accès à la médiation, l'information sur la médiation et, enfin, l'objectif de mise en place d'une ou des autorités compétentes d'évaluation.

Le groupe a assorti ses réflexions de 13 recommandations lesquelles reflètent un point de compromis et d'équilibre des travaux du groupe et sont destinées à constituer une trame pouvant aider à dessiner le nouveau paysage de la médiation en France.

Il convient de noter que le terme de « médiation » est systématiquement employé dans ce rapport en lieu et place des termes « entités de résolution extrajudiciaire des litiges de consommation » (RELC) ; Son caractère « générique » permet d'englober divers processus de règlement amiable des litiges désignés diversement mais dont le dénominateur commun est le recours à un tiers pour le règlement amiable de leur litige. Cette définition « unique » a le mérite de la clarté et de la simplicité.

Le présent rapport entend ainsi, sous le terme de « médiation » tout *processus de médiation conventionnelle tel que défini à l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 (intervention d'un tiers neutre) et qui satisfait en outre aux exigences d'indépendance, d'impartialité, de transparence, d'efficacité, de rapidité et d'équité prévues dans la directive. Ce processus se distingue clairement d'un service de traitement des réclamations existant dans les entreprises, dont le processus ne fait pas appel à un tiers neutre.*

Chapitre préliminaire - État des lieux de la médiation de consommation en France

La France a une longue tradition de médiation dans le domaine de la médiation de consommation ; la médiation s'est développée dès les années 90 sur une base volontaire sous l'impulsion des professionnels (liste des secteurs couverts par une médiation – Annexe 4).

Au cours des vingt dernières années, nombre de dispositifs de médiation ont vu le jour, que ce soit à l'initiative de grandes entreprises (EDF, GDF SUEZ, SNCF, RATP, La Poste, des banques...) ou de certains secteurs professionnels (communications électroniques, assurances, AMF...).

Des systèmes de médiation ont également été initiés ou généralisés par le législateur comme en matière d'énergie (médiateur national de l'énergie) ou dans le secteur bancaire (Loi MURCEF du 11/12/2001).

Parallèlement, des travaux ont été menés au sein du Conseil National de la Consommation pour garantir l'efficacité des procédures de médiation, homogénéiser les pratiques des médiateurs et en accroître la visibilité à différents niveaux. Deux avis ont été adoptés en ce sens par cette instance en 2004 et 2007 (Annexe 5).

La médiation comme mode de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation a été également un des thèmes majeurs abordés lors des Assises de la Consommation en 2009, dont les conclusions ont abouti à la nécessité d'un **suivi transversal des pratiques de médiation pour le règlement des litiges de consommation et de généralisation du recours à la médiation à tous les secteurs d'activité de la consommation.**

A cet égard, la Commission de la médiation de la consommation (CMC) créée par la loi du 1^{er} juillet 2010 a été « *chargée d'émettre des avis et de proposer des mesures de toute nature pour évaluer, améliorer et diffuser les pratiques de médiation non judiciaires en matière de consommation* ». Elle a largement participé au développement de la médiation.

Grâce à cette action conjuguée tant des secteurs professionnels que des pouvoirs publics, d'autres secteurs se sont ouverts à la médiation.

Après la mise en place d'une médiation sectorielle dans le domaine de l'eau et l'élargissement de la médiation des communications électroniques, la médiation franchise-consommateurs (MFC), portée par la fédération française de la franchise, a vu le jour en 2011.

Le Syndicat national des Agences de Voyages, l'association de Tours opérateurs (CETO) et la Fédération Nationale de l'aviation marchande ont signé le 18 juillet 2011 une charte de la médiation du tourisme et du voyage permettant aux consommateurs de saisir pour les litiges liés à l'exécution des contrats de voyages à forfait et pour les vols « secs » le médiateur du Tourisme et du Voyage.

En 2012, un dispositif de médiation a été mis en place pour les litiges ayant trait à l'exécution des contrats de construction de maisons individuelles (CCMI) certifiées NF Maison Individuelle.

Enfin en 2013, la médiation mise en place par la société Velib a été référencée par la CMC et a rejoint les 11 médiateurs d'ores et- déjà référencés par la CMC : les médiateurs de l'eau, du groupe EDF, du groupe GDF-Suez, de la Régie d'Exploitation des Services d'Eaux de la Charente-Maritime, des communications électroniques, du groupe La Poste et de la Banque Postale, de Canal +, du Tourisme et du Voyage, de la RATP, de la SNCF, d'une entreprise de construction de maisons individuelles (MIKIT)

Toutefois, de nombreux secteurs demeurent non couverts par des dispositifs de médiation ; beaucoup d'entre eux ne connaissent pas de mécanisme de médiation tels que l'artisanat, les métiers du bâtiment, les petits commerces de proximité, la grande distribution, certains types de transports (transport maritime notamment).

A ce premier constat, s'ajoute celui de l'absence d'une information adaptée à l'égard des consommateurs : les médiateurs ne sont en général pas connus du public. Une enquête du CREDOC de 2009 sur « *les recours effectifs des consommateurs en France* » fait apparaître que si la notion de « médiation de consommation » est connue des trois quarts des Français, seul 50% d'entre eux parviennent à identifier le médiateur compétent pour un secteur donné (Annexe 6). A titre d'exemple, Énergie info en 2013 a constaté que seul un français sur quatre connaît l'existence du médiateur national de l'énergie.

Cette difficulté d'identifier le médiateur compétent peut tenir à la complexité d'un secteur professionnel. Le domaine de la distribution de l'assurance en est un exemple. Comme cela a pu être souligné par le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) dans son rapport annuel de 2012, « *la distribution des rôles entre l'organisme souscripteur du contrat (association d'assurés ou banque) et l'entreprise d'assurance est souvent si imprécise qu'elle est source de confusion, et, en fin de compte, d'incompréhension et d'irritation.....* ». Il en va de même dans le secteur des courtiers d'assurance : il n'est pas aisé pour le consommateur de distinguer le champ d'intervention des assurances et celui de l'intermédiaire ; la confusion qui peut en résulter ne fait que s'accroître en cas de litige. L'absence d'une information sur le « qui fait quoi » n'offre pas une visibilité suffisante au consommateur quant à l'exercice de ses droits.

Enfin, il peut être souligné que la formation tant initiale que continue des médiateurs de la consommation est insuffisamment développée bien que certains modules ou structures de formation existent d'ores et déjà dans le domaine général de la médiation (formation donnée par l'Ecole Nationale de la Magistrature à l'égard des conciliateurs, l'école de la médiation créée par le barreau de Paris, le cycle « les fondamentaux de la médiation » mis en place par le Club des Médiateurs de services au public...).

1.1 La nécessaire généralisation de la médiation à tous les secteurs professionnels : s'appuyer sur l'acquis et développer de nouveaux dispositifs de médiation

Le groupe de travail a eu pour objectif premier de promouvoir **la généralisation de la médiation à tous les secteurs professionnels afin de permettre aux consommateurs de recourir à un processus de médiation pour la résolution amiable de leur litige**. Cet objectif ressort très explicitement des prescriptions de la directive du 21 mai 2013 sur la résolution extrajudiciaires des litiges de consommation.

Les auditions et des débats menés par le groupe de travail ont ainsi mis en évidence que d'importants enjeux restaient encore à relever s'agissant de la couverture totale des secteurs.

Afin de répondre à ce premier objectif, il est préconisé, en premier lieu, d'utiliser l'acquis en s'appuyant sur les dispositifs existants pour développer l'accès à la médiation, qu'il s'agisse de médiations sectorielles ou de médiations d'entreprise, à condition toutefois que ces dispositifs soient en totale conformité avec les exigences de qualité de la directive du 21 mai 2013, en particulier d'indépendance et d'impartialité du médiateur. Certains de ces dispositifs de médiation pourraient, dans ce cadre, voir leur champ de compétence élargi à des secteurs pouvant leur être rattachés.

Lors des auditions du groupe de travail, a ainsi été évoqué un éventuel élargissement du champ de compétence du Médiateur du Tourisme et du Voyage aux litiges nés dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration ainsi qu'une éventuelle extension de compétences du Médiateur de la SNCF aux transports de particuliers par voie ferroviaire effectués par Eurostar, Thello, et Thalys.

Dans le prolongement des réflexions menées sur l'objectif de couverture totale de la médiation, le groupe souhaite également ouvrir à d'autres modes existants de médiation la possibilité de s'insérer dans le dispositif de transposition de la directive dès lors que ceux-ci répondraient aux critères de qualité de la directive du 21 mai 2013.

Dans cette perspective, le groupe a entendu les médiateurs conventionnels qui ont déjà parfois une activité de médiation de consommation et qui souhaitent développer leurs médiations dans ce domaine. Quant aux conciliateurs de justice, ils développent, en dehors des conciliations réalisées à la demande du juge, une activité « conventionnelle » à l'initiative des consommateurs qui s'adressent à eux. Ils reçoivent ainsi près de 40 000 réclamations par an dans le domaine de la consommation.

L'ouverture à des modes multiples de médiation conventionnelle permettra aux petites structures professionnelles dont la taille ne leur permet pas de disposer de dispositif de médiation en propre de recourir à des dispositifs « externalisés » pour répondre aux exigences de la directive. Des formules de financement adaptées (abonnements, cotisations d'assurance ...) seront à organiser.

Pour le groupe, il est important de mobiliser les professionnels des secteurs non couverts pour développer de nouveaux dispositifs en particulier en mettant en place des systèmes permettant la mutualisation des coûts au niveau des fédérations ou des confédérations professionnelles, ces dernières offrant par ailleurs une meilleure visibilité au consommateur dans des secteurs fortement atomisés.

La mise en place de ces dispositifs de médiation doit se faire sur une base volontaire ; la possibilité donnée à des clients de recourir à un service de médiation performant constitue assurément un avantage concurrentiel.

Néanmoins, le groupe considère que le principe d'une obligation pesant sur les professionnels de permettre à chaque consommateur de pouvoir recourir à un dispositif de médiation doit figurer dans la loi. Il ressort des auditions menées par le groupe de travail que cet accès rendu possible par le professionnel ne saurait cependant l'obliger à se doter lui-même d'un mécanisme de médiation ; une telle obligation est accueillie positivement dès lors qu'elle ne crée aucune contrainte quant au type de médiation pouvant être choisi par les professionnels ; ces derniers doivent pouvoir ainsi choisir entre la création d'une médiation d'entreprise, l'affiliation à une médiation sectorielle existante, la passation d'un contrat avec un médiateur conventionnel quel que soit son statut (avocat, conciliateur ...), à condition toutefois que la médiation proposée réponde aux exigences de la directive du 21 mai 2013.

Recommandation 1 : *Le groupe de travail préconise la généralisation à tous les secteurs professionnels d'une médiation conforme aux exigences de la directive du 21 mai 2013 sur la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation ; il convient d'une part de s'appuyer dans cette démarche sur les mécanismes de médiation existants en les améliorant et, le cas échéant, en étendant leur champ d'intervention, d'autre part, de veiller à la mise en place d'ici la fin de 2015 de nouveaux dispositifs pour les clients de tous les professionnels non couverts par une médiation.*

Recommandation 2 : *Le groupe de travail encourage fortement les professionnels à s'inscrire dans une démarche volontaire de mise en place de dispositifs de médiation conformes aux exigences de la directive ou d'affiliation à des dispositifs existants. En outre, dans un souci de généralisation effective de l'accès à un service de médiation pour tous les consommateurs, il recommande que figure dans la loi une obligation pour les professionnels de permettre aux consommateurs d'accéder à un dispositif de médiation pour la résolution amiable des litiges contractuels issus de contrats d'achat de biens ou de fournitures de service conclus entre ces professionnels et les consommateurs.*

Recommandation 3 : *Afin de prendre en compte les différents modes de médiation existants, le groupe de travail recommande d'intégrer dans le dispositif de transposition de la directive, outre les médiations sectorielles, les médiations d'entreprise dès lors que ces médiations répondent strictement aux exigences de la directive RELC, ainsi que toute autre entité de médiation telle que les médiateurs ou les conciliateurs conventionnels pour autant que ces entités répondent également aux exigences de qualité de la directive RELC.*

Recommandation 4 : *Le groupe de travail recommande que la mise en place, le moment venu, d'une entité résiduelle demeure une exception au regard des différents dispositifs de médiation existants ou à venir qui doivent normalement couvrir tous les secteurs ; le rôle d'une telle entité résiduelle doit demeurer subsidiaire.*

1.2 Principe de gratuité et absence de seuil financier

1.2.1 Le principe de gratuité de la médiation de consommation

Le groupe de travail s'est déclaré attaché au principe de gratuité pour le consommateur, lequel doit demeurer une caractéristique majeure de la médiation de consommation. Ce principe a été clairement posé en France et constamment réaffirmé depuis, qu'il s'agisse de médiations sectorielles ou d'entreprise.

Un consensus au sein du groupe s'est fait pour inscrire ce principe dans la loi en dépit de quelques voix qui font valoir que l'affirmation de la gratuité, que la directive ne rend pas obligatoire, pouvait ne pas être « responsabilisante à l'égard du consommateur ».

La « gratuité » ne doit pas occulter, toutefois, le fait que la médiation à un coût réel pour le professionnel qui met en place d'un tel mécanisme pour la résolution de ses litiges de consommation ou participe au financement d'un service de médiation offert aux consommateurs ; la démarche constructive des professionnels qui se sont engagés ou qui s'engagent dans ce processus s'inscrit dans une politique entrepreneuriale de qualité de service.

Enfin, le principe de gratuité ne doit pas engendrer la prise en charge par le professionnel des coûts de photocopie des documents composant le dossier et d'envoi de celui-ci au médiateur. Ces frais restent à la charge du consommateur.

Dans le cadre de ses prochains travaux, le groupe a convenu d'approfondir la question du coût de la médiation pour les entreprises, coût qui peut s'avérer variable tant en fonction de la taille des structures que du degré d'organisation du secteur appréhendé ; pour atteindre l'objectif de couverture effective des secteurs, il est utile d'aider les professionnels à expertiser ce coût qui sera aussi fonction du degré de « maturité » des structures de traitement des réclamations et du contentieux dans les entreprises.

Ainsi que le souligne la Cour de Comptes dans son rapport de 2009 intitulé « *les instances de médiation dans le domaine économique* » (Annexe 7), il convient d'apprécier « *l'économie d'une fonction de médiation à l'aune des coûts de contentieux évités (frais du service juridique, frais d'avocats) et des coûts de reconquête d'une image détériorée de l'organisation. Le calcul est si vite fait que la question du coût de la médiation ne se pose plus.Un intérêt particulier s'attache à rechercher les impacts positifs que la médiation peut avoir sur la chaîne de traitement des réclamations. La mesure de cet impact sera d'autant plus aisée que la place et le rôle de la médiation auront été définis de manière cohérente dans la chaîne des réclamations. Les structures de médiation n'ont pas, toutes encore, atteint leur niveau optimal de fonctionnement. Elles constituent souvent des structures relativement légères et représentent donc de faibles enjeux budgétaires ...* ».

Recommandation 5 : *Le groupe de travail préconise de retenir le principe de la gratuité de la médiation de consommation pour le consommateur.*

1.2.2 Le principe d'absence de seuils financiers

La notion de seuil tel que défini par la directive peut s'entendre d'une valeur inférieure ou d'une valeur supérieure à un montant en euros donné ; le considérant 25 énonce que « *les états membres devraient toujours prendre en compte le fait que la valeur réelle d'un litige peut varier d'un Etat membre à un autre et que donc que la fixation d'un seuil excessivement élevé dans un état membre pourrait entraver l'accès des consommateurs d'autres états membres aux procédures RELC* ».

Les membres du groupe de travail ont trouvé un consensus pour préconiser la possibilité pour le consommateur de saisir un médiateur quel que soit le montant de son litige.

Si la directive n'exclut pas l'existence de seuils financiers, leur éventuelle présence ne doit pas être un obstacle à l'objectif recherché par la directive qui est de généraliser l'accès à la médiation pour tous les consommateurs.

Par ailleurs, la présence d'une règle de recevabilité des dossiers en termes de seuils pourrait priver le médiateur de faire œuvre pédagogique ; en effet, un litige de très faible montant peut poser une question de principe sur laquelle il peut être important que le médiateur puisse apporter une réponse.

Recommandation 6 : *Le groupe de travail peut soutenir l'absence de seuil financier pour recourir à la médiation de consommation ; il recommande que le litige d'un montant infime soit résolu par le service de réclamation de l'entreprise ou par le professionnel lui-même en l'absence de service de réclamation, sauf à ce que le litige porte sur une question de principe.*

1.3 Les médiations d'entreprise : la désignation par un organe collégial

La conformité des médiations d'entreprises aux exigences qualitatives de la directive est un enjeu primordial que le groupe de travail a précisé aux professionnels entendus lors des réunions du groupe.

En effet, les médiations d'entreprise ne sont recevables que si elles répondent non seulement aux exigences d'une médiation de qualité applicable à tout dispositif de médiation mais également à des exigences additionnelles telles que définies à l'article 6 de la directive.

Les médiateurs d'entreprise doivent ainsi :

- être désignés par un organe collégial avec des représentants des consommateurs ou faire partie d'un tel organe à l'issue d'une procédure transparente ;
- disposer d'un mandat d'une durée minimale de trois ans ;
- ne pas travailler pour le professionnel pendant une période de trois ans qui suit la cessation de sa mission ;
- n'avoir aucun lien hiérarchique ou fonctionnel avec le professionnel, et disposer d'un budget distinct et spécifique dédiés à la médiation.

Le groupe s'est déclaré attaché au strict respect de ces conditions et s'est interrogé sur la conformité à la directive d'un processus de désignation interne à l'entreprise. Si le groupe ne souhaite pas proscrire cette possibilité notamment pour les entreprises qui connaissent traditionnellement un partenariat avec les associations de consommateurs, il a entendu privilégier la voie d'une désignation par un collègue externalisé.

Le groupe a proposé à cet effet une désignation par des organismes paritaires tels que le CCSF pour le secteur financier et le HCQST pour les transports, lesquels se sont déclarés favorables à une telle mission.

Pour ceux des médiateurs qui seraient désignés par un collège paritaire interne, il conviendrait d'élaborer une procédure transparente dont les modalités seraient préalablement définies dans un décret en Conseil d'État.

Le groupe a envisagé également pour les autres secteurs une éventuelle désignation par le Conseil National de la Consommation, ce dernier correspondant à un organe collégial tel que défini par la directive.

Recommandation 7 : *Le groupe recommande que la désignation des médiateurs d'entreprise puisse être faite par un collège paritaire externalisé tel que le Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) pour les domaines financiers, le Haut Comité de la Qualité dans les Services de Transport (HCQST) pour le domaine du transport ou encore une instance paritaire telle que le Conseil National de la Consommation (CNC) pour les autres secteurs. Si toutefois une entreprise souhaitait mettre en place un tel collège en son sein, le groupe de travail recommande la mise en place d'une procédure de désignation répondant à des conditions strictes d'encadrement et de transparence.*

1.4 L'accès à la médiation

1.4.1 La démarche préalable du consommateur auprès du professionnel

L'article 5 de la directive consacré à l'accès aux entités REL pose le principe selon lequel les Etats membres facilitent l'accès des consommateurs de REL et laisse aux Etats membres une certaine latitude pour introduire des règles de procédure permettant aux médiateurs de refuser un litige.

Le groupe de travail s'est penché sur cette question et a rappelé que si l'accès à la médiation doit être effectif pour tout consommateur, le processus de médiation ne peut intervenir une fois sa réclamation non satisfaite auprès du professionnel.

Le médiateur n'a, en effet, pas vocation à connaître l'ensemble des litiges opposant les consommateurs aux professionnels. Si tel était le cas, les médiateurs se trouveraient submergés par un nombre trop conséquent de plaintes auxquelles ils ne pourraient faire face. Comme le souligne la Cour des Comptes dans son rapport de 2009 (annexe 8), « *une bonne structure de médiation cherche à faire traiter le maximum de cas par les échelons précédents de la chaîne de réclamation client, afin que ne lui arrive qu'une faible partie des réclamations. A la limite, l'objectif du médiateur est qu'il n'y ait plus de réclamation qui remonte à lui* ». Cela implique la mise en place d'une chaîne opérationnelle et efficace des réclamations.

Il est, par conséquent, nécessaire d'instaurer une condition de recevabilité de saisine du médiateur ; ainsi la règle selon laquelle le recours au médiateur ne peut être recevable que si le consommateur a tenté de régler préalablement et amiablement son litige directement auprès du professionnel concerné ou de son service de réclamation, paraît opportune et légitime.

Une telle démarche a pour avantage de maintenir un lien entre les deux parties et d'instaurer, quand cela est possible, un dialogue. Dans de nombreux cas, elle suffit à trouver une solution au litige.

Il s'agit là d'une condition indispensable qu'il convient de faire inscrire dans la loi de transposition de la directive ; il faut toutefois veiller à ce que les circuits de réclamation des entreprises n'aient pas pour effet de « paralyser » le recours du consommateur à un dispositif de médiation et ne donnent lieu à la superposition de niveaux multiples de traitement des réclamations.

Recommandation 8 : *Le groupe rappelle que préalablement à la saisine du médiateur, le consommateur doit porter une réclamation écrite directement auprès du professionnel et, le cas échéant, auprès du service réclamation de l'entreprise.*

1.4.2 Une seule médiation pour un même litige

De la même manière qu'il est préconisé de ne pas superposer des niveaux multiples de traitement des réclamations, il convient d'insister sur la nécessité d'éviter la superposition de médiateurs pour un même litige. En effet, si en apparence, cette mesure paraît protectrice pour le consommateur, elle est en pratique de nature à créer un niveau d'appel qui ne se justifie pas s'agissant de la médiation.

L'exigence d'une médiation pour un même litige répond à la fois à un souci d'accès aisé à la médiation et à un objectif d'efficacité de la médiation, que ce soit au niveau du processus de traitement des litiges de consommation ou au niveau du processus de médiation lui-même.

Les expériences rapportées dans le secteur de l'assurance d'un double niveau de médiation n'apparaissent pas satisfaisantes au regard des exigences de la directive.

Toutefois, s'agissant de médiateurs institutionnels comme le médiateur national de l'énergie, il conviendra de s'interroger sur le maintien de leur compétence concurrente.

Recommandation 9 : *Le groupe de travail recommande que les dispositifs de médiation soient organisés de telle sorte qu'un même litige de consommation ne puisse donner lieu qu'à une seule médiation et que la recommandation du médiateur ne puisse faire l'objet d'un recours devant un autre médiateur.*

1.5 Accès à l'information sur l'existence de mécanismes de médiation

L'information sur l'existence des mécanismes de médiation est un des éléments importants composant le dispositif souhaité par la directive ; il est en effet essentiel que le consommateur soit clairement informé des procédures de médiation qui s'offrent à lui et sache où trouver une telle information.

L'accès à une telle information participe de l'adoption par le consommateur de nouveaux réflexes qui doivent lui permettre de le rendre autonome quant à l'application effective de ses droits. Le recours à la médiation doit s'inscrire, en ce sens, dans le paysage culturel de la consommation.

Le rôle des différents acteurs dans la diffusion de l'information sur le processus de médiation et sur les médiateurs, est à cet égard essentiel. Une telle démarche doit être encouragée car elle bénéficie à tous.

Le groupe a souligné toute l'importance des prescriptions de l'article 15 de la directive, lequel préconise pour les centres européens de la consommation (CEC), les associations de consommateurs et les organisations professionnelles concernées, les pouvoirs publics et la Commission elle-même la mise à la disposition du public, sur leur site internet et par tout moyen qu'ils jugent approprié, de la liste des médiateurs.

Un consensus du groupe s'est formé pour consacrer le rôle des CEC dans l'assistance aux consommateurs s'agissant des litiges transfrontaliers.

Il pourrait être également envisagé dans des secteurs particulièrement complexes, tels que le domaine des assurances, la création de points de contact unique chargés d'orienter et informer précisément le consommateur.

Recommandation 10 : *Le groupe de travail souligne l'importance qui s'attache à ce que l'ensemble des acteurs du monde de la consommation (associations de consommateurs, professionnels, la Plate-forme de la médiation française, les pouvoirs publics ...) fasse connaître l'existence des médiateurs et leur mode de saisine.*

Recommandation 11 : *Le groupe de travail recommande que le Centre européen des consommateurs France puisse être désigné comme entité d'assistance et d'information du consommateur pour les litiges transfrontaliers et comme point de contact pour la plate-forme européenne de résolution en ligne des litiges.*

1.6 Mise en place des autorités compétentes d'évaluation

La directive prévoit en son article 18 la désignation d'une ou plusieurs autorités compétentes dont la mission est d'évaluer si les entités de médiation satisfont aux exigences de qualité fixées par la directive et de notifier ces entités à la Commission. La mise en place d'autorités publiques d'évaluation de la médiation est un élément « pivot » du dispositif de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation voulu par la directive, la qualité des dispositifs de médiation étant étroitement subordonnée à la capacité de ces autorités d'accomplir leur mission.

Par autorité compétente, la directive entend « *toute autorité publique désignée par un Etat membre aux fins de la présente directive et établie au niveau national régional ou local* ».

Ces autorités doivent être dotées des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de leur mission en toute indépendance. Elles doivent disposer de pouvoirs effectifs tels que la possibilité de procéder au retrait de la liste des médiateurs notifiée à la Commission pour ceux des médiateurs ne répondant plus aux critères de qualité mentionnés par la loi et la possibilité de pas « agréer » un médiateur ne répondant pas à ces critères.

Ces pouvoirs pourraient être exercés en propre par ces autorités ou par l'autorité de tutelle à laquelle ces autorités pourraient être adossées.

Le groupe de travail a acté le fait que les entités actuelles (Commission de la médiation de la consommation - CMC et Le Comité de la médiation bancaire - CMB) ne peuvent être maintenues en l'état ; leur structure et leur composition ne répondant plus aux exigences de la directive.

Il a pris note de la candidature de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) qui se propose de constituer l'entité compétente d'évaluation dédiée aux banques et assurances. La compétence de l'ACPR pourrait, dans le cadre d'un accord à conclure avec l'Autorité des Marchés Financiers (AMF), être étendue à l'évaluation du médiateur de l'AMF.

Pour les autres secteurs, une entité telle que la CMC pourrait être désignée en tant qu'autorité compétente d'évaluation dès lors qu'elle serait restructurée pour se conformer à la directive.

Le groupe n'a cependant pas exclu le principe d'une autorité unique ; toutefois, cette création nécessitant la mise en place de moyens en terme budgétaire et humain, elle exige d'être expertisée.

En tout état de cause, il n'est pas souhaité une atomisation des autorités compétentes d'évaluation ; L'objectif est de privilégier également l'homogénéité de cette mission en préconisant l'établissement d'une grille commune aux deux autorités en charge de cette évaluation.

Recommandation 12 : Le groupe de travail recommande d'expertiser la faisabilité de la mise en place, à partir de la Commission de la Médiation de la Consommation, d'une seule autorité d'évaluation pour l'ensemble des médiateurs à l'exception des médiations du secteur financier dont l'évaluation pourrait être confiée à l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) ou d'une seule entité d'évaluation composée de plusieurs collèges sectoriels.

Recommandation 13 : Dans l'hypothèse où seraient retenues deux entités, la mission d'évaluation confiée aux deux autorités ferait l'objet d'une définition commune sur la base des critères établis par la directive RELC ainsi que d'une mise en œuvre coordonnée entre les deux entités.

En conclusion, le groupe de travail suggère que la DGCCRF organise une conférence permettant de présenter aux professionnels de la consommation, aux associations de consommateurs et aux médiateurs concernés les présentes recommandations afin de sensibiliser l'ensemble des secteurs de la consommation à l'urgence d'une mise en œuvre opérationnelle et concertée de la directive RELC.

De plus, le groupe de travail serait d'accord pour poursuivre ses travaux en 2014, à la demande des pouvoirs publics afin notamment d'accompagner l'ensemble des secteurs et professionnels concernés dans la préparation de la transposition et de la mise en œuvre de la directive RELC.

DEUXIÈME PARTIE :
RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

2. RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

2.1 Généralisation de la médiation à tous les secteurs de la consommation

Recommandation 1 : Le groupe de travail préconise la généralisation à tous les secteurs professionnels d'une médiation conforme aux exigences de la directive du 21 mai 2013 sur la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation ; il convient d'une part de s'appuyer dans cette démarche sur les mécanismes de médiation existants en les améliorant et, le cas échéant, en étendant leur champ d'intervention, d'autre part, de veiller à la mise en place d'ici la fin de 2015 de nouveaux dispositifs pour les clients de tous les professionnels non couverts par une médiation.

Recommandation 2 : Le groupe de travail encourage fortement les professionnels à s'inscrire dans une démarche volontaire de mise en place de dispositifs de médiation conformes aux exigences de la directive ou d'affiliation à des dispositifs existants. En outre, dans un souci de généralisation effective de l'accès à un service de médiation pour tous les consommateurs, il recommande que figure dans la loi une obligation pour les professionnels de permettre aux consommateurs d'accéder à un dispositif de médiation pour la résolution amiable des litiges contractuels issus de contrats d'achat de biens ou de fournitures de service conclus entre ces professionnels et les consommateurs.

Recommandation 3 : Afin de prendre en compte les différents modes de médiation existants, le groupe de travail recommande d'intégrer dans le dispositif de transposition de la directive, outre les médiations sectorielles, les médiations d'entreprise dès lors que ces médiations répondent strictement aux exigences de la directive RELC, ainsi que toute autre entité de médiation telle que les médiateurs ou les conciliateurs conventionnels pour autant que ces entités répondent également aux exigences de qualité de la directive RELC.

Recommandation 4 : Le groupe de travail recommande que la mise en place, le moment venu, d'une entité résiduelle demeure une exception au regard des différents dispositifs de médiation existants ou à venir qui doivent normalement couvrir tous les secteurs ; le rôle d'une telle entité résiduelle doit demeurer subsidiaire.

2.2 Principe de gratuité et seuils

Recommandation 5 : Le groupe de travail préconise de retenir le principe de la gratuité de la médiation de consommation pour le consommateur.

Recommandation 6 : Le groupe de travail peut soutenir l'absence de seuil financier pour recourir à la médiation de consommation ; il recommande, que le litige d'un montant infime soit résolu par le service de réclamation de l'entreprise ou par le professionnel lui-même en l'absence de service de réclamation, sauf à ce que le litige porte sur une question de principe.

2.3 Médiations d'entreprise

Recommandation 7 : Le groupe recommande que la désignation des médiateurs d'entreprise puisse être faite par un collège paritaire externalisé tel que le Comité Consultatif du Secteur Financier (CCSF) pour les domaines financiers, le Haut Comité de la Qualité dans les Services de Transport (HAQST) pour le domaine du transport ou encore une instance paritaire telle que le Conseil National de la Consommation (CNC) pour les autres secteurs. Si toutefois, une entreprise souhaitait mettre en place un tel collège en son sein, le groupe de travail recommande la mise en place d'une procédure de désignation répondant à des conditions strictes d'encadrement et de transparence.

2.4 Accès à la médiation

Recommandation 8 : Le groupe rappelle que préalablement à la saisine du médiateur, le consommateur doit porter une réclamation écrite directement auprès du professionnel et, le cas échéant, auprès du service réclamation de l'entreprise.

Recommandation 9 : Le groupe de travail recommande que les dispositifs de médiation soient organisés de telle sorte qu'un même litige de consommation ne puisse donner lieu qu'à une seule médiation et que la recommandation du médiateur ne puisse faire l'objet pas d'un recours devant un autre médiateur.

2.5 Information des consommateurs

Recommandation 10 : Le groupe de travail souligne l'importance qui s'attache à ce que l'ensemble des acteurs du monde de la consommation (associations de consommateurs, professionnels, la Plate-forme de la médiation française, les pouvoirs publics ...) fasse connaître l'existence des médiateurs et leur mode de saisine.

Recommandation 11 : Le groupe de travail recommande que le Centre européen des consommateurs France puisse être désigné comme entité d'assistance et d'information du consommateur pour les litiges transfrontaliers et comme point de contact pour la plate-forme européenne de résolution en ligne des litiges.

2.6 Mise en place des autorités compétentes d'évaluation

Recommandation 12 : Le groupe de travail recommande d'expertiser la faisabilité de la mise en place, à partir de la Commission de la Médiation de la Consommation, d'une seule autorité d'évaluation pour l'ensemble des médiateurs à l'exception des médiations du secteur financier dont l'évaluation pourrait être confiée à l'Autorité du Contrôle Prudentiel et de la Résolution (ACPR) ou d'une seule entité d'évaluation composée de plusieurs collèges sectoriels.

Recommandation 13 : Dans l'hypothèse où seraient retenues deux entités, la mission d'évaluation confiée aux deux autorités ferait l'objet d'une définition commune sur la base des critères établis par la directive RELC ainsi que d'une mise en œuvre coordonnée entre les deux entités.



Le groupe de travail suggère que la DGCCRF organise une conférence permettant de présenter aux professionnels de la consommation, aux associations de consommateurs et aux médiateurs concernés les présentes recommandations afin de sensibiliser l'ensemble des secteurs de la consommation à l'urgence d'une mise en œuvre opérationnelle et concertée de la directive RELC.

Le groupe de travail serait d'accord pour poursuivre ses travaux en 2014, à la demande des pouvoirs publics, afin notamment d'accompagner l'ensemble des secteurs et professionnels concernés dans la préparation de la transposition et de la mise en œuvre de la directive RELC.

ANNEXES

<u>ANNEXE 1</u>	Liste des membres du groupe de travail	Page 23
<u>ANNEXE 2</u>	Liste des personnes consultées	Pages 25 - 27
<u>ANNEXE 3</u>	Fiche sur la Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation	Page 29
<u>ANNEXE 4</u>	Panorama des dispositifs de médiation de la consommation en France (avril 2014) Liste indicative et non exhaustive	Pages 31 - 32
<u>ANNEXE 5</u>	Avis du Conseil national de la consommation relatif à la médiation et aux modes alternatifs de règlement des litiges (27 mars 2007)	Pages 33 - 42
<u>ANNEXE 5-1</u>	DÉPLIANT de communication vers les consommateurs – Janvier 2007	Pages 43 - 45
<u>ANNEXE 5-2</u>	VADEMECUM Méthodologie pour la mise en place d'un dispositif de médiation	Pages 47 - 51
<u>ANNEXE 6</u>	La médiation au service des consommateurs Enquête CREDOC sur les recours effectifs des consommateurs en France Résultats 27 septembre 2011	Pages 53 - 64
<u>ANNEXE 7</u>	Rapport d'enquête de la Cour des Comptes (octobre 2009) Communication à la Commission des Finances de l'Assemblée nationale « Les instances de médiation dans le modèle économique »	Pages 65 - 95

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

Emmanuel CONSTANS, Médiateur des ministères économiques et financiers - Président

Michel ASTRUC, Médiateur de GDF- Suez

Franck AVIGNON, MEDEF

Xavier BARAT, Conseiller, Défenseur des droits

Elsa COHEN, CSF (Confédération syndicale des Familles)

Vera DANALACHI, Assemblée permanente, Chambre des Métiers et de l'Artisanat

Catherine GUILLON, DGCCRF

Philippe GUYONNET-DUPERAT, DG Trésor

Chantal JANNET, Familles Rurales

Bernard JOUGLAIN, Directeur Général de la Médiation de l'Eau

Natalie JOUEN AZUR, Directrice Générale Adjointe de la Fédération Française des Télécoms

Amélie JUGAN, CGPME (Confédération générale des Petites et Moyennes entreprises)

Gilles MALFRE, Chancellerie

Corine MANEROUCK, CCI-France

Hervé MONDANGE, AFOC (Association force-ouvrière Consommateurs)

Nicole NESPOULOUS, DGCCRF

Nathalie ROY, UPA (Union professionnelle Artisanale)

Aurélien SALVINI, DG Trésor

Pierre SEGURA, Médiateur du groupe La Poste

Elyane ZARINE, Présidente de la Commission Nationale de la Médiation (CMC)

Liste des personnes consultées

Assurances

Monsieur Emmanuel DÉAL, médiateur de la Chambre syndicale des courtiers d'assurance (CSCA)

M. Grégoire DUPONT, secrétaire Général de l'Organisme pour le registre des intermédiaires en assurance (ORIAS)

Mme Gaëlle DURGEAU, juriste à la fédération de l'AGEA

M. Patrick GROSIEUX – Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP)

Mme Pascale FASSINOTTI, responsable-adjoint, service juridique et fiscal de la Fédération nationale de la Mutualité française (FNMF)

M. Francis FRIZON, médiateur de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA)

M. Remi LESTRADE – CTIP

M. David NOGUERO, médiateur du Groupement des entreprises mutuelles d'assurance (GEMA)

Mme Catherine TRACA, Secrétaire Général Adjoint du GEMA

Secteur de l'Automobile

Mme Anne de BEAUMONT, Responsable du Service des Affaires juridiques européennes et fiscales – Centre National des Professions de l'Automobile (CNPA)

M. Francis COTTARD, chargé de la médiation au Conseil national des Professions de l'automobile (CNPA)

Mme Christine GRANEL, Juriste - Comité des Constructeurs français d'Automobiles (CCFA)

M. Hubert PERREAU, directeur de la Direction législation-fiscalité du Comité des Constructeurs français d'Automobiles (CCFA)

M. Aliou SOW, Secrétaire général de la Fédération nationale de l'artisanat automobile (FNAA).

Secteur des Banques

Mme Anne-Catherine DERCK – Fédération bancaire française (FBF)

Mme Marine GUYON-GODET – Fédération bancaire française (FBF)

M. Jean-Paul MEURICE, Secrétaire du Comité de la médiation bancaire

M. Jacques SAINCTAVIT – Crédit agricole

Centre de Médiation et d'Arbitrage de Paris

Mme Bérangère CLADY

Centre européen des consommateurs de Kelh

Mme Martine MÉRIGEAU, Directrice Générale du Centre européen de la consommation

Mme Bianca SCHULZ, responsable du Centre européen des consommateurs France

Secteur des communications électroniques

Mme Marie-Louise DESGRANGES, médiatrice des communications électroniques

M. Henri DOLIVIER, délégué Général de l'Association Médiation Communications Électroniques (AMCE)

Conciliateurs de justice

M. Alain AURIC, Président des Conciliateurs de France,

Mme Renée DOLLA-VIAL, Conciliatrice de justice à Paris

Secteur de l'Eau

M. Bernard JOUGLAIN, Directeur de la médiation de l'eau

Secteur de l'énergie

M. Michel ASTRUC, médiateur de GDF Suez

Mme Jocelyne CANETTI, médiatrice d'EDF

M. Jean GAUBERT, Médiateur national de l'énergie (MNE)

Secteur de la Grande distribution

Mme Nathalie NAMADE, directrice des affaires juridiques et fiscales –Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)

M. Alain SOUILLEAUX – Fédération du commerce associé (FCA)

Secteur de l'Immobilier

Mme Nathalie EZERZER, Directrice du service juridique – Fédération nationale de l'Immobilier (FNAIM)

Mme Emmanuelle GOURET, Chargée de mission au service juridique de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)

Secteur du Notariat

Mme Nathalie GRAFFAGNINO, Directrice du Centre de médiation des notaires de Paris

M. Alain Robert, secrétaire Général adjoint de la Chambre des Notaires de Paris

Plate-forme de la médiation française

Maître Pierre-Jean BLARD - Avocat

Secteur du Tourisme

M. Jean-Pierre TEYSSIER, Médiateur du Tourisme et du Voyage

Secteur des Transports

M. Bernard CIEUTAT , médiateur de la SNCF

M. Philippe LABBÉ, médiateur de la RATP

M. Pascal MIGNEREY, Directeur de l’Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST)

Secteur de la vente à distance

M. Bernard SIOUFFI, Médiateur de la Fédération professionnelle du e-commerce et de la vente à distance

Secteur de la vente directe

M. Jean-Pierre PIZZIO, Président de la Commission paritaire de la vente directe

Personnes rencontrées par le Président

Maître Pierre-Olivier SUR, Bâtonnier de l’Ordre des Avocats de Paris

Maître Denis CALIPPE, Président de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice de Paris

M. Jacques CREYSSEL, Directeur général de la Fédération du Commerce et de la distribution (FCD)

FICHE SUR LA DIRECTIVE 2013/ 11/UE DU 21 MAI 2013 RELATIVE AU RÈGLEMENTE EXTRAJUDICIAIRE DES LITIGES DE CONSOMMATION

La directive du Parlement européen et du Conseil relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation (« RELC ») a été adoptée le 23 mai 2013 par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

La directive est fondée sur le principe de subsidiarité et s'appuie sur les mécanismes de « RELC » existants dans les États membres.

Son champ d'application vise la résolution des litiges nationaux ou transfrontières concernant les obligations contractuelles découlant de contrats de vente de marchandises ou de contrats de fourniture de prestations de services, conclus entre un professionnel établi dans l'Union et un consommateur résidant dans l'Union.

La directive a quatre objectifs principalement :

- La couverture, dans chaque pays de l'Union, de tous les secteurs professionnels par des mécanismes de résolution extrajudiciaire des litiges ; il convient par ce dispositif de donner possibilité à tout consommateur de faire valoir aisément ses droits quel que soit le professionnel concerné et quel que soit son lieu d'implantation;
- La mise en place de dispositifs de « RELC » qui répondent à des exigences de qualités en termes d'accès aux procédures, de compétence, d'impartialité, de transparence, d'efficacité et d'équité. Des critères additionnels doivent être respectés par les « médiateurs d'entreprise » ; ces critères sont au nombre de quatre : nomination par un collège paritaire; période d'exercice du mandat de médiateur d'une durée d'au moins trois ans; absence de lien hiérarchique et fonctionnel avec l'entreprise et dotation d'un budget autonome; délai de viduité (le médiateur ne doit pas travailler pour l'entreprise ou pour la fédération professionnelle dont elle ferait partie pendant 3 ans après son mandat de médiateur).
- L'évaluation par des autorités compétentes des dispositifs de « RELC » afin de garantir leur conformité aux critères de qualité précités; il est donné un pouvoir de « sanction » à ces autorités d'évaluation, lequel consiste à retirer l'entité de « RELC » non conforme de la liste des entités de « RELC » notifiée à la Commission européenne et pouvant, en conséquence, officier dans le domaine de la résolution des litiges de consommation ;
- La délivrance aux consommateurs d'une information sur les mécanismes de « RELC » ; lorsque cette information est délivrée par le professionnel, elle doit faire mention d'un certain nombre de points et doit être délivrée sur le site internet du professionnel et dans les conditions générales de vente.

La directive 2013/11/UE doit être transposée en droit national au plus tard le 9 juillet 2015. Les entités de « RELC » doivent être notifiées à la Commission européenne au plus tard le 9 janvier 2016.

PANORAMA DES DISPOSITIFS DE MÉDIATION DE LA CONSOMMATION EN FRANCE (AVRIL 2014) - LISTE INDICATIVE ET NON EXHAUSTIVE

Les secteurs et entreprises déjà couverts :

- **Banque :**
 - Médiateurs « pour compte commun » : médiateur de l'Association française des sociétés financières (ASF) et auprès de la Fédération Bancaire Française (FBF)
 - Médiateurs « pour compte propre » : Société Générale, BNP Paribas, Crédit Agricole, BPCE, Crédit Mutuel, La Banque Postale, Caisse des Dépôts et Consignations...
 - Médiateur de La Poste / La banque postale
- **Assurance :**
 - Médiateurs « pour compte commun » de la FFSA, du GEMA, du CTIP (institutions de prévoyance), de la CSCA (courtiers d'assurance)
 - Médiateurs « pour compte propre » dans certaines entreprises / mutuelles : AXA, GAN, Generali, Mutualité française...
- **Audiovisuel :** médiateurs de France 2, France 3, France Télévisions, Canal +...
- **Communications électroniques :** médiation de l'AMCE, à laquelle adhèrent la quasi-totalité des opérateurs (Orange, SFR, Bouygues Télécom, Free, Virgin Mobile...)
- **Distribution et services de l'automobile** (concessionnaires, garages...) : refonte d'un dispositif existant devenu la « commission de la médiation du CNPA »
- **Eau :** Médiateur de l'eau pour les litiges entre les consommateurs et les entreprises qui gèrent les services publics d'eau et d'assainissement
- **E-commerce :** médiation de la FEVAD applicable au commerce en ligne (relations BtoC, dans un premier temps)
- **Energie :**
 - Médiateur national de l'énergie (public)
 - Médiateurs d'entreprise : GDF SUEZ, EDF
- **Foires et salons :** système de médiation de la consommation, national et sectoriel, pour les litiges entre exposants et visiteurs (consommateurs)
- **Franchise :** dispositif de médiation de la FFF pour les litiges entre un consommateur d'une part et un franchisé ou un franchiseur d'autre part
- **Tourisme & transport aérien :** Médiateur du Tourisme et du Voyage pour les clients d'agences de voyage, d'Easy jet et d'Aéroports de Paris

- **Transport** : médiateurs de la SNCF, de la RATP, de JC Decaux (Velib')...
- **Vente directe - démarchage** : médiateur de la Fédération de la Vente Directe (FVD)

Les secteurs partiellement couverts ou non couverts :

- **Commerce** (*hors franchisés*) : grande distribution alimentaire et non alimentaire, commerces et services de proximité.
- **Artisanat, notamment en lien avec le logement** (plombiers, électriciens...)
- **Immobilier**
 - Agences immobilières / syndics (*dispositifs en cours de mise en place par la FNAIM et l'UNIS*)
 - Construction de maisons individuelles (Médiateur de Mikit)
 - Artisans du bâtiment (*voir ci-dessus, artisanat*)
 - Services connexes : photovoltaïque, pompes à chaleur...
- **Professions libérales**
 - Juridique : avocats, huissiers, notaires, mandataires judiciaires... (*certaines de ces professions disposent de mécanismes de résolution des litiges proches de la médiation ; il convient de les adapter*) dans le cadre des ordres professionnels
 - Economique : expert-comptable, conseiller fiscal...
 - « Technique » : architectes, géomètres, experts divers
- **Tourisme** (*hors voyage organisé et hors réseaux de franchise*) :
 - Hôtels
 - Restaurants
 - Campings
 - Gîtes et chambres d'hôtes
- **Transport collectif**
 - Maritime (*réflexions chez Armateurs de France par exemple*)
 - Ferroviaire hors SNCF (*ex : Eurostar, Thalys...*)
 - Transports collectifs urbains (*hors RATP*)
 - Autocar
 - Taxis et véhicules de tourisme avec chauffeur
- **Automobile**
 - Litiges concernant les pièces constructeurs
 - Auto-écoles (*à rapprocher aussi le cas échéant du commerce/service de proximité*)

*AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION RELATIF A LA MÉDIATION ET AUX
MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES LITIGES*

NOR : ECOC0750514V22

INTRODUCTION

Dès lors qu'existe une volonté commune de rechercher une solution au différend existant, les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL) permettent d'instaurer ou de rétablir un dialogue entre entreprises ou administrations, et consommateurs ou « usagers ». Une résolution amiable des litiges est, de surcroît, plus rapide, plus accessible et plus souple qu'une procédure judiciaire. Une référence possible à l'équité, modalité propre aux MARL, contribue à la souplesse du dispositif. Les professionnels, comme les consommateurs, ont un intérêt convergent au développement du recours au règlement amiable des litiges, tout particulièrement dans le domaine de la consommation.

Fort de ce constat, le Conseil National de la Consommation (CNC) a rendu un avis le 7 juillet 2004 relatif à la médiation. Cet avis s'adressait aux partenaires publics et privés qui avaient mis en place ou qui souhaitaient instaurer un dispositif de médiation. Il proposait un cadre commun de référence définissant les critères d'une médiation de qualité et a recommandé la mise en place d'un « Comité de suivi de la médiation des litiges de la consommation » ayant pour objectif de contribuer au développement en France d'une culture de médiation.

Le développement du recours aux MARL est aujourd'hui devenu une nécessité reconnue.

Sur la base des travaux réalisés en 2004, il est apparu important d'approfondir la réflexion sur les modes alternatifs de règlement des litiges, et tout particulièrement sur la médiation. Cette réflexion est importante en raison des travaux communautaires et internationaux sur le sujet : proposition de directive sur la médiation en matière civile et commerciale ; recommandation en cours du Conseil de l'OCDE sur les modes alternatifs de règlement des litiges ; une recommandation de même nature du Conseil de l'Europe.

Les participants au groupe de travail sont convenus d'écarter du champ des travaux, les processus encadrés par des textes législatifs ou réglementaires et ne relevant pas strictement du champ de la consommation, notamment la conciliation et la médiation judiciaire, la médiation familiale, les conciliateurs de justice, l'arbitrage etc.

Le groupe de travail du CNC constitué à cet effet, prend acte des précédents travaux et affirme un large consensus sur la recommandation établie en 2004.

Il apparaît nécessaire d'aller au-delà des recommandations de 2004 afin d'encourager et de développer le recours à la médiation en matière de consommation. De nombreux M.A.R.L. coexistent dans notre pays et contribuent à la résolution des litiges de consommation. Le développement de la médiation a connu une évolution positive, comme en témoigne l'activité des principaux médiateurs, mis en place sur une base volontaire (initiatives des professionnels ou des pouvoirs publics). D'autres dispositifs ne remplissent pas les critères requis pour être reconnus comme une médiation de qualité. Certains en sont encore à un stade intermédiaire dans certains secteurs ou entreprises. Ils doivent être approfondis et développés pour devenir des processus de médiation à part entière.

Une évolution positive de l'existant devrait permettre que de nouveaux secteurs professionnels accèdent aux exigences requises, tout en sauvegardant une souplesse favorisant l'initiative. Les deux collèges en prennent acte et encouragent ces nouveaux secteurs à aboutir, dans le respect du présent avis qui comprend notamment de nouvelles lignes directrices (cf. infra).

Le médiateur peut être une personne physique seule ou entourée d'une équipe, comme une structure paritaire associant des représentants des professionnels et des consommateurs. Les deux collèges ont constaté également que, dans le domaine de la consommation, les médiateurs en place recourent à des techniques variées soit pour faciliter le dialogue entre les parties soit pour émettre un avis sur la base des dossiers qui leur sont présentés. Dans le domaine de la consommation, les médiateurs émettent, pour la plupart, une proposition de solution.

Les parties prenantes (professionnels, administrations, les consommateurs et leurs représentants) ont une meilleure connaissance de la médiation. La notoriété de la médiation s'est accrue mais peut encore significativement progresser.

Sur certains points, des améliorations sont nécessaires pour renforcer la qualité de la médiation :

- le CNC souligne d'emblée que le recours à la médiation ne peut se faire qu'après avoir entrepris une démarche préalable auprès de l'organisation (exemple, service-clientèle d'une entreprise). Si une insatisfaction, totale ou partielle, persiste parce que l'organisation oppose un refus, ne répond pas, voire délivre une réponse dilatoire, le médiateur doit être saisi. Il conviendra d'ailleurs de lui signaler ces difficultés ;
- tout en reconnaissant la diversité actuelle des architectures de médiation, le CNC considère qu'un médiateur extérieur à une entreprise, notamment commun à un secteur professionnel, est préférable ;
- le CNC préconise que le champ de compétences des médiateurs prévu dans les protocoles de médiation soit le plus large et le plus clair possible, afin de faire progresser, pour les consommateurs, la lisibilité des processus de médiation, leur accessibilité et la recevabilité des demandes ;
- le CNC considère qu'un traitement individualisé des dossiers reçus par le médiateur est impératif : dans tous les cas de figures, le médiateur doit accuser réception de la demande et répondre si elle est recevable ou non. Il est fondamental que l'identification du champ de compétences du médiateur soit extrêmement claire et qu'en cas de non-recevabilité de sa demande, le consommateur soit explicitement informé des motifs de cette non-recevabilité et des suites (réorientation éventuelle de sa demande et informations sur les possibilités de règlement du litige à ce stade) ;
- de façon générale, le CNC préconise que les médiateurs assurent le suivi de leurs avis ;
- le CNC préconise que l'indépendance exigée du médiateur s'étende à son équipe ;
- le CNC préconise que, lorsqu'il existe, l'engagement du professionnel de suivre l'avis du médiateur soit mieux connu du consommateur ;
- le CNC préconise que les organisations qui ont mis en place des médiateurs suivent systématiquement leurs avis et que, si l'entreprise ou l'administration ne souhaite pas suivre un avis du médiateur, la décision relève de la présidence ou de la direction générale de l'entreprise ou de l'administration concernée. Cette décision doit être motivée et portée à la connaissance du consommateur et du médiateur ;
- le CNC renouvelle aux Pouvoirs publics sa demande qu'une suspension des délais de prescription soit instaurée par une disposition législative pour les médiations répondant aux nouvelles lignes directrices (cf. infra), à l'instar de ce qui a été prévu dans les secteurs des banques et de l'énergie. Les points de début et de fin de la suspension des délais sont à préciser. Dans un souci de sécurisation juridique de la médiation pour les consommateurs et de qualité des processus pour les professionnels, le CNC demande à être associé aux travaux de transposition de la directive ;
- enfin, tout en constatant la réalité des efforts de communication des diverses organisations, le CNC estime indispensable que la visibilité de la médiation elle-même progresse significativement : l'existence, le rôle, le champ de compétences des médiateurs et les modalités de la médiation sont encore trop souvent méconnus du grand public. La communication externe doit être relayée par les différents acteurs (pouvoirs publics, entreprises, secteurs professionnels, associations de consommateurs). En outre, un effort de pédagogie est souhaitable à l'intérieur des organisations, notamment vers leurs personnels.
- Depuis 2004, le CNC a noté que se sont développés de nombreux processus externes s'intitulant abusivement « médiation » dont les garanties pour les parties restent à démontrer et qui sont généralement payants pour le consommateur. Ils contreviennent aux principes garantissant la sécurité juridique du consommateur et affaiblissent l'éthique de la médiation et son image auprès du grand public.

Les deux collèges, la DGCCRF et les médiateurs ayant participé au CNC proposent aux partenaires publics et privés qui ont mis en place ou qui souhaitent instaurer un processus de médiation, de renforcer les garanties de qualité et d'efficacité de la médiation :

1. Une définition de la médiation en consommation est établie, adoptée et désormais reconnue par tous les participants. Elle figure en tête des nouvelles lignes directrices.
2. Les instances de médiation existantes ou à venir sont invitées à intégrer ces nouvelles lignes directrices de la médiation, notamment les deux avis du CNC, et à les relayer largement.

De plus, il importe que les médiateurs prennent en compte les avis sectoriels adoptés par le CNC et les intègrent à leur pratique.

3. La médiation est un processus strictement confidentiel sauf si les parties en conviennent autrement.
4. Les deux collèges appellent à **une plus grande transparence** de la médiation :

4.1. D'une part, **l'accès à l'information et la clarté de celle-ci doivent être privilégiés** à tous les stades. Le renforcement de la communication autour de la médiation repose sur la responsabilisation des parties prenantes (professionnels, administrations et associations de consommateurs). Celle-ci fait l'objet d'un consensus fort aboutissant à deux réalisations concrètes :

- la création d'un portail d'information sur la médiation sur le site internet de la DGCCRF ;
- la réalisation à l'initiative de la DGCCRF, d'un dépliant de communication (voir infra) destiné aux consommateurs afin de mieux leur faire connaître la médiation, ses avantages et ses modalités.

4.2. D'autre part, les deux collèges notent que le développement des dispositifs de médiation repose sur les initiatives volontaires des secteurs ou des organisations. Dans cette optique, **il convient de favoriser l'élargissement de la compétence des médiateurs et la mise à disposition de systèmes de médiation dans des secteurs où ils sont absents**. A cet effet, les deux collèges proposent une méthodologie pour la mise en place d'un dispositif de médiation, sous la forme **d'un vade-mecum** de conseils (voir infra) dans lequel les organisations sont invitées à se rapprocher des médiateurs existants. Destiné aux professionnels, ce vade-mecum contribuera à une logique d'autorégulation qui doit être privilégiée en la matière.

5. Le principe de la gratuité de la médiation pour le consommateur est réaffirmé à l'unanimité du CNC.

C'est du respect et de la combinaison de l'ensemble de ces garanties que résulte le développement du recours à la médiation soutenue et reconnue par le CNC.

Par ailleurs, les deux collèges constatant que le comité de suivi de la médiation prévu par l'avis du C.N.C. de 2004 ne s'est pas réuni, insistent sur la nécessité de disposer, à intervalles réguliers, d'une analyse quantitative et qualitative précise de l'évolution de la médiation.

A cet effet, une coordination des initiatives menées par diverses administrations en concertation avec les médiateurs, les professionnels et les organisations de consommateurs s'avère nécessaire. Elle pourrait consister en une instance d'information, d'échanges de bonnes pratiques et de réflexion.

De plus, le CNC recommande qu'un nouveau bilan de la mise en œuvre des présentes lignes directrices soit réalisé dans le courant de l'année 2010.

LIGNES DIRECTRICES.

DEFINITION DE LA MEDIATION DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION

Parmi les différents modes alternatifs de règlement des litiges, la médiation est un processus structuré dans lequel une personne (parfois entourée d'une équipe), appelée « médiateur », a pour mission de faciliter la résolution d'un différend qui oppose une organisation (entreprise ou administration) à un consommateur (ou un usager), personne physique intervenant en dehors de son activité professionnelle ou commerciale et qui a la libre disposition de ses droits.

La médiation est un processus librement accepté par les parties. Elles sont et restent libres d'interrompre, poursuivre, conclure ou non, à leur gré, la médiation qu'elles ont entreprise. Le recours à la médiation est gratuit pour le consommateur. La médiation est un processus strictement confidentiel sauf si les parties en conviennent autrement.

Le médiateur est une personne répondant notamment aux critères définis par l'avis du CNC sur la médiation de 2004 et aux présentes lignes directrices afin de remplir ses missions avec impartialité, compétence et efficacité.

Dans le cadre d'une médiation, la mission du médiateur consiste à favoriser le rétablissement de la communication entre les parties et à les aider à trouver elles-mêmes un accord mutuellement acceptable ou à leur proposer une solution sous forme d'avis ou de recommandations. Ces deux types d'approche ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

Le médiateur ne doit pas être confondu avec un juge, un conciliateur de justice ou un arbitre. Un avis ou une recommandation rendu dans le cadre d'une médiation n'a pas de force contraignante.

Critères importants pour la médiation dans le domaine de la consommation :

Le CNC recommande :

- que le recours à un processus de médiation soit gratuit pour le consommateur ou l'utilisateur, le réclamant ne supportant que ses propres frais de constitution de dossier ;
- qu'un processus de médiation soit conduit dans un délai raisonnable ;
- qu'un processus de médiation soit facilement accessible et aisément compréhensible ;
- que l'entreprise ou l'administration puisse s'engager préalablement à se conformer à un avis ou à une recommandation rendus dans le cadre d'une médiation.

1-DEFINITION DE L'ENSEMBLE DES CRITERES D'UNE MEDIATION DE QUALITE.

L'entreprise, le secteur professionnel ou l'administration à l'initiative de la création du processus de médiation, doit s'investir durablement dans cette démarche.

Il est nécessaire que l'entreprise, le secteur professionnel ou l'administration ait le souci d'améliorer la qualité du service rendu notamment à travers les remarques et préconisations que le médiateur pourrait être amené à formuler.

1-1 La personne du médiateur : compétence, formation, qualités humaines.

L'objectif est de s'assurer des qualités humaines et professionnelles du médiateur.

Le médiateur est choisi pour son expérience professionnelle et son profil. L'entreprise, le secteur professionnel ou l'administration détermine, dans son domaine d'activités, le niveau de connaissances nécessaires à l'exercice de la médiation et par conséquent doit veiller à ce que le médiateur pressenti dispose ou acquière les compétences de sa fonction.

Dans le cas où l'entreprise, le secteur professionnel ou l'administration estime que le parcours professionnel antérieur de la personne pressentie pour être médiateur implique, spécifiquement ou potentiellement, que ses compétences ou ses qualités à exercer la fonction de médiateur pourraient être complétées, une formation peut être prévue.

Les formations à la médiation sont de deux types, initiale et/ou continue. La formation initiale à la médiation doit consister en un équilibre d'approches méthodologiques différentes (humaines, psychologiques, juridiques et éthiques). La formation continue doit constituer un complément afin d'approfondir certaines connaissances.

Les organismes qui proposent ces formations devraient apporter des garanties de sérieux et d'expérience. **Le CNC recommande la mise en place d'une certification de ces organismes, placée sous la responsabilité de l'administration.**

Le médiateur devrait disposer de certaines qualités humaines, notamment la capacité d'écoute, le sens du dialogue, un esprit pédagogique, une capacité de recul, être pragmatique et disponible. Il devrait également faire preuve d'une certaine autorité vis-à-vis des parties. Ainsi, les médiateurs doivent-ils faire preuve d'un certain nombre de qualités tant personnelles que méthodologiques pour la mise en œuvre du processus de médiation.

Le médiateur doit également présenter des garanties d'ordre déontologiques et n'avoir fait l'objet d'aucune condamnation ou ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes mœurs en lien avec l'exercice de sa mission.

Sur demande, son CV sera communiqué à toute partie intéressée (consommateur, professionnel, association, etc.) et sera inséré dans le rapport annuel. Ce CV sera sincère, complet et détaillé.

1-2 L'indépendance, l'impartialité et la neutralité du médiateur.

Dans la mesure où dans les litiges de la consommation, le médiateur est en général choisi et rétribué par le ou les partenaires qui mettent en place le dispositif de médiation, il est par définition impossible de parler d'indépendance formelle comme on l'entend par exemple d'un magistrat et d'une instance sous statut législatif ou d'un médiateur choisi et rémunéré conjointement par les deux parties.

L'entreprise, le secteur professionnel ou l'administration doit veiller à ce que la personne en charge de la médiation soit neutre et impartiale.

Dans ce contexte, il n'en reste pas moins indispensable de prendre le maximum de garanties pour donner au médiateur l'indépendance d'esprit et d'action nécessaire pour obtenir la confiance des deux parties et agir de façon impartiale.

Le médiateur doit disposer de moyens matériels pérennes qui lui garantissent l'exercice de sa mission comme de pouvoirs qui lui permettent de conduire efficacement une médiation.

Si la médiation doit être gratuite pour le consommateur, pour autant le mode de financement ne doit pas compromettre l'impartialité et la neutralité du médiateur.

Lorsque le médiateur émane d'une entreprise, d'un secteur professionnel ou d'une administration, lui-même ou son équipe doit être autonome vis-à-vis de leurs services, afin d'éviter notamment que des intérêts financiers ou commerciaux puissent venir influencer sur le processus de médiation. Ainsi, le médiateur doit disposer d'un **budget de fonctionnement propre permettant de garantir son autonomie.**

Dans le cas où une équipe est mise en place autour du médiateur, celle-ci est entièrement dédiée aux processus de médiation.

Le médiateur ne doit pas être confondu avec un expert (technique ou juridique). Toutefois, selon la nature de sa mission et des cas qu'il traite avec son équipe, le médiateur doit pouvoir s'entourer de personnes ayant des compétences juridiques ou techniques approfondies.

Le choix et la nomination du médiateur doivent tenir compte de l'avis du CNC relatif à la médiation de 2004 et des présentes lignes directrices.

Un médiateur extérieur à l'entreprise, notamment commun à un secteur professionnel (secteurs de la téléphonie et de l'énergie, sociétés financières, vente directe, Internet, etc.) est préférable sans être un impératif.

Dans le cas d'un médiateur émanant d'une entreprise ou d'une administration (« médiateur interne » ou d'un secteur professionnel), ceux-ci ont seule compétence pour sa nomination. Toutefois, le CNC propose, comme élément de garantie du « statut » du médiateur, qu'il puisse être prévu une nomination du médiateur par des responsables de l'entreprise, du secteur professionnel ou de l'administration **en concertation** avec les associations de consommateurs (selon des modalités à définir entre les acteurs concernés).

Le médiateur interne doit être nommé par le plus haut niveau de l'entreprise (ou du secteur professionnel) ou de l'administration, et des dispositions particulières doivent assurer son indépendance : principalement son rattachement direct à la présidence ou à la direction générale. **La distinction doit être bien claire entre, d'une part, le service de médiation qui doit notamment disposer d'un budget et de moyens d'investigation propres, et, d'autre part, le service clientèle ou consommateur.** Tout en étant indépendant des services de l'organisation, le médiateur ne doit pas être isolé ou constituer une « haute autorité déconnectée ». De manière symétrique, il convient d'opérer une répartition claire des compétences entre le service clientèle ou consommateur et le médiateur pour éviter les doublons dans les réponses ou les risques de confusion dans l'esprit des consommateurs.

Dans tous les cas, le mode de rétribution du médiateur ne doit pas être lié aux résultats de la médiation. Il doit être clair et ne pas affecter l'impartialité du médiateur. Avec l'accord de l'intéressé, il peut être rendu public.

La durée du mandat doit être suffisante de manière à assurer une stabilité et une continuité dans les affaires traitées : une durée de trois ans, renouvelable, est appropriée avec révocation possible uniquement pour motif légitime. Les motifs recevables sont ceux d'une atteinte à l'ordre public ou d'un comportement contraire aux règles de la médiation.

Le médiateur s'engage à signaler toute incompatibilité ou tout conflit d'intérêt pouvant survenir au cours de son mandat.

Le médiateur, s'il émane de l'entreprise, du secteur professionnel ou de l'administration, **ne peut cumuler** sa fonction de médiation avec une autre fonction au sein de l'organisation qui le conduirait à connaître des mêmes cas qu'en médiation, pendant la durée de son mandat. Dans le cas d'un médiateur externe à l'entreprise, au secteur professionnel ou à l'administration, il convient que l'exercice d'une autre profession soit sans lien avec la fonction de médiateur.

L'efficacité du médiateur ne doit pas être remise en cause par la survenance d'un conflit d'intérêt. Ainsi, le médiateur ne doit-il pas :

- être soumis à des pressions de l'une ou l'autre des parties ou de leurs représentants ;

- avoir un intérêt direct ou indirect avec le différend ou des liens personnels (relations extra-professionnelles présentes ou passées) avec les parties. A défaut, le médiateur doit le signaler aux parties et leur laisser le soin de décider si elles le récusent ou lui accordent leur confiance indépendamment de cet état de fait (en raison même de sa connaissance des hommes ou des choses).
- avant le terme de la médiation et sauf accord spécifique des parties, pouvoir prendre parti a priori pour une solution particulière (qui serait celle de l'une ou l'autre des parties). Il doit conserver, en toutes circonstances, une totale indépendance d'esprit qui lui permette de renouer le dialogue entre les parties et, le cas échéant, de proposer une recommandation.

De plus, le médiateur doit informer les parties en cas de demandes manifestement divergentes et inconciliables (demandes exorbitantes en dehors de l'intérêt à agir). Dès lors, ces informations peuvent conduire l'une des parties à vouloir mettre un terme à la médiation.

1-3 La transparence de la médiation

Il s'agit de fournir au consommateur une information complète et régulière, d'une part sur l'existence d'un service de médiation et sur ses modalités de fonctionnement, d'autre part sur l'activité de médiation au travers du rapport annuel du médiateur.

Le médiateur doit disposer des moyens nécessaires et les mettre en œuvre pour se faire connaître. Deux étapes paraissent nécessaires afin de garantir l'entrée dans le processus de médiation tant pour le consommateur que pour le professionnel et préserver son caractère de recours amiable ultime.

* 1 : la communication sur l'existence du médiateur en amont de la saisine :

Dès lors qu'il existe un contrat écrit entre le professionnel et le consommateur, ce contrat mentionnera seulement l'existence de la médiation (adresse postale et/ou numéro de téléphone, courriels).

Dans le double objectif d'éviter l'engorgement des services de médiation par des demandes trop nombreuses et parfois étrangères à leur champ de compétence, et de permettre au consommateur de formaliser et de diriger au mieux sa demande, **une fiche d'information pour les consommateurs** est préconisée (cf. exemple en annexe) et opportunément relayée par les associations de consommateurs et les professionnels, notamment dans les lieux ouverts au public et à l'occasion des contacts périodiques entre vendeur/prestataire et acheteur/client.

Sans entrer dans le détail du dispositif de médiation proprement dit, cette fiche indiquerait, en quelques points saillants, les modalités de saisine du médiateur, son champ de compétences, la gratuité de la procédure, la possibilité pour le consommateur de se faire assister par toute personne de son choix.

* 2 : la communication, lors de la saisine, sur la procédure mise en œuvre par le médiateur :

C'est uniquement à l'occasion de la saisine, lorsque le médiateur accusera réception de la demande de l'une des parties (consommateur ou professionnel), qu'il informera, pleinement et par écrit, cette dernière des modalités précises et du déroulement du processus qu'il lui propose de mettre en œuvre pour résoudre son différend (exemples : envoi de la charte, du protocole, du règlement intérieur, etc.) ainsi que de ses conséquences (incidence de l'avis, prescription, etc.). Cela étant, si un médiateur estime utile et nécessaire de communiquer ces éléments en amont de la saisine à titre d'information préalable, il lui est loisible de le faire.

A ce stade, le consommateur doit être informé sur :

- les choix clairs d'une entreprise, d'un secteur professionnel ou d'une administration en matière d'orientation des réclamations vers la médiation. Il se peut qu'une entreprise, qu'un secteur professionnel ou qu'une administration aient décidé, en fonction de leur champ de compétences ou de leurs moyens, de ne pas assurer eux-mêmes la fonction « médiation » sur tout ou partie des réclamations qui seraient susceptibles d'en faire l'objet, et de renvoyer ces réclamations vers un autre médiateur. Dans ce cas, le CNC recommande que cet autre médiateur soit clairement identifié, qu'il n'y ait pas de « renvois en cascade » et que la gratuité pour le consommateur reste, en tout état de cause, assurée ;
- la composition du service de médiation : médiateur unique, collège de médiation paritaire ou non,
- le champ de compétences et les litiges susceptibles d'être traités : nature, montant, compétence territoriale,
- les règles de recevabilité des demandes, notamment la nécessité d'avoir procédé à une démarche amiable initiale auprès du service relations-clientèle ou consommateurs, avant de s'adresser au médiateur ;
- les règles de procédure : écrite de préférence ou orale, caractère contradictoire, délais de traitement, faculté de se faire assister par une association de consommateurs agréée ou un avocat notamment, gratuité ;
- les fondements de la recommandation ou de la proposition de solution du médiateur en droit et en équité (motivation circonstancielle des avis en termes clairs et simples). A cet égard, la lisibilité des médiateurs

gagnerait à mieux distinguer, dans leurs avis, entre droit et équité pour éviter les confusions dans l'esprit des consommateurs qui assimilent parfois les médiateurs à des « juges » et ne comprennent pas toujours la motivation de ces avis. Le consommateur doit être informé, en amont, sur les modalités d'échange d'information entre les parties et/ou d'une mise en présence des parties en cas de tentative de conciliation,

- la confidentialité des informations échangées durant la médiation comme de la proposition de solution du médiateur,
- la faculté de lever la confidentialité avec l'accord des deux parties,
- l'éventuel engagement préalable du professionnel de respecter les propositions de solution recommandées par le médiateur,
- l'existence de délais de prescription de l'action en justice liée au litige traité. Une suspension conventionnelle de la prescription de cette action durant le délai de principe de traitement pourra le cas échéant être proposée par le professionnel qui en précisera clairement les limites.
- la possibilité de se retirer du processus de médiation à tout moment et le droit de recourir à la justice. Une part de la crédibilité des médiateurs repose sur leur faculté à informer les requérants non satisfaits par leurs avis, de leurs droits à l'issue de la médiation, et de leur indiquer les instances appropriées pour y recueillir tous renseignements utiles dans l'hypothèse de l'engagement d'une action en justice.

1-4 L'efficacité de la médiation

Assurer l'efficacité de la médiation suppose de mettre en place :

- Un accès facile et gratuit (à l'exception des frais administratifs engagés par le consommateur).
- Un champ de compétence le plus large possible, ou un rappel, s'il y a lieu, des dispositions législatives qui en fixent les limites.
- Une information sur l'existence éventuelle de correspondants locaux d'un même service de médiation ou de réseaux de médiation ; tous répondant aux exigences des présentes lignes directrices ;
- Un traitement préalable dans des délais raisonnables des réclamations par l'entreprise, le secteur professionnel ou l'administration qui propose un service de médiation.
- Des délais de traitement raisonnables et adaptés (à titre d'exemple non exclusif : deux mois) afin de préserver à la médiation ses avantages de rapidité et d'efficacité. Il appartient à chaque organisation ou médiateur externe de fixer le délai maximum. Le délai ne doit pas être trop court afin de permettre l'émergence de solutions et de garantir l'efficacité du processus. Le respect de ce délai est une obligation de moyens. En tant que de besoin, le médiateur doit disposer de la faculté de réduire ou d'étendre ce délai si la nature ou la complexité du litige le justifie (situation d'urgence, approfondissements par expertise technique et/ou juridique), et en tenant compte des délais de prescription (cf. infra).
- Les conditions d'une coopération des parties (consommateurs, entreprise, secteur professionnel, administration) en les incitant à fournir toutes les informations nécessaires au traitement du dossier.
- Un a priori favorable du professionnel aux propositions de solution du médiateur s'il en formule une, les deux parties conservant la faculté de rejeter tout ou partie de la solution proposée. La présidence ou la direction générale de l'entreprise, du secteur professionnel ou de l'administration devra, dans le cas où elle rejeterait la solution du médiateur, notifier au consommateur et au médiateur les motivations de cette décision.
- La mise en oeuvre par le professionnel, dans les plus brefs délais, des propositions de solution formulées par le médiateur ou des accords conclus.
- Le suivi par le médiateur de ses propositions de solution.
- Une information sur les délais de prescription : chaque médiateur devra attirer l'attention du consommateur sur la question de la prescription et fournira, dans ses documents généraux, quelques exemples des cas les plus concrets et les plus courants.
- **Le CNC demande aux Pouvoirs publics de proposer au Parlement l'adoption d'une disposition législative instaurant une suspension de la prescription, limitée dans le temps, pendant la durée du processus de médiation à l'image de ce qui a été prévu dans la loi Murcef pour le secteur bancaire, dans la loi sur le secteur de l'énergie et conformément aux dispositions de la directive européenne sur la médiation en matière civile et commerciale. Il conviendra de définir très clairement le début de la suspension de la prescription et la reprise du délai de prescription (notamment en termes d'éléments de preuve : lettre avec AR, ou autre, etc.).**
- L'accord des parties et la clôture du processus de médiation : le médiateur adressera un courrier aux parties notifiant un avis et clôturant le processus de médiation. L'avis rendu par le médiateur ne peut être qualifié de transaction.

Le médiateur est appelé à jouer un rôle de prévention des litiges de plus en plus important. Il doit lui être reconnu une capacité d'interpellation et une force de proposition pour suggérer des pistes d'amélioration,

de modernisation ou de réforme des structures des entreprises, des secteurs professionnels ou des administrations. L'un des symboles de l'efficacité et de l'indépendance des médiateurs réside dans la reconnaissance de cette capacité d'action. Le médiateur doit disposer de l'autorité nécessaire pour être à même de faire des préconisations à l'entreprise, au secteur professionnel ou à l'administration qui a mis en place le processus de médiation. Cette force de proposition se concrétise notamment par la publication régulière d'un **rapport** rédigé par le médiateur.

Dans cet ordre d'idée, l'articulation entre le médiateur et les associations de consommateurs, là où elles participent directement (commission paritaire de règlement des litiges) ou indirectement (signataires de chartes, présence dans un conseil de direction ou d'orientation) à l'élaboration du processus de médiation, est fondamentale pour permettre de faire évoluer favorablement les structures.

Le médiateur publiera un rapport annuel sur son activité répertoriant, de manière significative et anonyme, le nombre et le type de plaintes reçues et leur issue, les litiges récurrents, une évaluation de la communication pratiquée et, s'il le juge nécessaire, les propositions de progrès et de réforme issues des dysfonctionnements observés dans les litiges traités, des suggestions éventuelles des clients, des associations de consommateurs et des services concernés des professionnels. Ce rapport respecte la confidentialité de la médiation.

Des études de satisfaction auprès des consommateurs pourraient ainsi être conduites afin d'assurer la crédibilité de son action et par conséquent, le conforter.

1.5 La liberté de la médiation

Chaque partie conserve la faculté d'interrompre la médiation à tout moment. Pour les consommateurs, le recours à la médiation ne saurait, en aucun cas, constituer une condition préalable à un recours en justice de l'une ou l'autre des parties.

La médiation se déroule dans le cadre de la bonne foi présidant à l'exécution de tout contrat et ne doit donc pas donner lieu à des manœuvres dilatoires.

Les parties sont libres d'accepter ou non la proposition de solution du médiateur.

Le processus de médiation et l'avis du médiateur doivent rester confidentiels et anonymes sauf accord contraire des parties. Dans le cas où le consommateur aurait choisi de se faire assister par une tierce personne, celle-ci est aussi engagée par l'obligation de confidentialité. L'avis ne peut être produit en justice qu'avec l'accord des deux parties.

1.6. La représentation.

Le consommateur doit pouvoir se faire assister par tout tiers de son choix, notamment par une association nationale de consommateurs agréée.

Pour mettre en œuvre la médiation, le recours à une association de consommateurs n'est pas une obligation.

1.7. Articulation.

Le CNC recommande que les médiateurs prennent en compte les avis sectoriels du CNC pour les intégrer à leur pratique.

Par ailleurs, le CNC souhaite que soit mise en place une coordination des initiatives menées par diverses administrations en concertation avec les médiateurs, les professionnels et les organisations de consommateurs. Cette coordination pourrait consister en une instance d'information, d'échanges de bonnes pratiques et de réflexion.

2- La notification.

La notification de médiateurs à la Commission européenne pour participer au réseau des Centres européens des consommateurs peut être considérée comme un label de garantie des médiateurs concernés, à condition qu'elle soit étroitement encadrée.

Actuellement, la notification suit le schéma suivant :

- concertation de l'administration avec le médiateur visé ;
- dépôt d'un dossier à la DGCCRF constitué notamment d'une fiche technique explicitant les modalités de la médiation ;

- examen du dossier par la DGCCRF puis par le Bureau du CNC sur la base des recommandations de l'Union européenne de 1998 et 2001, de l'avis du CNC de 2004 sur la médiation et des présentes lignes directrices ;
- transmission à la Commission européenne via le Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE).

Parallèlement, une procédure de dénotification serait à prévoir pour les processus de médiation devenus défectueux.

3- Transposition de la directive européenne relative à certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

Enfin, le CNC souhaite être associé à la transposition de la directive relative à certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale.

En outre, le CNC souhaite que l'exercice de transposition permette, pour renforcer la qualité des médiateurs, d'instituer une forme de labellisation ou une liste positive des médiateurs dans le domaine de la consommation, répondant aux présentes lignes directrices.

Exemple de fiche d'information pour les consommateurs.

L'entreprise (ou le groupement d'entreprise) met à votre disposition un service de médiation.

1. Ce service ne se substitue pas au service de réclamation-clientèle (à l'agence, etc.) auquel vous devez préalablement et obligatoirement vous adresser. La médiation ne peut intervenir qu'en dernier recours amiable en cas de persistance du différend. Faire appel à la médiation ne vous prive pas de votre droit de saisir la justice dans un second temps.
2. Ce service doit être saisi obligatoirement par écrit avec pièces justificatives et explicatives du différend à l'appui (adressez des photocopies, gardez les originaux par devers vous).
3. Ce service est compétent uniquement pour les litiges relatifs à (chacun complètera en fonction de spécificités de son service de médiation ; définis par la loi Murcef par exemple). Les litiges relatifs à en sont exclus.
4. Il vous est possible de vous faire accompagner ou conseiller par toute personne compétente de votre choix (association de consommateur agréée, avocat, etc.).
5. Le médiateur vous informera, lors de l'accusé réception de votre demande, de la procédure qu'il vous propose de mettre en œuvre pour résoudre votre différend. Il vous revient de l'accepter ou de la refuser.

NB : Les dispositions 1 et 3 dites « de ciblage » permettent de protéger le médiateur des demandes exorbitantes et d'informer clairement le consommateur de ses possibilités par rapport à la nature de son litige.

DEPLIANT DE COMMUNICATION VERS LES CONSOMMATEURS

ECRIVEZ D'ABORD AU PROFESSIONNEL, N'ECRIVEZ PAS D'EMBLEE AU MEDIATEUR. LE MEDIATEUR PEUT VOUS DEMANDER UNE TRACE ECRITE DE CES DEMARCHES PREALABLES. ASSUREZ-VOUS QU'IL EXISTE UN MEDIATEUR COMPETENT POUR VOTRE LITIGE.

Le médiateur : mode d'emploi

Quand saisir le médiateur ?

- En cas de litige et/ou de blocage persistant, lorsque les démarches que vous avez engagées auprès du professionnel n'ont pas abouti.

Comment présenter votre demande ?

- Ecrivez sur un support papier ou électronique en indiquant toutes vos coordonnées.

- Exposez votre litige de manière concise et précisez votre demande. Fournissez tous les justificatifs à l'appui de celle-ci (notamment la preuve des démarches entreprises préalablement).

Comment le médiateur communique-t-il avec vous ?

A réception de votre demande, le médiateur vous envoie un courrier (papier ou électronique) indiquant si votre demande est recevable ou non, en fonction de l'objet du litige et de l'accomplissement des démarches préalables obligatoires. Si votre demande est recevable, ce courrier précisera le déroulement et les modalités de la médiation.

A l'issue de la médiation, vous recevrez –ainsi que le professionnel – un courrier du médiateur vous exposant la solution qu'il considère appropriée.

Cette solution n'est jamais obligatoire pour le consommateur. Vous restez toujours libre de saisir le juge de votre différé initial.

Toutefois, à la fin de la médiation, la signature d'un accord peut vous être proposée ainsi qu'au professionnel. Si cet accord est signé, vous serez tous les deux engagés par cet accord.

MÉDIATION ET LITIGES DE CONSOMMATION

En résumé,

- renseignez-vous sur vos droits.

- effectuez votre première démarche de réclamation auprès du professionnel, de son service consommateur, ou auprès du service public.
- enfin, si cette démarche n'a pas abouti, saisissez le médiateur concerné.

Pour plus d'informations :

Le portail médiation de la DGCCRF : accès direct en tapant DGCCRF médiation sur un moteur de recherche.

● La direction de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes de votre département.

● Le site Internet de la DGCCRF : www.dgccrf.minefi.gouv.fr

● 3939 « Allô, Service Public » (0,12 € la minute) - Info Service Consommation

● L'Institut national de la consommation : www.conso.net

● Les associations de consommateurs de votre département.

● En cas de litige transfrontalier, le site Internet du Centre Européen des Consommateurs de Strasbourg-Kehl : www.euroinfo-kehl.com

Les éléments fournis dans cette fiche sont donnés à titre d'information. Ils ne sont pas forcément exhaustifs.



Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

Janvier 2007

Après une première réclamation, votre différé persiste

Vous préférez une solution amiable et simple plutôt que d'aller en justice

Avez-vous pensé à la médiation ?

Comment ça marche ?

Qu'est-ce que la MÉDIATION ?

La médiation consiste, pour le consommateur, à s'adresser à une personne, appelée « médiateur », pour parvenir à résoudre son litige (différend), quel qu'en soit le montant, sans recourir à un juge.

Le médiateur maintient ou rétablit le dialogue entre les parties (le consommateur et une administration ou un fournisseur de biens et de services). Il analyse le différend, amène les parties à un accord et leur propose une solution (sous forme d'avis ou de recommandation) fondée sur le droit et l'équité.

Le médiateur doit être impartial, compétent et efficace.

La médiation a pour objectifs de **favoriser la compréhension mutuelle, de mettre les parties face à leurs responsabilités et de préserver leurs relations futures.**

La médiation est un recours amiable efficace pour éviter d'aller en justice.

La médiation est une démarche volontaire, simple, rapide et gratuite :

- **volontaire** : consommateur et professionnel s'accordent pour recourir à la médiation. Chacun peut mettre un terme à la médiation, librement et à tout moment.

La médiation suppose la bonne foi des parties, leur adhésion à la méthode proposée et une volonté commune d'aboutir. Le consommateur est toujours libre d'accepter ou de refuser la solution proposée par le médiateur.

- **simple** : saisir le médiateur est facile. Il suffit d'une lettre sur papier libre. Certains médiateurs proposent des formulaires de demande, parfois sur leur site internet.

- **rapide** : le médiateur amène les parties à un accord et propose une solution (recommandation ou avis) dans un délai de 1 à 3 mois ;

- **gratuite** : la médiation est **sans frais** pour le consommateur sauf les franchises et les photocopies, ou les éventuels coûts de connexion à Internet. **Le médiateur ne doit pas demander d'argent au consommateur.**

Les Garanties d'une médiation de qualité

Indépendance : le médiateur dispose des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission pour lui permettre d'instruire le différend en toute indépendance.

Les modalités de sa désignation, la durée de son mandat et sa position garantissent son indépendance.

Il est bien distinct du service clientèle ou du service consommateurs. Il **n'intervient qu'après** ce dernier, à la demande du consommateur insatisfait.

Impartialité et neutralité : le médiateur n'a aucun a priori à l'égard des parties ni sur l'objet du litige. Il reste objectif, équitable et à l'écoute des parties. Il modère le débat.

Transparence : lorsqu'il est saisi, le médiateur informe le consommateur :

- du processus qu'il propose de mettre en œuvre ;
- des délais de prescription (date limite à partir de laquelle on ne peut plus agir en justice) ;
- de son droit d'aller en justice à l'issue de la médiation.

Le médiateur produit un rapport annuel d'activité, accessible au public.

Contradictoire : les parties bénéficient des mêmes possibilités, notamment pour s'exprimer, faire connaître au médiateur leur point de vue, prendre connaissance des positions et propositions de l'autre partie.

Accompagnement : la médiation laisse la possibilité aux parties de se faire assister par une personne de leur choix ou une association de consommateurs.

Confidentialité : la médiation et la solution (avis ou recommandation) sont confidentielles sauf si les deux parties en conviennent autrement.

VADEMECUM

Méthodologie pour la mise en place d'un dispositif de médiation

O. CHOISIR UN CHEF DE PROJET, indépendant du service réclamation.

1. ETAT DES LIEUX DU TRAITEMENT COURANT DES LITIGES ET DES INSATISFACTIONS DES CLIENTS.

Objectif : Identifier le volume, la nature et le mode de traitement des litiges et des insatisfactions. Que coûtent la non-qualité et le temps passé à résoudre les litiges, en termes financiers et opérationnels mais aussi d'image ?

- ⇒ Au cours d'une phase préalable de diagnostic, réaliser un état des lieux du fonctionnement courant du traitement des litiges avec les consommateurs.
- ⇒ Associer les différents acteurs de l'organisation (dirigeants, opérationnels – commerciaux) à cet état des lieux.
- ⇒ Evaluer le dispositif existant : Existe-t-il un ou plusieurs service clientèle-consommateurs ou de réclamation directe dans les entreprises, les établissements, les organismes du secteur concerné ? Comment marche-t-il ? Qui fait quoi ? Depuis quand ?
- ⇒ Evaluer les litiges : les flux, le volume, leur nature, la typologie, leur contenu, leur montant, etc.
- ⇒ Identifier les points forts et les points faibles du traitement des réclamations des clients, au travers de ce que révèle l'exploitation des litiges.
- ⇒ Mettre en évidence les dysfonctionnements dans les relations avec les consommateurs et apprécier les éléments d'insatisfaction (réclamations globales, réclamations écrites ou orales, traitées ou non, réclamations nouvelles).
- ⇒ Déduire et déterminer les enjeux financiers, en terme d'image notamment, à partir des difficultés rencontrées (coût de la « non qualité », du temps consacré à la résolution des litiges, de la non-satisfaction des clients).

2. A PARTIR DE LA CONFIGURATION DE L'ORGANISATION ET DES ATTENTES DES CONSOMMATEURS, MISE EN PLACE D'UN CIRCUIT DE TRAITEMENT DES RECLAMATIONS SIMPLE ET EFFICACE.

Objectif : Quelle est la valeur ajoutée de la médiation en termes d'image et vis-à-vis des consommateurs ?

- ⇒ Améliorer la satisfaction des clients-usagers en termes de traitement des réclamations et aussi de qualité des produits et des prestations.
- ⇒ Déterminer les besoins des consommateurs et de l'organisation ou du secteur : phase de croisement entre la stratégie de l'organisation ou du secteur, et les attentes des consommateurs. Existe-t-il un nombre suffisant de réclamations qui justifie l'intervention d'un médiateur et une réelle plus-value pour le consommateur et l'organisation ou le secteur ?
- ⇒ Envisager clairement la création de service clientèle-consommateurs s'il n'existe pas.
- ⇒ S'appuyer sur le service clientèle-consommateurs s'il existe déjà et l'optimiser.
- ⇒ Le recours à la médiation ne peut avoir lieu qu'après des interventions infructueuses du demandeur auprès des services internes : Service clientèle, Service consommateurs.
- ⇒ Déterminer ensuite la valeur ajoutée de la mise en place d'un processus de médiation : avantages et retombées en termes d'image (et de réalité), de coûts de fonctionnement et vis à vis des consommateurs.
- ⇒ Dans tous les cas, créer un circuit de traitement des litiges simple, facile d'accès, souple et rapide (cf. critères des recommandations de l'Union européenne, avis du CNC de 2004 et lignes de directrices de l'avis de 2007).
- ⇒ Identifier les compétences nécessaires au traitement des réclamations. Poser la question du juridique ou de la technicité : quelle expertise ? À quel moment ? À quel niveau ? Equilibrer la

juste proportion entre le juridique et/ou le technique, de la communication et du langage (niveau d'explication, de lisibilité, de pédagogie, de clarté, de simplicité).

- ⇒ Lister les formules ou les architectures possibles de traitement des litiges en fonction de la configuration de l'organisme, de sa stratégie, de ses moyens, ... et de l'architecture proche d'un médiateur existant.

3. RENFORCEMENT D'UN TRAITEMENT ADEQUAT DES LITIGES : LA MEDIATION EST-ELLE LA BONNE METHODE ? CHOISIR SON TYPE DE MEDIATION.

Objectif : quel traitement des litiges ? Selon quelle méthode ? Quelle image (et quelle réalité) veut donner l'organisation ou le secteur au travers du traitement des litiges ? Quelle inscription du traitement des litiges dans la stratégie globale de l'organisation ou du secteur ?

- ⇒ Evaluer le rapport coût / pertinence de la médiation : bien mesurer les effets de la création d'un processus de médiation en termes d'objectifs, de financement et de personnels, etc.
- ⇒ Souligner l'importance de l'écoute des clients et de la prise en compte de leurs attentes, et inscrire le traitement des litiges dans la stratégie globale de l'organisation ou du secteur.
- ⇒ Mettre en exergue les enjeux stratégiques de la création d'une médiation pour l'organisation : Y a-t-il des domaines appropriés ou non appropriés à la médiation ?, gain en termes de coûts de fonctionnement, d'image, de satisfaction / fidélisation, clients, etc.
- ⇒ Insister sur le nécessaire engagement des décideurs quant à l'intérêt de la médiation. Affirmer cet engagement de manière non équivoque et l'inscrire dans la durée.
- ⇒ Etudier les modèles de médiation et les architectures existants : le médiateur "facilitateur" (qui amène les parties à trouver elles-mêmes un accord) ou le médiateur "aviseur" (qui rend une recommandation). Dans le domaine de la consommation, la formule la plus fréquente est celle du médiateur « aviseur ».
- ⇒ Le médiateur peut être une personne physique seule ou entourée d'une équipe, comme une structure paritaire associant des représentants des professionnels et des consommateurs.
- ⇒ Prévoir un modèle souple permettant d'avoir recours aux deux types de modèle selon la nature et l'enjeu financier des litiges.

4. DEFINITION D'UN CHAMP DE LA MEDIATION AVEC LES ACTEURS CONCERNES.

Objectif : Asseoir la légitimité et la crédibilité du médiateur et de son équipe.

- ⇒ Rechercher l'espace de médiation disponible et possible (champ de compétences) et poser les limites de ce qui ne serait pas pertinent en médiation. Déterminer le lien avec la ou les organisations ou le secteur (qui fait quoi ?).
- ⇒ Privilégier soit un médiateur extérieur, soit un médiateur au plus près du plus haut niveau de l'organisation pour garantir son indépendance.
- ⇒ Définir une architecture et la développer en impliquant les acteurs concernés de l'organisation.
- ⇒ Résoudre la question du modèle économique en gardant à l'esprit l'importance d'instituer un financement durable permettant le rattachement et la mutualisation des compétences : qui finance la médiation ? système mixte (part fixe + part variable selon le nombre et l'enjeu des dossiers). Dans le cas d'un médiateur sectoriel, une formule pourrait être de proratiser la cotisation au processus de médiation par rapport au nombre, à la nature et à la complexité des litiges. Une autre formule pourrait être d'établir une charge fixe payée à égalité par les organisations participantes.
- ⇒ Asseoir la légitimité et l'efficacité du médiateur et de son équipe.
- ⇒ Expliquer la nouvelle architecture en interne (à l'organisation ou au secteur) pour obtenir l'adhésion des services et opérateurs. Expliquer aussi pour la faire évoluer.
- ⇒ Donner au médiateur et à son équipe les moyens de leur légitimité (en termes d'autonomie, d'indépendance, d'impartialité, d'efficacité, etc.).
- ⇒ Prévoir une implantation précise (bureau, adresse différente de celle de l'organisation et de son service réclamation, site internet) pour inscrire la médiation dans la réalité et renforcer sa neutralité.

- ⇒ Insister sur la nécessaire crédibilité du médiateur qui repose notamment sur sa capacité à suivre les demandes (permet de définir la posture du médiateur à la fois vis à vis du consommateur et de l'entreprise) et sa liberté d'examen du dossier. Le médiateur doit être capable d'assurer la portabilité (la mise en œuvre notamment) de ses recommandations dans l'organisation ou le secteur.

5. CONFIGURATION DE LA FONCTION ET CONSTRUCTION DE L'EQUIPE : LE MEDIATEUR, LES PERSONNES, LEURS COMPETENCES, LA DEMARCHE GLOBALE DE STRATEGIE DE L'ORGANISATION OU DU SECTEUR, ETC.

Objectif : choisir le médiateur et son équipe en fonction de la légitimité et des compétences requises. Concrétiser pour rassurer / tester la faisabilité.

- ⇒ Nommer un médiateur ayant les qualités humaines et le niveau de connaissances et d'expériences requises (cf. avis du CNC de 2004, lignes directrices de 2007, et recommandations de l'Union européenne) pour disposer d'une autorité suffisante. Ce médiateur devrait avoir de l'intérêt pour le monde des consommateurs, connaître les différentes dimensions de la gestion des conflits (notamment leurs composantes historiques, psychologiques, émotionnelles, culturelles, économiques, d'informations reçues ou données, d'interprétation du langage et des informations qu'il véhicule, d'équité) et l'environnement de l'organisation ou du secteur.
- ⇒ Choisir comme médiateur un "expert" (une personne connaissant l'entreprise ou le secteur, sans en faire directement partie) ou un « œil neuf », selon la spécificité de l'organisation ou du secteur.
- ⇒ En déduire la constitution de l'équipe de la médiation (proportion de profils techniques ou juridiques des membres de l'équipe).

6. DEFINITION DE LA METHODE ET DU PROCESSUS DE MEDIATION.

Objectif : Garantir le bon fonctionnement de la médiation

- ⇒ Appuyer le processus sur les recommandations de Union européenne et les avis du CNC de 2004 et des lignes directrices de 2007: impartialité, neutralité, liberté, contradictoire (le médiateur entend les arguments des parties et facilite l'écoute réciproque entre elles), représentation, efficacité, transparence, équité. Les chartes des médiateurs existants (qui comportent toutes des spécificités sectorielles en fonction de l'architecture retenue sur la base de la configuration de l'organisation ou du secteur) constituent autant d'instruments d'accompagnement des processus émergents.
- ⇒ Contacter un médiateur identifié comme proche de l'architecture et du processus en cours d'élaboration. Etablir une charte ou un protocole de médiation.
- ⇒ Poser et affirmer le principe de la gratuité pour le consommateur. Etre clair sur le fait que chaque partie à la médiation supporte ses coûts de base (timbrage, AR, photocopies, etc) et en déduire la question de la prise en charge du coût des expertises selon les spécificités de ou des organisations ou du secteur : bien répartir les rôles et les responsabilités (qui assume quoi ?).
- ⇒ Affirmer le nécessaire suivi d'un processus de médiation : conservation des données, évaluation propre, rapport annuel d'activité.
- ⇒ Insister sur l'importance d'une saisine du service clientèle-consommation-réclamation avant tout recours à la médiation.
- ⇒ Le médiateur peut être une personne physique seule ou entourée d'une équipe, comme une structure paritaire associant des représentants des professionnels et des consommateurs.
- ⇒ Prévoir la possibilité pour le médiateur d'être saisi en interne par les services de l'organisation ou des organisations tant pour un cas où ils le souhaitent que sur des points de doctrine à élucider (si un service a besoin d'un éclairage ou d'un accompagnement ponctuel et particulier de la part du médiateur) : quelles modalités (forcément différentes de la saisine par le consommateur) ?
- ⇒ Clarifier les conditions de la saisine par le consommateur : sur support durable (papier ou numérique) accompagné de toutes pièces explicitant et justifiant le litige. Souligner l'importance de manifester clairement la demande (quelles sont les attentes précises ?). L'écrit (accusé de réception du médiateur) est le fait générateur ouvrant le processus de médiation et qui, lorsque la

suspension des délais de prescription sera effective en droit, permettra de faire démarrer cette suspension.

- ⇒ Déterminer clairement le début et la fin du processus par des écrits clairs et motivés sur support durable.
- ⇒ Ne pas exclure un contact direct avec le consommateur et l'organisation, tout en recherchant le juste équilibre qui évitera de se laisser submerger et en n'autorisant pas les demandes nouvelles ou "reconventionnelles" différentes du litige initial.
- ⇒ En cas de situation extrême ou d'urgence (fragilité économique du consommateur), envisager une plus grande réactivité (processus accéléré sans remise en cause de la qualité et surtout sans création d'un "processus parallèle") et/ou la possibilité d'un face-à-face ou d'un rendez-vous qui doivent rester l'exception.
- ⇒ Recentrer les parties sur le sujet. Prévoir que le médiateur puisse intervenir en cas de dépassement de l'objet du litige par les parties et qu'il ne puisse traiter ce dépassement que si c'est un moyen de résoudre le litige sur lequel le médiateur a été saisi. Emettre des recommandations.

7. CONCEVOIR LA COMMUNICATION SUR LA MEDIATION : QUI ? OU ? QUAND ? COMMENT ? QUEL BUDGET ?

Objectif : Adapter la communication externe aux moyens de la médiation.

- ⇒ Indiquer clairement l'existence et les conditions d'accès du médiateur tant vis-à-vis de l'extérieur que de l'intérieur de l'organisation (exemple : sur quel document facilement accessible au consommateur doivent figurer ces éléments ?).
- ⇒ Présenter des informations facilement compréhensibles pour les consommateurs sur la base des lignes directrices de l'avis du CNC de 2007 et du dépliant de communication élaboré par le CNC.
- ⇒ Rendre l'ensemble des informations (champ de compétence, saisine du médiateur, déroulement du processus, rapport annuel du médiateur, etc.) facilement accessibles pour les consommateurs (exemple : site internet, document papier).

8. SUGGESTIONS POUR UNE BONNE PRATIQUE.

8.1. Savoir faire du médiateur.

- ⇒ Dans le cas où un premier médiateur contacté ne pourrait intervenir, informer les parties sur le médiateur compétent.
- ⇒ Expliquer clairement les règles et déroulement du processus. Vérifier la capacité et l'intérêt des parties à agir en médiation.
- ⇒ Prévenir sur les conséquences de l'entrée en médiation (notamment au regard des délais de prescription) et les voies de recours.
- ⇒ S'assurer de la bonne compréhension des parties autour du litige et sur les solutions envisagées.
- ⇒ Reformuler les demandes et présenter les limites des demandes exorbitantes.
- ⇒ Expliquer et motiver l'avis ou la recommandation.
- ⇒ Avoir et conserver l'initiative du dialogue: aller vers les personnes, les informer, décrire clairement ce qu'elles demandent, ne pas se laisser déborder.
- ⇒ S'assurer de la mise en œuvre de la recommandation par l'organisation, et du suivi. Expliquer, le cas échéant, aux services internes de l'organisation les motivations et raisons de la recommandation (action pédagogique importante).

8.2. Ecueils à éviter.

- ⇒ Ne pas réaliser la phase d'évaluation et de diagnostic du traitement existant des litiges.
- ⇒ S'inscrire directement, par facilité, dans une architecture prédéterminée de médiation.
- ⇒ Construire un processus de médiation qui ne soit qu'un système transactionnel. La médiation peut aboutir à une transaction mais pas seulement : il peut y avoir des médiations d'interprétation sur tel ou tel point d'un contrat, d'une réglementation, etc. (cf. Médiateur de la République et Médiateur Minefi, ou, dans le cas de la saisine interne, sur tel ou tel point de doctrine).

- ⇒ Viser d'emblée un processus achevé. Il convient de favoriser la progressivité du dispositif. La médiation est un processus qui se construit progressivement et sur lequel il convient de garder des souplesses et des possibilités d'évolution en fonction des changements du contexte économique et des comportements des consommateurs.
- ⇒ Construire un processus de médiation factice.
- ⇒ Négliger la communication et la pédagogie en externe et en interne à l'organisation.

LA MEDIATION AU SERVICE DES CONSOMMATEURS

ENQUETE SUR LES RECOURS EFFECTIFS DES
CONSOMMATEURS EN FRANCE

RESULTATS

27 Septembre 2011



SOMMAIRE

- **Méthodologie**
- Les Français et la réclamation
 - ▶ La propension à réclamer
 - ▶ Les secteurs de consommation concernés
 - ▶ Les recours sollicités
- Les Français et la médiation de la consommation
 - ▶ Connaissance de la notion
 - ▶ Secteurs de consommation concernés

METHODOLOGIE

- Enquête administrée au téléphone du 29 juin au 21 juillet 2011 auprès de 1000 individus âgés de plus de 18 ans résidant en France.
- Echantillon représentatif de la population française selon les critères : âge, sexe, Profession et Catégorie Sociale, région et taille d'agglomération.
- Les résultats présentés sont tous significatifs au seuil de 5% d'après le test du Chi-2.
- Les modalités complétées d'un « (r) » résultent du recodage d'une question semi-ouverte



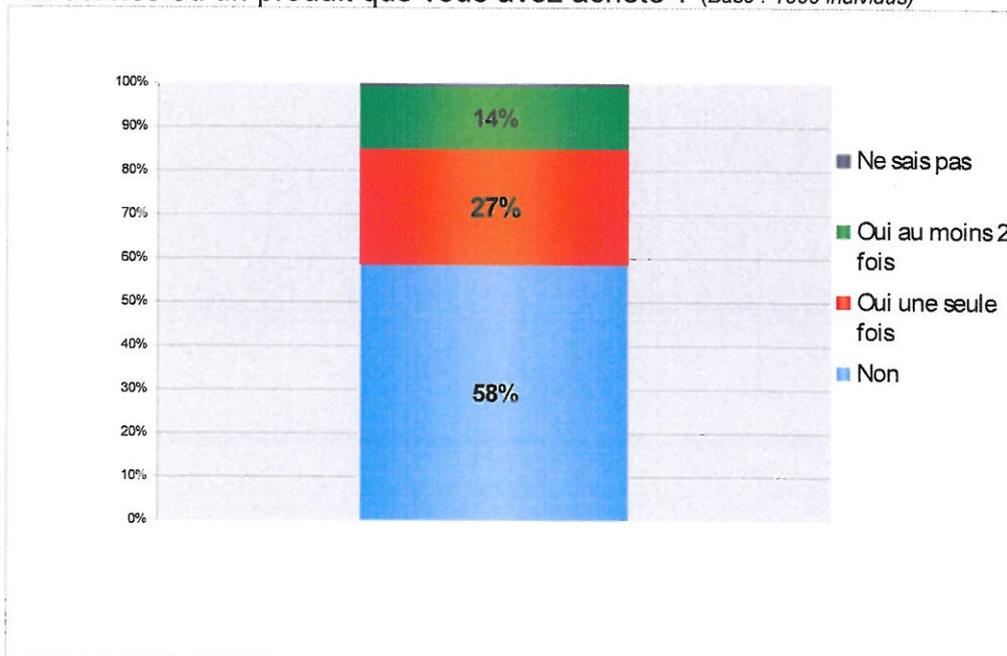
SOMMAIRE

- Méthodologie
- Les Français et la réclamation
 - ▶ La propension à réclamer
 - ▶ Les secteurs de consommation concernés
 - ▶ Les recours sollicités
- Les Français et la médiation de la consommation
 - ▶ Connaissance de la notion
 - ▶ Secteurs de consommation concernés



Plus de 40% des Français ont fait une réclamation lors des 12 derniers mois

Est-ce qu'au cours des 12 derniers mois, il vous est arrivé de faire une réclamation pour un service ou un produit que vous avez acheté ? (Base : 1000 individus)

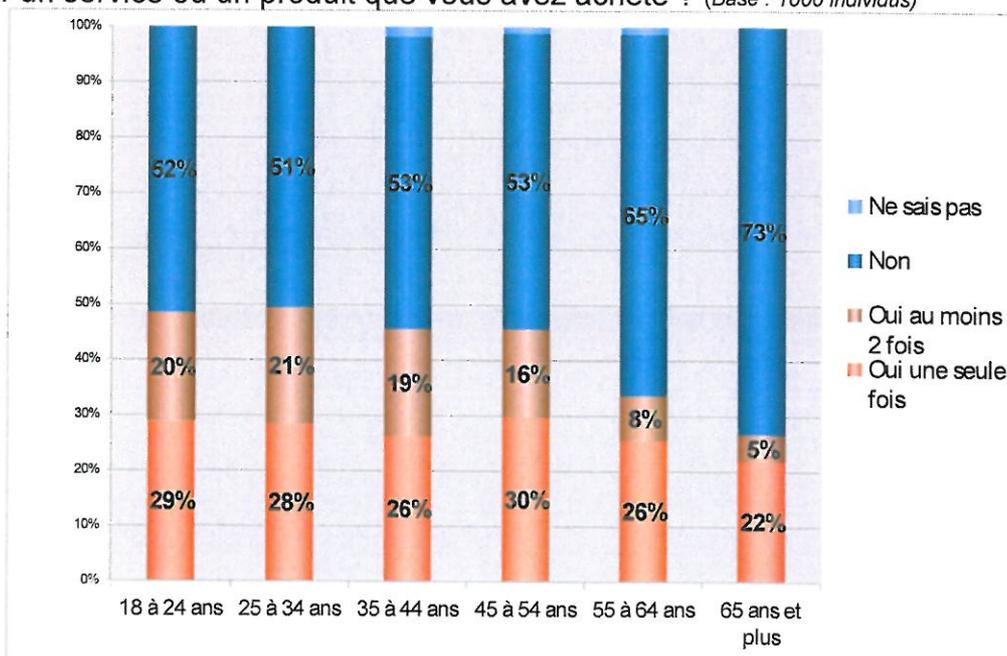


Source : Crédoc-CMC, 2011



Les plus jeunes sont plus enclin à porter réclamation

Est-ce qu'au cours des 12 derniers mois, il vous est arrivé de faire une réclamation pour un service ou un produit que vous avez acheté ? (Base : 1000 individus)

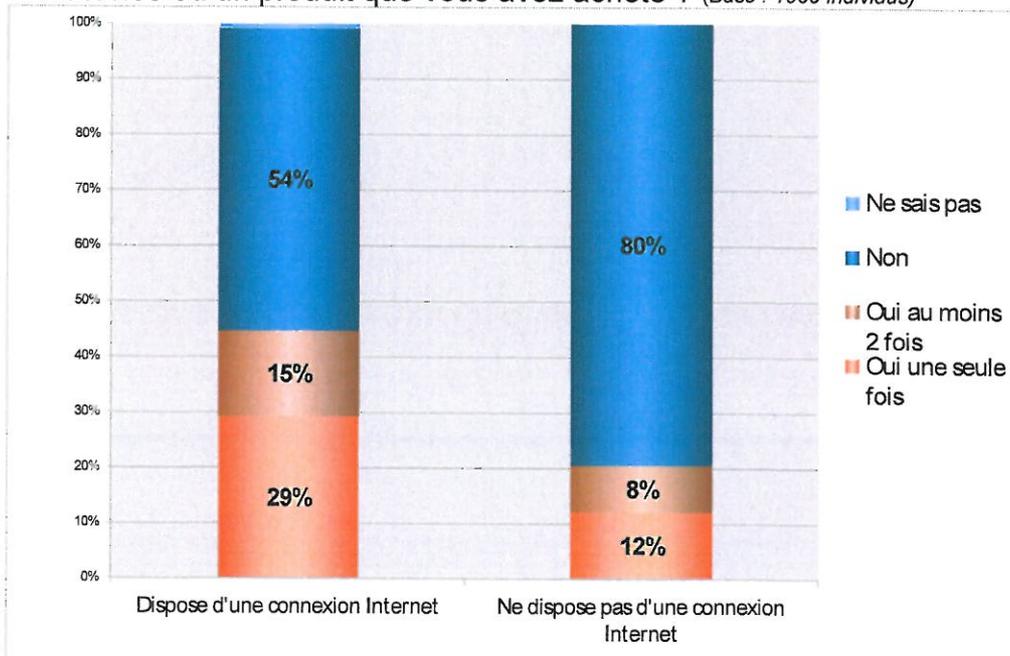


Source : Crédoc-CMC, 2011



La réclamation est plus importante pour les individus disposant d'Internet chez eux

Est-ce qu'au cours des 12 derniers mois, il vous est arrivé de faire une réclamation pour un service ou un produit que vous avez acheté ? (Base : 1000 individus)

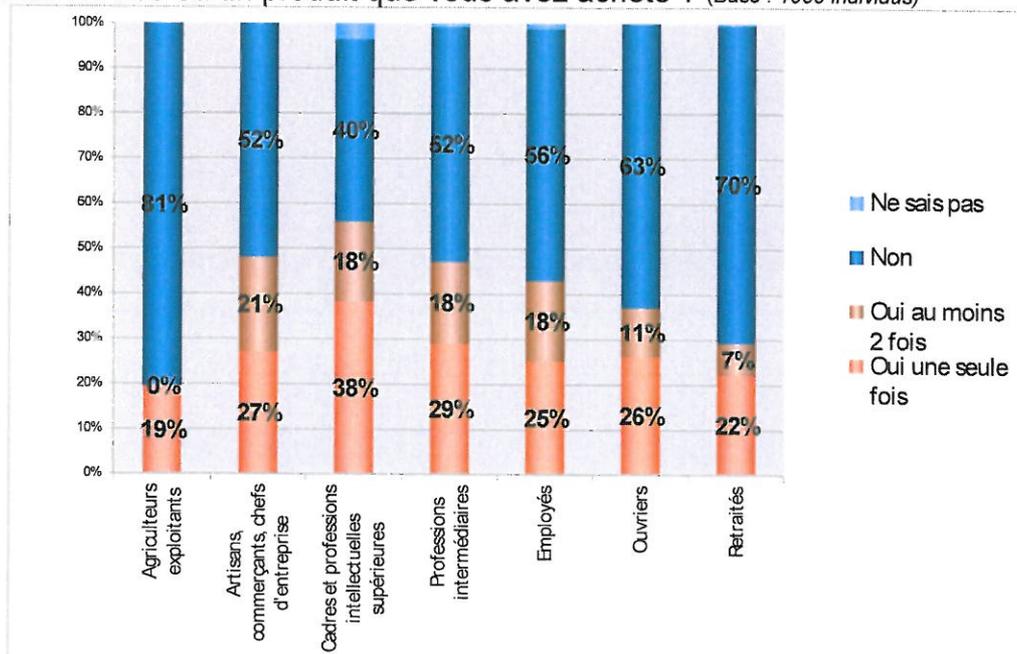


Source : Crédoc-CMC, 2011



La tendance à porter réclamation croît globalement avec le niveau social

Est-ce qu'au cours des 12 derniers mois, il vous est arrivé de faire une réclamation pour un service ou un produit que vous avez acheté ? (Base : 1000 individus)

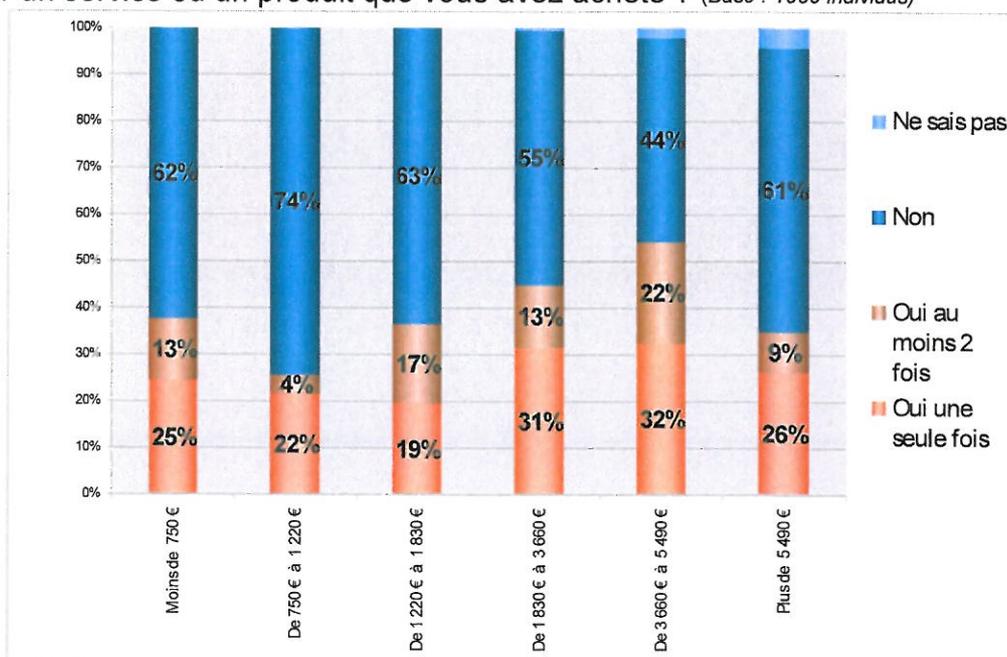


Source : Crédoc-CMC, 2011



La propension à porter réclamation tend à progresser avec le niveau de revenu jusqu'à un certain seuil

Est-ce qu'au cours des 12 derniers mois, il vous est arrivé de faire une réclamation pour un service ou un produit que vous avez acheté ? (Base : 1000 individus)

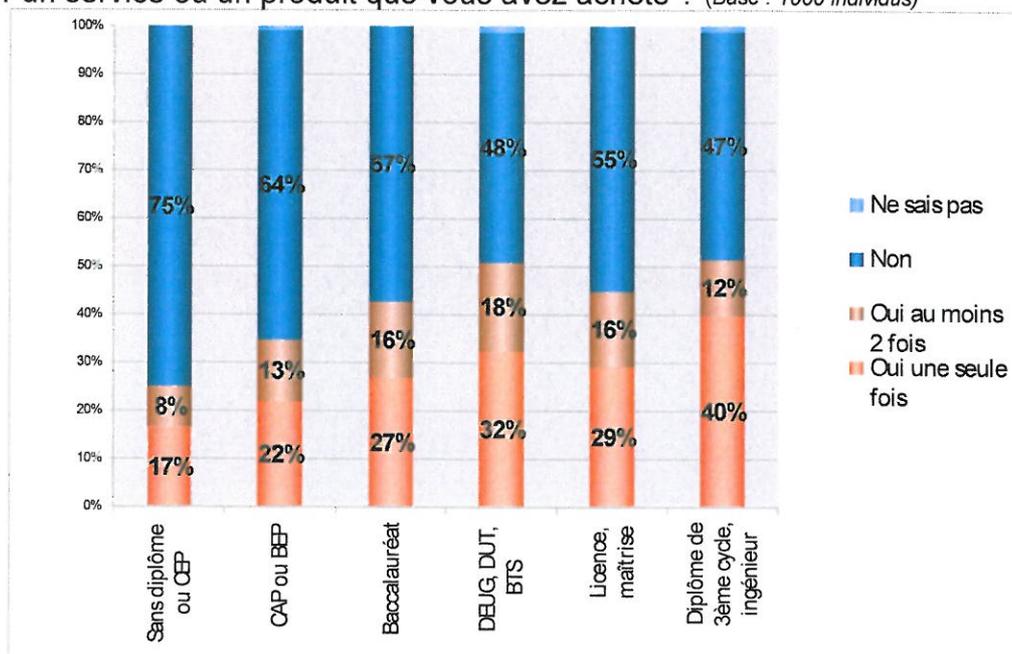


Source : Crédoc-CMC, 2011



Le niveau de diplôme est positivement lié à la propension à porter réclamation

Est-ce qu'au cours des 12 derniers mois, il vous est arrivé de faire une réclamation pour un service ou un produit que vous avez acheté ? (Base : 1000 individus)



Source : Crédoc-CMC, 2011



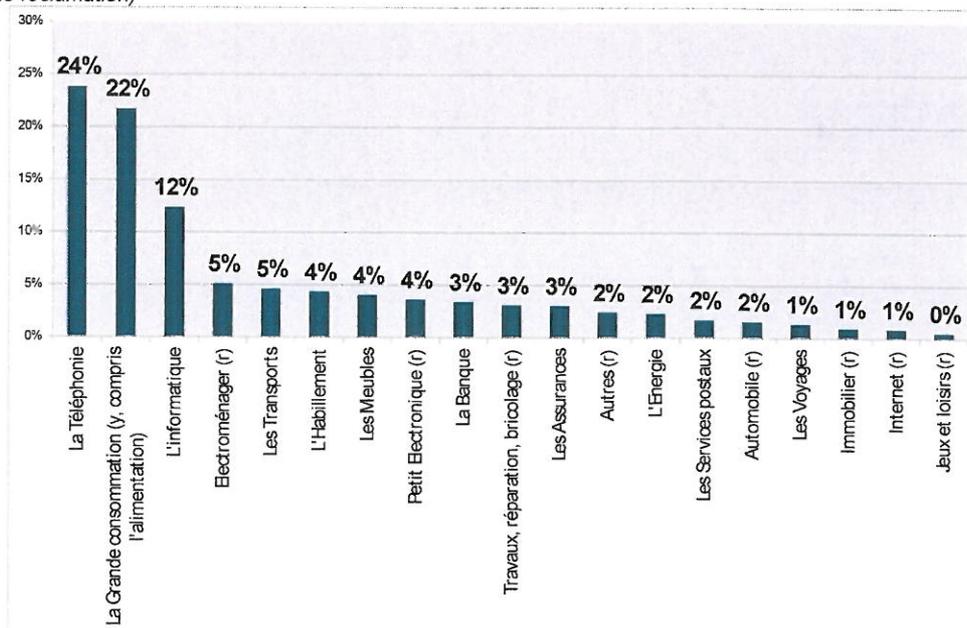
SOMMAIRE

- Méthodologie
- Les Français et la réclamation
 - ▶ La propension à réclamer
 - ▶ Les secteurs de consommation concernés
 - ▶ Les recours sollicités
- Les Français et la médiation de la consommation
 - ▶ Connaissance de la notion
 - ▶ Secteurs de consommation concernés



La téléphonie, la grande consommation et l'informatique sont les secteurs pour lesquels les réclamations sont les plus nombreuses

Le ou les produits ou services pour lesquels vous avez fait une réclamation, faisait partie de quel secteur ? (citée au moins une fois) (Base: 408 individus ayant déjà fait une réclamation)



Source : Crédoc-CMC, 2011



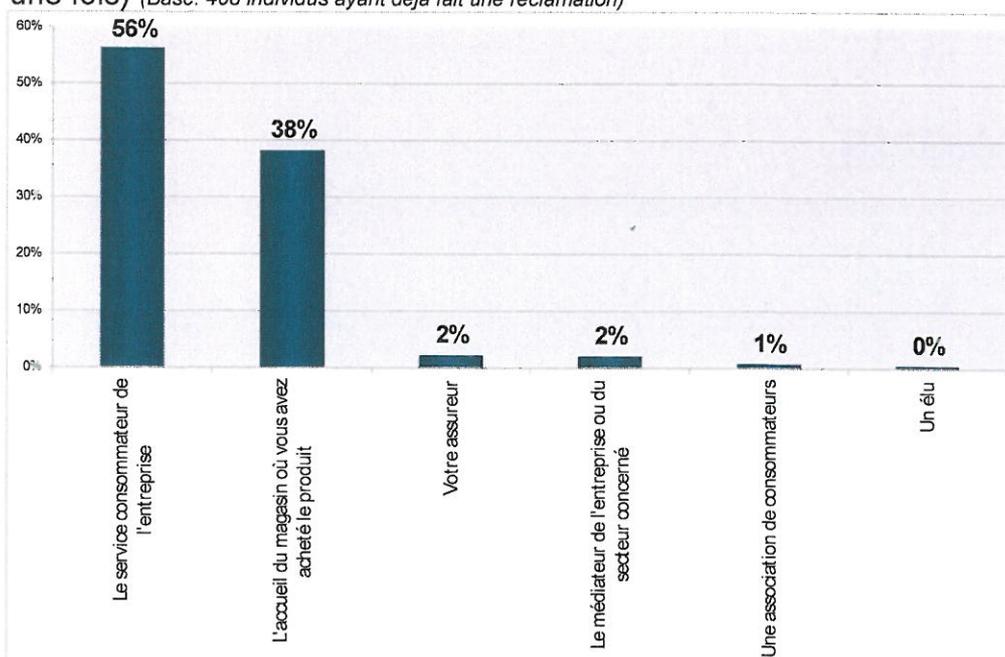
SOMMAIRE

- Méthodologie
- Les Français et la réclamation
 - ▶ La propension à réclamer
 - ▶ Les secteurs de consommation concernés
 - ▶ Les recours sollicités
- Les Français et la médiation de la consommation
 - ▶ Connaissance de la notion
 - ▶ Secteurs de consommation concernés



Le service consommateur de l'entreprise est le recours le plus sollicité

Auprès de qui avez-vous fait la réclamation la dernière fois ? (citée au moins une fois) (Base: 408 individus ayant déjà fait une réclamation)

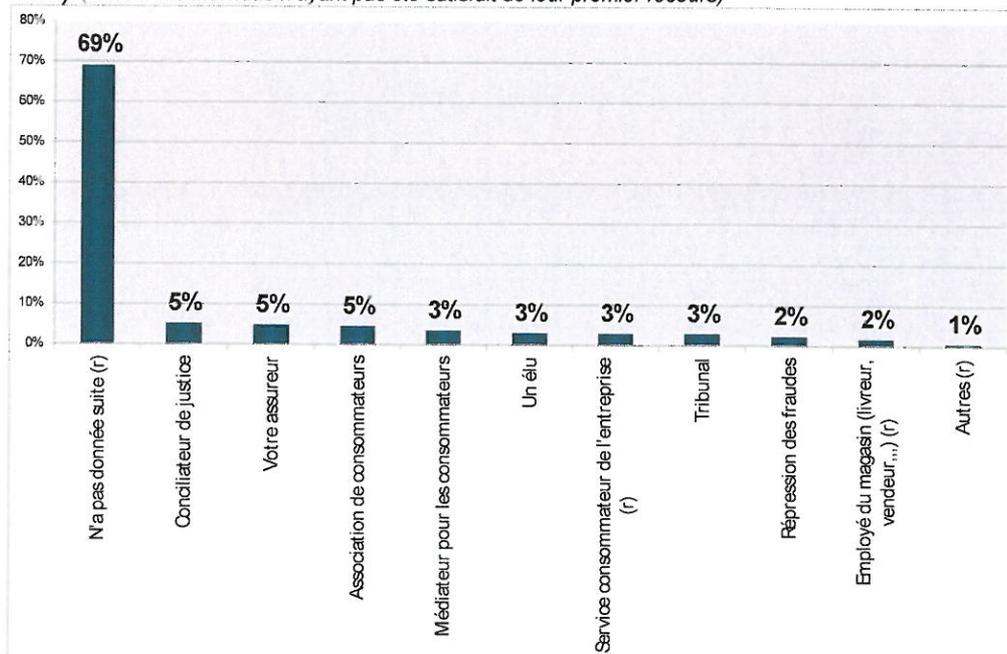


Source : Crédoc-CMC, 2011



En cas d'insatisfaction, les consommateurs donnent rarement suite à leur réclamation

Avez-vous ensuite fait appel à l'un des services suivants ? (citée au moins une fois) (Base : 176 individus n'ayant pas été satisfait de leur premier recours)



Source : Crédoc-CMC, 2011

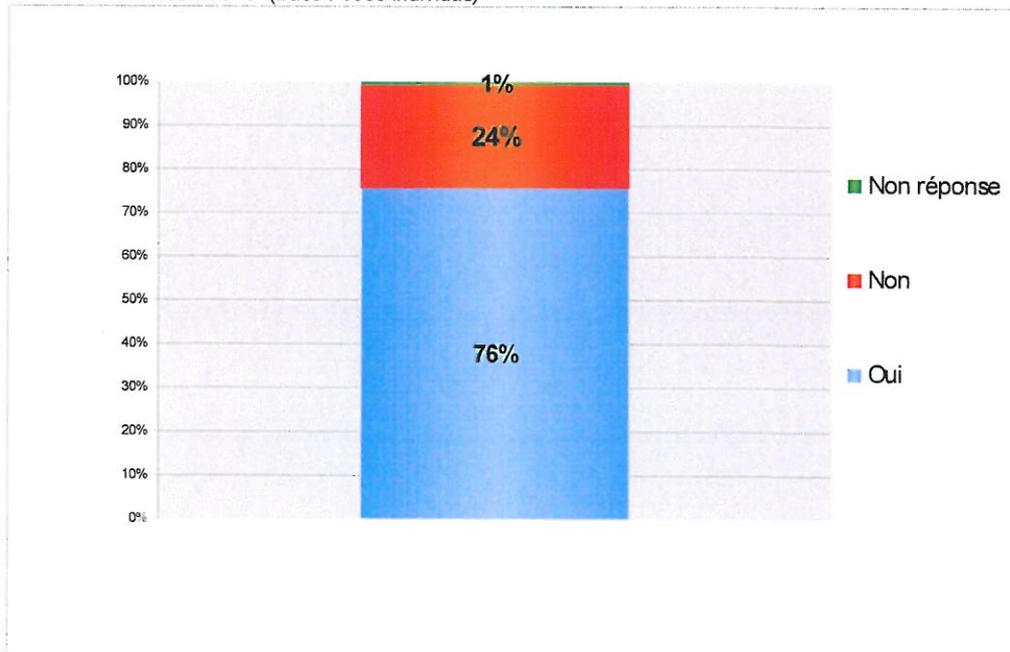


SOMMAIRE

- Méthodologie
- Les Français et la réclamation
 - ▶ La propension à réclamer
 - ▶ Les secteurs de consommation concernés
 - ▶ Les recours sollicités
- Les Français et la médiation de la consommation
 - ▶ Connaissance de la notion
 - ▶ Secteurs de consommation concernés

La médiation pour la consommation est une notion connue pour $\frac{3}{4}$ des Français...

Avez-vous déjà entendu parler de médiation ou de médiateur pour les consommateurs ? (Base : 1000 individus)

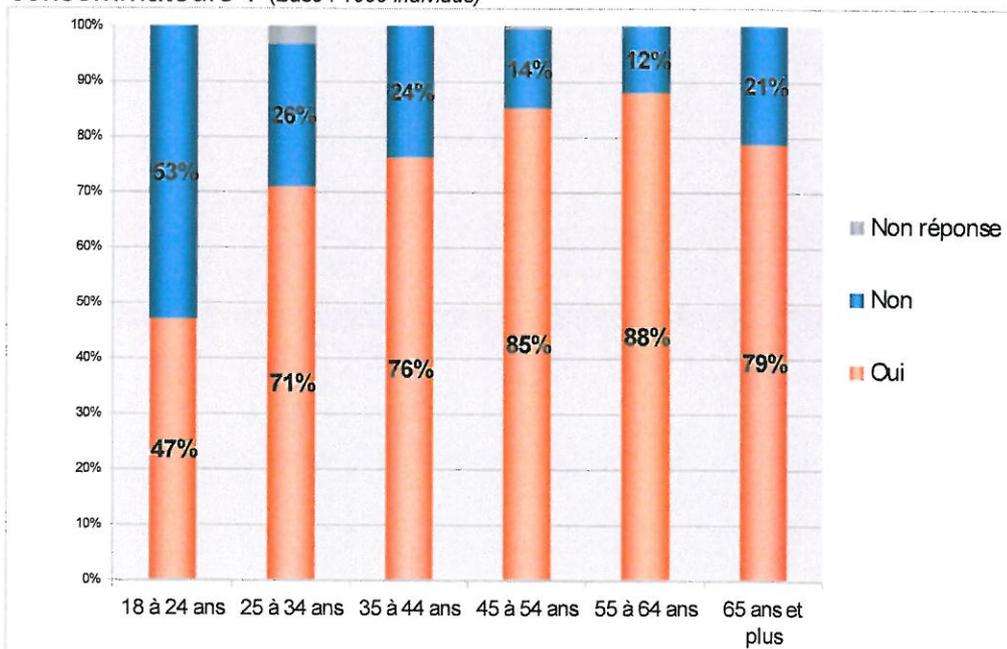


Source : Crédoc-CMC, 2011



La médiation est une notion moins connue chez les plus jeunes

Avez-vous déjà entendu parler de médiation ou de médiateur pour les consommateurs ? (Base : 1000 individus)

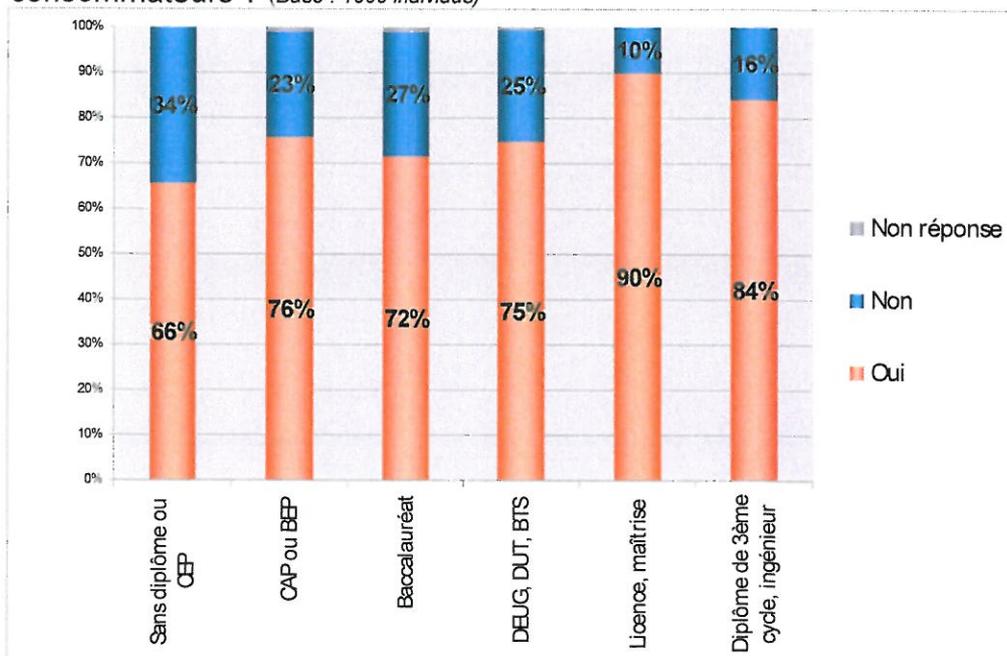


Source : Crédoc-CMC, 2011



Les plus diplômés sont plus au fait de la médiation pour la consommation

Avez-vous déjà entendu parler de médiation ou de médiateur pour les consommateurs ? (Base : 1000 individus)

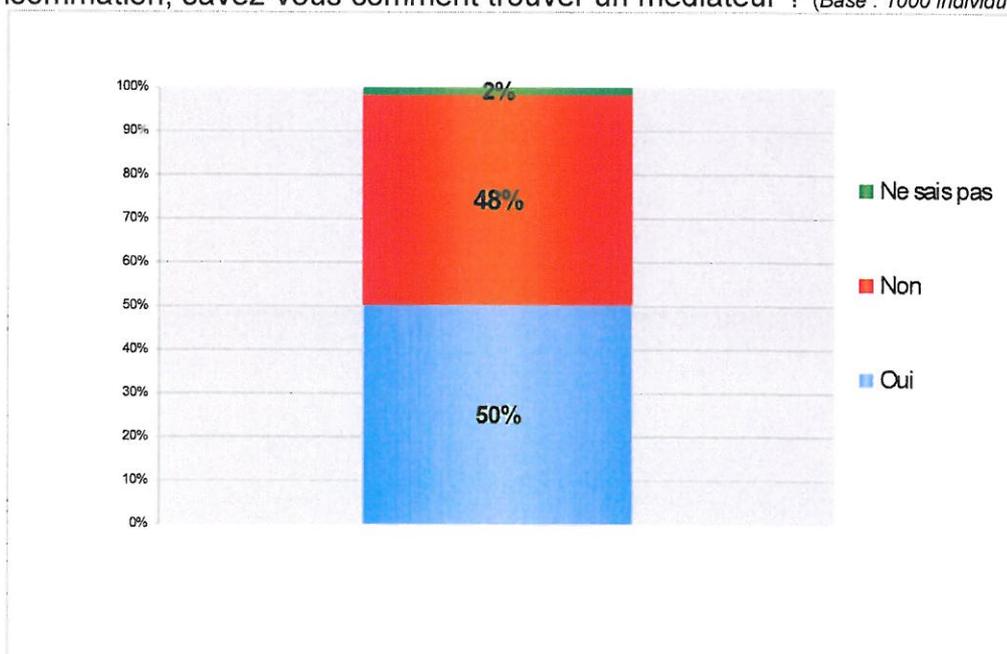


Source : Crédoc-CMC, 2011



... mais seule la moitié d'entre eux sait où trouver un médiateur

Si vous deviez avoir recours à la médiation pour résoudre un litige dans le secteur de la consommation, savez-vous comment trouver un médiateur ? (Base : 1000 individus)

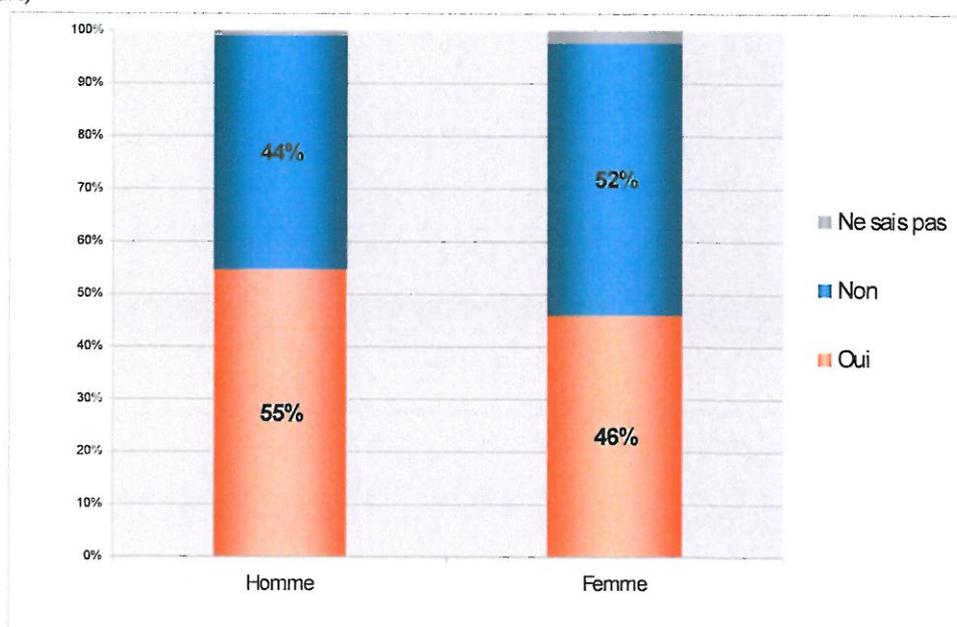


Source : Crédoc-CMC, 2011



Les hommes semblent plus informés sur la sollicitation d'un médiateur

Si vous deviez avoir recours à la médiation pour résoudre un litige dans le secteur de la consommation, savez-vous comment trouver un médiateur ? (Base : 757 individus ayant déjà entendu parler des médiateurs)



Source : Crédoc-CMC, 2011

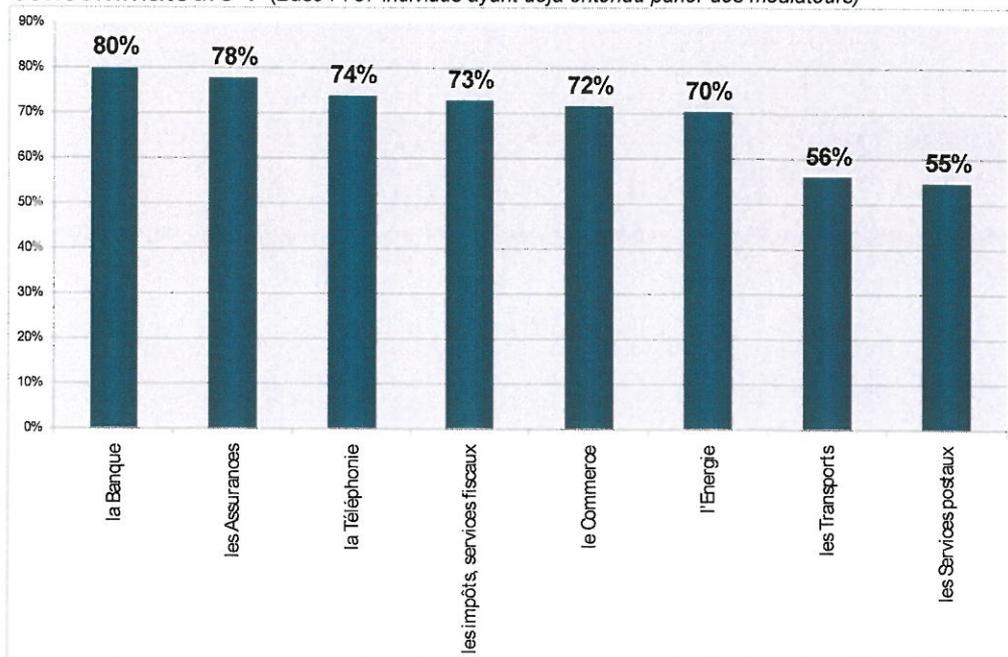


SOMMAIRE

- Méthodologie
- Les Français et la réclamation
 - ▶ La propension à réclamer
 - ▶ Les secteurs de consommation concernés
 - ▶ Les recours sollicités
- Les Français et la médiation de la consommation
 - ▶ Connaissance de la notion
 - ▶ Secteurs de consommation concernés

Les transports et les services postaux sont les secteurs pour lesquels la présence de médiateur est la moins intuitive

Dans quels domaines pensez-vous qu'il existe des médiateurs pour les consommateurs ? (Base : 757 individus ayant déjà entendu parler des médiateurs)



Source : Crédoc-CMC, 2011



ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES (14 octobre 2009)
(Article 58-2° de la LOLF)



PA 56211

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES
FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**
(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)

**LES INSTANCES DE MEDIATION
DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE**

INTRODUCTION

Par lettre du 2 décembre 2008, le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur les autorités de régulation et sur les instances de médiation dans le domaine économique.

La Commission a précisé, lors d'une réunion tenue le 28 janvier 2009, que cette demande comportait trois volets.

Le premier volet porte sur les autorités de régulation financière : il a fait l'objet d'une insertion de synthèse qui a été publiée dans le Rapport public annuel de la Cour en février 2009, à la suite de référés des 29 janvier 2008 sur la Commission bancaire, 29 décembre 2008 sur l'Autorité des marchés financiers (AMF), et 15 janvier 2009 sur l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM). Comme convenu avec la Commission des finances, ces contrôles de la Cour étant très récents, il n'a pas été mené de nouvelle enquête. Aucun élément nouveau n'est venu remettre en cause les observations et leur teneur demeure actuelle. Les ministères et autorités concernés ont indiqué que ces observations seraient examinées dans les réformes à venir de l'organisation de la régulation financière.

Le deuxième volet porte sur les autorités de régulations sectorielles : Commission de régulation de l'énergie (CRE) et Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). La Cour, qui avait déjà réalisé le contrôle de ces autorités en 2007, a effectué comme convenu des enquêtes de suivi qui ont conduit à des observations définitives.

La Cour a fait par ailleurs un contrôle spécifique du Médiateur national de l'énergie, nouvelle autorité administrative indépendante aux compétences plus larges que la seule médiation, contrôle qui a donné lieu à des observations définitives.

Elle s'est attachée à mesurer les dépenses liées à l'implantation immobilière de la CRE qui avaient particulièrement retenu l'attention du Rapporteur spécial. Le Président de la CRE et le Médiateur national de l'énergie ont fait récemment part à la Cour de leur projet conjoint de changement d'implantation et de regroupement de leurs services dans un même lieu, qui devrait leur permettre de diminuer significativement ces dépenses.

Pour le troisième volet, qui concerne la médiation, la Commission souhaitait que la Cour analyse les compétences, l'organisation et les coûts, notamment immobiliers, des instances de médiation. C'est ce troisième volet qui, conformément à la demande de la Commission, fait l'objet de la présente communication.

Le domaine de la médiation économique ne se limite pas à la seule médiation financière (assurances, banques, banque postale, crédit, marchés financiers)¹, et englobe la médiation de service public, assurée par l'administration ou par des entreprises publiques. Ce champ représente au total près de 23000 médiations² effectuées à la suite de 80000 sollicitations

¹ Cf. rapport *La médiation financière – Etat des lieux, évaluation et propositions d'amélioration* – réalisé en décembre 2005 pour le Comité consultatif du secteur financier (CCSF).

² Le tableau, en annexe, construit à partir des éléments chiffrés 2008 ou à défaut 2007, donne un total de 23 500 pour le domaine économique sans identification d'éventuels doubles comptes (entre La Poste et la médiation bancaire par exemple), sur un total de 27 500. Ce total est globalement cohérent avec le bilan dressé par la DGCCRF, qui donne un total de 28 000 médiations pour 2007.

L'enquête a été menée en juin 2009 auprès du médiateur des ministères en charge de l'économie et du budget, du médiateur de La Poste, du médiateur de l'AMF, du médiateur de la Caisse nationale de prévoyance (CNP), de la Banque de France et du médiateur des clients de cette institution, de l'Institut national de la consommation (INC). La Cour a pris l'attache des services compétents de l'Etat : direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), direction du budget, et secrétariat général des ministères en charge de l'économie et du budget.

Afin de disposer d'éléments de comparaison, des renseignements ont été également recueillis auprès de diverses instances situées hors du périmètre de la médiation économique : dans le secteur public, le Médiateur de la République, la HALDE ou le médiateur de la Ville de Paris ; dans le secteur privé le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), par ailleurs créateur du Club des médiateurs du service public¹, le médiateur de GDF Suez, et dans le secteur associatif, le médiateur du Net.

La Cour a respecté sa procédure contradictoire et a transmis un relevé d'observations provisoires le 10 août aux organismes concernés, qui y ont tous répondu dans le délai d'un mois.

¹ Le Club des médiateurs de service public rassemble les médiateurs de l'Autorité des marchés financiers, de la Caisse des dépôts, du groupe La Poste, des Ministères financiers, de l'Education Nationale, d'EDF, de GDF Suez, de la FFSA, de la mutualité sociale agricole (MSA), de la SNCF, de la RATP, de France Télévisions, France 2, de France 3.

PARTIE I : LA MÉDIATION, UN MODE DE RÉGLEMENT DES LITIGES APPELÉ À SE DÉVELOPPER

I.- LA MÉDIATION, MODE ALTERNATIF DE RÉGLEMENT DES LITIGES :

La médiation connaît un fort développement : l'ensemble des médiateurs a reçu en 2008 près de 150 000 sollicitations, les conduisant à rendre 27 000 médiations extrajudiciaires¹. Elle est de plus en plus utilisée, voire mise en avant, dans les domaines les plus divers.

A.- UNE ÉVOLUTION DES MODES DE RÉGLEMENT DES LITIGES

La médiation est une variété de conciliation² qui nécessite l'intervention d'un tiers, appelé médiateur.

L'objectif de la médiation est le règlement d'un litige par accord entre les parties. Le médiateur exprime un avis après examen d'une situation en droit et en équité. Il ne juge pas.

La médiation est un mode alternatif de règlement dont l'intérêt est de tenter de diminuer le nombre de procédures contentieuses, d'améliorer les relations entre les parties, et d'atténuer le coût du règlement des conflits.

Le médiateur peut être désigné par simple accord entre les parties : on parle alors de médiation conventionnelle³.

Il peut être désigné par un protocole ou un texte de portée générale : on parle alors de médiation institutionnelle. Le plaignant peut saisir ce médiateur ou préférer saisir le juge. En revanche, l'organisme visé ne peut refuser l'intervention du médiateur. Les instances de médiation dans le domaine économique relèvent de cette catégorie.

Cherchant, en général, à définir ou à sanctionner la faute avant de régler un litige, la société française est encore peu préparée à la médiation qui privilégie une logique de conciliation des intérêts.

¹ Le rapport « tableau de bord de la médiation pour les consommateurs », daté de mai 2006, établi à la demande du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, par le médiateur du ministère, annonçait plus de 100 000 demandes de médiation reçues en 2005 par les médiateurs en France (y compris le Médiateur de la République, mais à l'exclusion des médiations familiales et d'origine judiciaire). Le tableau, en annexe, construit à partir des éléments chiffrés 2008 ou à défaut 2007, donne un total de 155 000 sans identification d'éventuels doubles comptes (entre La Poste et la médiation bancaire par exemple).

² La conciliation ne fait pas nécessairement appel à un tiers. Elle est menée soit par les parties seules, soit avec l'aide d'un tiers appelé conciliateur. Les parties peuvent se concilier d'elles-mêmes ou à l'initiative du juge, tout au long de l'instance. Définition du rapport Magendie – Cour d'appel de Paris – oct. 2008 : p. 15.

³ La médiation conventionnelle se déroule sur le fondement du seul accord des parties. Définition du rapport Magendie – Cour d'appel de Paris – oct. 2008 : p. 16.

B.- UNE ÉVOLUTION DU COMPORTEMENT DES CONSOMMATEURS

Quel que soit leur sentiment de mécontentement ou d'insatisfaction, 90 % des consommateurs ne formulent pas de plainte.¹

Pour une entreprise, les clients perdus sont difficiles à reconquérir, et leur perte est aggravée par les effets de bouche à oreille. S'il y a plainte, il y a encore lien entre le client et l'entreprise. Encourager les clients à s'exprimer contribue à préserver ce lien. **Le traitement des réclamations, constitue donc une part normale de l'activité de toute entreprise.**

Pour les services administratifs, la situation est différente mais c'est une partie de leur image et de leur crédibilité qui est en jeu.

Tout naturellement, les consommateurs ou usagers ayant acquis des connaissances sur les processus de plainte les réemploieront au besoin. Cette évolution conduit leurs interlocuteurs à évoluer eux-mêmes pour traiter mieux et plus rapidement les réclamations.

Selon la Commission européenne, 90 % des litiges de consommation sont réglés directement entre l'entreprise et ses clients par les services de réclamations. Seuls 10 % des litiges conduisent au recours à la médiation ou au juge.

L'objet du litige ne justifie pas toujours le recours au juge². Non seulement la saisine d'un tribunal ne garantit pas d'obtenir gain de cause dans des délais courts, mais elle constitue également un échec pour la relation entre l'entreprise et ses clients. Elle est génératrice de coûts, parfois disproportionnés, pour le consommateur, pour l'entreprise et pour l'Etat. Elle laisse des traces souvent définitives, ce qui explique souvent la préférence des entreprises pour un système de médiation.

Néanmoins, certains représentants des consommateurs considèrent le recours à la justice comme la seule voie permettant de préserver au mieux leurs intérêts.

C.- UNE ÉVOLUTION FAVORISÉE PAR LES ENTREPRISES

Le MEDEF vient d'éditer (mai 2009) un Guide pratique pour contribuer au développement de la médiation extrajudiciaire dans les litiges de consommation.

Ce guide est destiné aux secteurs professionnels qui ont déjà instauré un dispositif de médiation, ou à ceux des acteurs économiques qui souhaitent mettre en place un tel un dispositif.

Il souligne que la recherche d'une solution consensuelle, permet de préserver la relation de confiance entre l'entreprise et le consommateur, et contribue à la dynamique économique.

¹ Cf. actes des travaux de l'atelier de la concurrence du 3 février 2009 organisé par la DGCCRF, piloté par l'INC, centrés sur les plaintes des consommateurs, et présentant notamment une approche psychosociologique du comportement de plainte.

² Il existe peu de recherche en France sur la propension à se plaindre, contrairement aux États-Unis. Le recours au juge est un droit fondamental du consommateur. Un litige a priori simple dans les faits et d'un montant économiquement faible peut soulever de réelles questions juridiques devant être tranchées en droit par les tribunaux.

D.- UNE DÉFINITION PARTAGÉE

Selon les habitudes professionnelles et le contexte, celui qui réclame est nommé « client », « usager », « consommateur », « réclamant », « requérant », « plaignant », « investisseur » (pour l'AMF) ou encore « assuré » (pour la FFSA), sans que le terme utilisé ne modifie sa relation au médiateur.

Administration, associations de consommateurs et entreprises se sont mises d'accord dès 2007 sur une définition de la médiation en matière de consommation dans un avis du Conseil national de la consommation (CNC) du 27 mars 2007.

Ce consensus se reflète dans les supports de communication les plus récents :

La définition adoptée dans le « Guide du partenariat, entre les associations de consommateurs et le Club¹ des Médiateurs du Service public », de mars 2009 est ainsi la suivante :

« La médiation consiste, pour le consommateur à s'adresser à un Médiateur pour parvenir à résoudre son litige sans recourir à un juge. »

Le médiateur maintient ou rétablit le dialogue entre les parties (le consommateur et une administration ou un fournisseur de biens et de services). Il analyse le différend et propose aux parties une solution sous forme d'avis ou de recommandation fondée sur le droit et l'équité. Le médiateur est neutre et impartial, compétent et efficace.

La médiation a pour objectifs de favoriser la compréhension mutuelle, de mettre les parties face à leurs responsabilités et de préserver les relations futures.

La médiation est une démarche volontaire, simple, gratuite et rapide. »

La définition adoptée dans le document « Médiation et consommation - Guide pratique à destination des entreprises et organisations professionnelles » publié par le MEDEF en mai 2009 en diffère peu :

« Parmi les différents modes alternatifs de règlement des litiges, la médiation est un processus structuré dans lequel un « médiateur » a pour mission de faciliter la résolution d'un différend qui oppose une organisation (entreprise ou administration) à un consommateur (ou un usager), personne physique intervenant en dehors de son activité professionnelle ou commerciale, et qui a la libre disposition de ses droits. »

E.- DES CRITÈRES ESSENTIELS

Malgré la grande disparité de leur positionnement et de leur activité, les médiateurs ont unanimement mis en avant les mêmes éléments comme guides de leurs actions. Peuvent être considérés comme des critères essentiels les éléments suivants :

- **Gratuité** : pour permettre à tous d'y recourir ;
- **Rapidité** : pour gagner la confiance des intéressés ;
- **Volontariat** des parties : condition essentielle d'une médiation ;

¹ Sur ce Club, cf. infra.

- **Accessibilité** : une saisine aisée, et directe¹, accompagnée d'une large information ;
- **Transparence** d'une procédure structurée, préservant la confidentialité des situations individuelles ;
- **Analyse en droit et en équité** : la recevabilité est la seule décision du médiateur, le reste n'est que proposition ;
- **Efficacité** : très peu de contentieux naissent après l'avis, même négatif (3 contentieux sur 308 avis négatifs à la CNP, soit 1 % ; 0,5 % d'inexécution des avis du médiateur de La Poste) : ce critère est d'autant plus important qu'il est un bon indice de non-dépendance du médiateur à la structure qui le finance ;
- **Souplesse** : une procédure trop formelle annulerait l'avantage par rapport aux procédures juridictionnelles ;
- **Pédagogie et adaptation au langage du client** ;
- **Confiance des clients et des services** ; la technicité et la compétence-métier du médiateur sont des éléments déterminants de la confiance dont il bénéficie ;
- **Indépendance** : afin de garantir son **impartialité** vis-à-vis des parties concernées.

Enfin, de manière générale, la visibilité de la fonction de médiation, est indispensable pour gagner la confiance de tous.

II.- UNE TENDANCE GÉNÉRALE AU DÉVELOPPEMENT DE LA MÉDIATION

A.- UN DÉVELOPPEMENT SOUHAITÉ PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Une des premières initiatives, il y a plus de trente ans, peut être trouvée dans la création en 1977, par le ministre chargé de la consommation, des « boîtes postales 5000 », offrant aux consommateurs un « guichet unique » à qui adresser leur réclamation ou leur demande de renseignements concernant tout problème de consommation.

La BP5000 associe organisations professionnelles, associations de consommateurs et service locaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Toutefois cette formule a progressivement disparu et ne demeure active que dans quinze départements.

Pour améliorer l'accès au droit, le Conseil économique et social (CES) a adopté le 11 juillet 2001 un avis relatif aux modes alternatifs de règlement des conflits, qui insiste sur l'encadrement des médiateurs, leur formation et leur déontologie. Le CES préconise de « renforcer les modes amiables de résolution des litiges administratifs tout en améliorant la capacité des services publics à s'adapter à la demande ».

Plus récemment, le Président de la République a annoncé le 11 juin 2008 à l'occasion du troisième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) la fin du recours au juge pour traiter certains contentieux, et le développement simultané de la

¹ *Le médiateur de la SNCF qui ne pouvait à l'origine être saisi que par une association de consommateurs, par le Médiateur de la République ou par les médiateurs de sociétés de transport, peut à présent être saisi directement par courrier (et prochainement par voie électronique).*

médiation en cas de litige. Le deuxième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de mai 2009 considère que toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus.

Le rapport Guinchard¹ du 30 juin 2008 préconise, notamment, le développement des modes alternatifs de règlement des litiges (MARL).

Enfin, le rapport d'octobre 2008 du groupe de travail sur la médiation présidé par M. Jean-Claude Magendie, premier président de la Cour d'appel de Paris, intitulé « Célérité et qualité de la justice - La médiation une autre voie », souligne la volonté de donner une impulsion significative au développement de la médiation, comme mode pacifié de règlement des litiges.

B.- MÉDIATION EXTRAJUDICIAIRE ET MÉDIATION JUDICIAIRE

Le développement de la médiation extrajudiciaire a suivi celui de la médiation judiciaire², dont elle peut mettre à profit l'expérience et les bonnes pratiques progressivement acquises. C'est ainsi que la suspension du délai de prescription a permis à la médiation extrajudiciaire de se développer.

Elle obéit cependant à une logique propre d'image ou de relation commerciale

Malgré leurs différences, il est de l'intérêt de la justice que la médiation extrajudiciaire se développe. Une médiation extrajudiciaire qui n'aboutit pas, c'est-à-dire pour lesquelles les deux parties ne trouvent pas d'accord, peut donner lieu ensuite à une intervention du juge.

Les différences n'excluent pas les relations entre instances de médiation extrajudiciaire et la justice. Ainsi le Médiateur du Net, créé par le Forum des droits sur Internet construit un partenariat avec la Cour d'appel de Paris, pour tenter de régler les litiges d'abord par la médiation. Ce type de relation gagnerait à être développé dans les autres secteurs où les litiges sont nombreux.

C.- UNE DIRECTIVE EUROPÉENNE

La 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 fait suite aux conclusions adoptées en mai 2000 par le Conseil sur le développement des modes alternatifs de règlement des conflits relevant du droit civil et commercial et destinés à simplifier et améliorer l'accès à la justice.

Elle « a pour objet de faciliter l'accès à des procédures alternatives de résolution des litiges et de favoriser le règlement amiable des litiges en encourageant le recours à la médiation et en garantissant une articulation satisfaisante entre la médiation et les procédures judiciaires »³.

Elle ne s'applique ni aux matières fiscale, douanière ou administrative, ni à la responsabilité de l'Etat pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique.

¹ Rapport de la commission sur la répartition des contentieux, intitulé « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée » remis le 30 juin 2008 à Madame le garde des sceaux, ministre de la Justice, par le Recteur Serge Guinchard, professeur émérite de l'Université Panthéon Assas II.

² La médiation judiciaire est engagée sur proposition du juge, à l'occasion d'une action intentée devant lui. Définition du rapport Magendie - Cour d'appel de Paris - oct. 2008 : p 16.

³ Article premier de la directive.

Elle définit la médiation, s'attache à la qualité de celle-ci, à la formation de médiateurs, et à la possibilité de rendre exécutoire (si les parties y consentent) les accords issus de la médiation. Elle rappelle la confidentialité nécessaire, souligne l'articulation avec les délais de prescription. Enfin, elle encourage l'information du public sur la manière de contacter les médiateurs.

Cette directive est certes réduite aux litiges transfrontaliers, mais rien n'exclut d'étendre la transposition aux litiges nationaux : « rien ne devrait empêcher les Etats membres de les appliquer également aux processus de médiation internes »¹. Ce périmètre réduit est d'ailleurs plus le fait de pays qui venaient d'adopter une législation interne en matière de médiation et qui ne souhaitaient pas la modifier trop vite, que le fait d'une volonté de ne pas étendre la médiation aux litiges nationaux.

La directive peut donc être considérée comme un encouragement à un développement plus général de la médiation².

III.- LA MÉDIATION PUBLIQUE DANS LE DOMAINE ECONOMIQUE

A.- LE PÉRIMÈTRE RETENU POUR LA MÉDIATION DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

La demande d'enquête adressée à la Cour ne couvre manifestement pas la médiation familiale, la médiation de santé³ (qui se retrouve cependant en partie dans la médiation des assurances), la médiation de l'Education Nationale, la médiation sociale, la médiation en matière d'apprentissage.

Elle ne couvre pas non plus la médiation du Cinéma, qui intervient uniquement dans les litiges entre professionnels, ni le médiateur du Crédit qui, malgré son nom, remplit une mission d'animation du financement de l'économie et de suivi des concours bancaires aux entreprises, et non le règlement de litiges par rapport à une règle de droit.

Le périmètre de la médiation publique dans le domaine économique peut être considéré comme comprenant la seule médiation civile et commerciale, extrajudiciaire, institutionnelle⁴, concernant les consommateurs⁵, les usagers et les administrés.

B.- MÉDIATEURS « DU » OU « DE » SERVICE PUBLIC ?

Selon les formulations, les termes utilisés pour qualifier les médiateurs sont « du service public » ou bien « de service public ».

Le premier point de vue se limite à organiser les relations entre un citoyen consommateur et un service public, qu'il soit assuré directement par l'administration ou par une entreprise publique. Il prévoit de garantir un service réclamation de qualité, qui constitue une première étape importante, avec la possibilité d'une médiation.

¹ *Considérant (8) de la directive.*

² *Considérant (3) de la directive.*

³ *Une partie des litiges de santé est traité par le médiateur des assurances, mais celui-ci est une instance privée.*

⁴ *La médiation institutionnelle règle les différends entre les institutions et leurs publics et contribue à les prévenir, par opposition à la médiation conventionnelle qui intervient ponctuellement.*

⁵ *La médiation en matière de consommation exclut la médiation d'entreprise à entreprise (ou B to B en langage commercial), et peut aussi exclure les services publics.*

La seconde approche part du principe que « Garantir le recours possible à un médiateur est un service à assurer à tout citoyen ». Dans cette approche, la médiation est un service qui doit être garanti par les pouvoirs publics et organisé le cas échéant par eux, même pour les relations entre consommateur et entreprise privée.

Ainsi la loi a organisé la médiation dans le secteur bancaire¹, alors que les sociétés financières regroupées au sein de l'Association française des sociétés financières (ASF), ou celles du secteur des assurances se sont organisées elles-mêmes pour mettre en place un dispositif de médiation.

La frontière est en réalité imprécise. Ainsi, depuis son origine en 1993, le médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) est nommé par un conseil composé du président de l'Institut national de la consommation (INC), du président du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) et du président de la FFSA. L'implication de l'établissement public qu'est l'INC dans ce processus de nomination, tout comme celle du président du CCSF, soulignent tout à la fois l'impulsion donnée par les pouvoirs publics à mettre en place des structures de médiation dans le secteur privé, et le souci de conférer une autorité et une légitimité particulières au médiateur².

Les pouvoirs publics n'ont pas pris de position de principe, et coexistent en conséquence, au-delà du consensus sur la définition globale, des formules très différentes d'organisation et de rôle de l'Etat dans cette organisation.

L'intérêt des procédures de conciliation et de médiation, qui permettent une amélioration de l'accès au droit, a été reconnu depuis de nombreuses années par les pouvoirs publics avec l'instauration en 1978 des conciliateurs de justice. La médiation constitue une alternative à la voie judiciaire, en particulier pour des litiges simples. Facilité d'accès, gratuité, rapidité sont des qualités communément reconnues aux procédures de médiation, source d'allègement de tâches pour les tribunaux et d'économies de temps et de moyens pour les parties.

Le développement de la médiation figure parmi les décisions de réforme arrêtées en juin 2008 par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP).

Par ailleurs, la médiation en matière civile et commerciale fait l'objet d'une directive européenne de mai 2008, en cours de transposition.

Cependant, le développement s'effectue selon des modalités parfois très différentes et sans véritable doctrine d'ensemble.

¹ Cf. Bilan 2007 de la médiation bancaire, publié par le Comité de la médiation bancaire. La loi MURCEF avait fixé un champ de compétence très vite considéré comme trop limité : la loi Châtel (3 janvier 2008) étendant la compétence à l'ensemble des opérations effectuées par des particuliers à titre privé.

² Un autre exemple peut être cité : dans le secteur économique de l'eau, de l'assainissement et des réseaux concédés, la Fédération des professionnels des entreprises de l'eau (FP2E), qui ne dispose pas aujourd'hui de dispositif de médiation, a engagé une réflexion sur la mise en place prochaine d'un tel dispositif, en partenariat avec les autorités concédantes, Association des maires de France (AMF), Assemblée des départements de France (ADF) et Assemblée de communautés de France (AdCF).

PARTIE II : L'ACTIVITÉ DE MÉDIATION

L'activité de médiation dans le domaine économique présente les principales caractéristiques suivantes :

A.- UNE PARTIE INTÉGRANTE DE LA RELATION AVEC LE CLIENT

La médiation est le dernier degré de la chaîne de réclamation client. Les médiateurs ont tous comme critère de recevabilité la persistance du litige après traitement par le service client, quelle que soit l'organisation du service de traitement des réclamations de l'entreprise ou de l'administration.

Le service client prend des noms divers comme par exemple service consommateur, service réclamations, ou gestion des plaintes.

Chaque organisation dispose de différents niveaux de traitement des réclamations, mais la diversité de leur dénomination rend difficiles les comparaisons, soit en nombre de dossiers soit en nombre d'agents pour les traiter.

L'architecture peut aussi avoir une dimension géographique ou thématique. Le médiateur de Bercy fait appel à des correspondants dans chaque département et travaille en coopération étroite avec les « conciliateurs fiscaux départementaux ». De même, dans un autre domaine, le Médiateur de la République est représenté à l'échelon local par des délégués. Le médiateur de La Poste s'appuie sur les structures métiers que sont le courrier, le colis, l'enseigne¹ et la banque postale.

Il y a toujours un médiateur au niveau de recours le plus élevé, mais parfois le niveau de recours précédent est aussi dénommé médiateur. Ainsi le médiateur national de l'énergie peut être amené à intervenir après le médiateur d'EDF. Les deux effectuent bien de la médiation (recherche d'une solution à un litige).

L'évolution de l'activité, quantitative et qualitative, de la médiation suit le volume des réclamations, souvent lui-même directement lié au volume d'activité de l'organisation.

Cependant, plus le service client est efficace et apporte des réponses acceptables au client, moins resteront d'insatisfactions transmises au médiateur.

La nature de l'activité fait évoluer l'activité de médiation. Le Médiateur du Net s'est créé face aux évolutions de la commercialisation et des échanges commerciaux rendus possibles par le nouveau média qu'est internet. On peut citer également le cas du secteur de l'énergie : l'ouverture du secteur énergétique à la concurrence pouvant conduire à des problèmes dans les pratiques commerciales, le législateur a institué un Médiateur national de l'énergie². Enfin, la plupart des médiateurs offrent à présent la possibilité de les saisir par Internet.

La structure de médiation est un observatoire des dysfonctionnements de la chaîne de prestation de service, et en particulier du service-client. Le médiateur agira en retour sur les processus de réclamations, par la communication interne et externe de « voies de progrès »³ ou par la préconisation d'amélioration des processus.

¹ Il s'agit des lieux d'accueil (bureaux de poste).

² Même si dans la pratique il s'avère que la majorité des litiges concernent des clients aux tarifs réglementés.

³ C'est le vocabulaire du rapport annuel du Médiateur de GDF Suez.

Comme le médiateur reçoit un nombre important de réclamations quasi identiques, ou ayant la même cause, il peut être amené dans ses recommandations à demander aux services de régler le cas de tous les clients concernés, qu'ils aient réclamé personnellement auprès du médiateur ou non¹. **Le médiateur a ainsi la possibilité de demander un traitement de masse.**

Cette possibilité est d'autant plus importante que n'existe pas en France de possibilité de recours judiciaire par action de groupe et que les possibilités de recours dans l'intérêt collectif demeurent réduites.

B.- UN OUTIL POUR LES RÉCLAMATIONS AUPRES DE L'ADMINISTRATION

La similitude n'est pas toujours évidente entre traitement d'une réclamation d'un usager par une administration et traitement d'une réclamation d'un consommateur par une entreprise. Cet état d'esprit tend toutefois à évoluer.

Consommateur des services d'une entreprise (parfois publique) ou usager de l'administration, c'est souvent la même personne qui attend un traitement similaire de ses réclamations.

Le « Guide du partenariat »² entre les associations de consommateurs et le Club des Médiateurs³ du Service public, évoque les **citoyens consommateurs**, illustrant cette similitude entre les deux approches.

« Placer l'usager au cœur de l'organisation afin d'améliorer le service rendu » (RGPP 11 juin 2008) est aussi l'objectif affiché du ministère du Budget.

Il peut à cet égard être regretté que le service Innovation de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) dans ses travaux interministériels⁴ sur l'amélioration du traitement des réclamations ait prévu de prendre comme référence l'organisation des services de médiation existants dans l'administration (médiateur de Bercy et médiateur de l'éducation nationale), sans chercher à exploiter l'expertise des services ou établissements qui ont l'expérience de la relation aux consommateurs comme la DGCCRF ou l'INC, ni rechercher les avis du Conseil national de la consommation (CNC).

C.- UNE PRATIQUE DE LA MÉDIATION LARGEMENT CONVERGENTE

1.- La recherche d'un positionnement optimal

La pluralité de positionnement des médiateurs⁵ s'explique par le souci de **concilier un degré suffisant d'indépendance avec la proximité souhaitable** du secteur, pour garantir une bonne compréhension de l'organisation et de ses prestations. En pratique deux grands types de positionnement existent.

¹ Ce qu'a pratiqué la médiatrice de l'AMF, après avoir reçu un nombre important de réclamations quasi identiques ou ayant le même fait générateur. Tout en préservant la prise en compte individuelle et personnalisée de chaque dossier, cette méthode assure un traitement efficace et équitable des cas identiques ou très proches en mobilisant des ressources limitées.

² Accessible en ligne sur les sites des associations de consommateurs comme OrGeCo, l'UNAF, ou sur le site gdfsuez.com.

³ Le Club réunit les médiateurs de l'AMF, de la CDC, d'EDF, de GDF Suez, du Ministère de l'Education Nationale, des ministères de l'Economie et du Budget, de la FFSA, de MSA, de la Mairie de Paris, du groupe La Poste, de la RATP, de la SNCF, de France Télévisions, de France 2 et de France 3.

⁴ Travaux du groupe de travail « Optimiser la gestion des réclamations » : restitution du diagnostic datée du 19 mai 2009.

⁵ Se reporter aux tableaux de l'annexe pour identifier l'ensemble des médiateurs étudiés.

Sont positionnés à l'extérieur des entités susceptibles d'être visées par les plaintes :

- le médiateur de l'AMF, qui se trouve ainsi distant des établissements financiers ;
- le médiateur de la FFSA, distant des sociétés d'assurances, mais financé indirectement par ces sociétés ;
- le médiateur des communications électroniques, financé indirectement par les entreprises du secteur, membres de l'association créée à cette fin en juillet 2002 ;
- le médiateur des banques ayant externalisé leur médiation obligatoire, en recourant à des médiateurs « en compte commun » placés auprès d'instances professionnelles (FBF et ASF) ;
- le médiateur du Net, dont l'activité de médiation est assurée sur fonds propres au sein d'une association indépendante, le Forum des droits sur l'internet, elle-même financée à 85 % sur fonds publics ;
- le Médiateur national de l'énergie, doté d'un statut d'autorité indépendante ;
- la Commission médiation de la convention AERAS¹, rattachée à l'ACAM, elle-même autorité indépendante financée par des cotisations obligatoires.

Sont, en revanche, intégrés :

- le médiateur de Bercy, qui est placé directement auprès du Ministre, ce qui lui assure en revanche une autonomie fonctionnelle vis-à-vis des Directions des deux ministères ;
- le médiateur de certaines banques, qui assurent elles-mêmes leur médiation, à l'instar de grands groupes bancaires ;
- le médiateur des clients de la Banque de France ;
- le « service de médiation » de la CNP ; toutefois existe en complément un médiateur qui intervient en ultime recours pour les cas non résolus en amont par le service, est externe et rémunéré au dossier par la CNP ;
- le médiateur de La Poste, rattaché directement au président du Groupe, pour être le plus distant possible des services, tout en bénéficiant d'une proximité et d'une connaissance du Groupe importantes pour assurer la qualité et la rapidité des médiations ;
- les médiateurs de la SNCF, de la RATP, d'EDF, de GDF Suez qui, comme à La Poste, sont rattachés au plus haut niveau de l'entreprise.

2.- Les relations avec l'autorité de régulation et de contrôle

Des contacts réguliers entre l'autorité de régulation et de contrôle sont nécessaires : le médiateur traite les réclamations qui arrivent directement à l'autorité et que celle-ci lui renvoie ; il transmet à l'autorité des informations sur le fonctionnement du secteur.

Inévitablement une autorité de contrôle reçoit directement des courriers et des réclamations, auxquels il lui faut répondre et qu'il lui faut orienter de façon adéquate, en particulier vers le médiateur concerné. Ainsi l'ACAM a un département du droit du contrat

¹ La convention AERAS offre des solutions pour s'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé, et concerne les prêts professionnels, les prêts immobiliers et les crédits à la consommation dédiés.

et des relations avec les assurés, qui indique aux réclamants l'existence de médiateurs et leurs coordonnées.

En sens inverse, le médiateur remplit une fonction d'observatoire qui est utile à l'autorité de régulation. Celle-ci est, dans tous les cas, l'un des premiers destinataires du rapport annuel du médiateur qui peut être amené à identifier des dysfonctionnements dont le règlement ne relève que de l'autorité de régulation.

A titre d'exemple, les situations suivantes ont été relevées :

- CRE / médiateur national de l'énergie : deux structures encore proches, en particulier en raison du partage de la mission d'information des consommateurs d'électricité et de gaz naturel sur leurs droits, qui constitue une spécificité du médiateur national de l'énergie ;
- AMF : le médiateur est placé dans l'autorité de régulation et prend grand soin¹ de séparer ce qui relève de la « consultation » (de l'information) de ce qui relève des réclamations ;
- ACAM / médiateur de la FFSA : des échanges ont lieu régulièrement ;
- ARCEP / médiateur des communications électroniques : des rencontres et des échanges ont lieu, notamment au sein du comité consommateur, mis en place en 2007, dans lequel l'ARCEP présente et sensibilise le médiateur et les associations de consommateurs aux mécanismes de régulation ;
- ARCEP / médiateur de La Poste : le médiateur est en contact avec l'autorité de contrôle et de régulation du secteur postal.

Le comité de la médiation bancaire (CMB), qui est en réalité une instance de régulation à mi-chemin entre autorité de contrôle et comité consultatif, suit de façon transversale la médiation bancaire.

Au total, si la relation entre l'autorité de régulation et l'instance de médiation est hétérogène dans son intensité et ses modalités, elle existe dans tous les cas. Elle gagnerait néanmoins à être sensiblement renforcée.

C.- DES ACTIVITÉS PROGRESSIVEMENT ÉTENDUES

Les quatre activités du médiateur

Aucun service de médiation ne fait que de la médiation stricto sensu. Tous ont quatre activités différentes, dont l'équilibre varie selon les contextes. Présentées dans l'ordre chronologique, ce sont les suivantes :

- **Répondre aux demandes d'information ou consultations²** individuelles, donner des explications, parfois n'apporter que de la pédagogie au traitement antérieur du dossier car la réponse n'avait pas été comprise, parfois encore renvoyer au service-client le dossier arrivé directement chez le médiateur. Cette première activité peut constituer une part importante (pouvant approcher 50 %) des sollicitations reçues.

¹ C'est très explicite dans le rapport annuel 2008 de la médiatrice de l'AMF.

² Vocabulaire du médiateur de l'AMF qui distingue très nettement dans son rapport les consultations et les médiations.

- **Traiter les demandes de médiation** : informer des demandes non recevables et instruire les dossiers de médiations ; c'est la véritable « médiation ».
- **Proposer des mesures correctrices sur les processus** ou des évolutions du fonctionnement interne. C'est la rétroaction sur l'amélioration de la qualité des prestations, et l'amélioration de chaîne amont de traitement des réclamations. C'est aussi le lien avec l'autorité de contrôle ou de régulation du secteur.
- **Entretenir des relations avec les associations de consommateurs (ou organisations professionnelles)**, représentant les publics concernés et les avoir comme relais entre l'entreprise et les consommateurs (cette activité est importante pour le médiateur de la Poste qui y consacre 12 % de ses moyens).

Le seul cas où le médiateur ne fait que de la médiation, est celui dans lequel il n'intervient qu'en second niveau, après le service de médiation de l'entreprise (comme à la CNP et à la Banque de France).

3.- Une mission en permanente évolution

Même lorsqu'elle a atteint son « rythme de croisière », une instance de médiation doit s'adapter aux nouvelles offres de produits (ou aux nouvelles prestations, ou aux nouvelles réglementations).

L'évolution des techniques de communication (en particulier électroniques) ouvre d'autres moyens pour un client d'exprimer une réclamation. C'est pourquoi, il semble difficile de ne pas proposer aujourd'hui une pluralité des moyens pour le saisir (courrier, simple message électronique, saisine électronique directe¹, téléphone, voire face à face). La possibilité de saisine par voie électronique s'étend progressivement.

4.- Une visibilité parfois faible

L'accessibilité au médiateur commence par sa visibilité.

Chaque médiateur établit un rapport annuel, mais au delà, chacun a sa propre forme de communication. Dans leur communication tous se nomment cependant « Le médiateur » affichant ainsi leur indépendance, au risque de ne plus identifier leur périmètre d'action.

Certains mettent en relief leurs travaux et sur leur existence, comme l'AMF qui a fait une communication de presse pour la sortie du rapport du médiateur, ou comme le médiateur national de l'énergie qui prévoit des campagnes de communication et publie ses recommandations. D'autres communiquent moins, comme le médiateur de la SNCF, mais l'apparition des modalités de réclamation directe par internet développe, de fait, la visibilité des médiateurs et modifie leur communication.

Il paraît souhaitable qu'un portail internet clairement identifié, rassemblant les informations permettant de contacter les médiateurs, voie le jour. L'utilité en serait d'autant plus forte que, si l'extrême diversité des médiateurs n'est pas en soi critiquable, elle rend compliqué pour le consommateur ou l'usager de se repérer dans cet univers complexe.

¹ Par utilisation d'une interface dédiée permettant de remplir un formulaire pré-formaté avec des cases à remplir ou à cocher.

5.- Un degré de maturité encore inégal

Les structures de médiation les plus « mûres » regroupent des effectifs relativement faibles, au regard des sollicitations reçues.

Dans une première étape, un temps de mise en place et de professionnalisation de la structure de médiation s'impose.

Puis, par la mise en place d'une chaîne opérationnelle et efficace de réclamation, la charge de la structure de médiation est susceptible de diminuer, du fait d'une sollicitation directe du service client, et du traitement correct par celui-ci des réclamations.

Mais parallèlement la notoriété du médiateur se développe et les réclamations affluent. Ce n'est qu'en agissant sur la qualité du service réclamations et la qualité des prestations elle-même qu'un équilibre finit par se trouver.

Une bonne structure de médiation cherche à faire traiter le maximum de cas par les échelons précédents de la chaîne de réclamation client, afin que ne lui arrive qu'une faible partie des réclamations. A la limite, l'objectif d'un médiateur est qu'il n'y ait plus de réclamation qui remonte jusqu'à lui.

Un signe de maturité est la saisine par « l'autre partie », c'est-à-dire par un service interne (par exemple, comme c'est le cas, auprès du médiateur de La Poste) ou par une société qui ne parvient pas à faire face à des difficultés avec un client (auprès de la médiatrice de l'AMF). Ce cas est très rare, mais il souligne la confiance que les services internes accordent au médiateur.

D.- DES INDICATEURS DE QUALITÉ

Tous les médiateurs établissent des indicateurs et présentent certains d'entre eux dans leur rapport annuel.

Les principaux indicateurs suivis dans les structures de médiation pour mesurer la nature et la qualité de leur activité, découlent des priorités affichées par les médiateurs.¹

Ils sont présentés en annexe I et concernent notamment :

- les délais de traitement ;
- le volume de réclamations reçues, puis traitées par la médiation ;
- la répartition par filière ou par thème des médiations ;
- la répartition par origine des réclamations et modes de saisine ;
- les suites données et le taux de suites positives ;
- la satisfaction des réclamants.

La mise en place d'indicateurs pertinents est évidemment nécessaire pour mesurer le coût de la médiation au regard des bénéfices directs et indirects qui en sont retirés.²

¹ Dans le cas de la médiation bancaire, les indicateurs qualité sont définis, de façon transversale, par le Comité de la médiation bancaire (CMB).

² Tous les éléments chiffrés collectés lors de cette enquête, relatifs aux médiateurs et à certaines autorités de régulation, sont fournis en annexe 2. Ils portent sur les activités des médiateurs (nombre de sollicitations, nombre de médiations, délai) et sur leurs moyens (ETPT, coûts totaux, coûts immobilier).

PARTIE III : LE COÛT DE LA MÉDIATION

Le coût de la médiation, qui demeure en toute hypothèse limité, ne constitue pas une préoccupation majeure pour les administrations ou entreprises publiques concernées. De fait, il n'est pas suivi de façon particulière (médiateur du groupe La Poste, médiateur de Bercy, ...). Le caractère incomplet des renseignements qui figurent dans le tableau joint en annexe 2 illustre cette méconnaissance des coûts.

Il en est a fortiori de même dans le secteur privé qui juge l'économie d'une fonction de médiation à l'aune des coûts de contentieux évités (frais du service juridique et frais d'avocats) et des coûts de reconquête d'une image détériorée de l'organisation. Le calcul est si vite fait que la question du coût de la médiation ne se pose plus : cette opinion est largement partagée par les médiateurs eux-mêmes, par exemple dans le cas de la FFSA.

Néanmoins, tout médiateur, comme tout responsable public, se doit de rester vigilant sur ses coûts afin de piloter l'efficacité de son action. Cette observation doit être d'autant plus faite que certains médiateurs estiment normal de ne pas inclure leur masse salariale dans leurs coûts¹. Cette problématique rejoint la question plus vaste de la prise de conscience par les responsables publics du coût global de l'activité dont ils ont la responsabilité.

A.- LES COMPARAISONS DE MOYENS

Il est indispensable de distinguer ce qui relève de la médiation pure, ce qui en amont résulte du traitement des demandes d'information, ce qui en aval, s'attache aux propositions d'évolution de procédures ou du retour qualité et enfin ce qui a trait à la relation avec les associations de consommateurs (écoute et information).

Les activités d'information et de lien avec les associations de consommateurs sont aussi présentes dans la plupart des instances de contrôle et de régulation, ou dans un établissement public comme l'INC. Isoler leurs coûts pour les instances de médiation permettrait d'organiser des comparaisons profitables.

S'il paraît anormalement élevé, le coût d'une structure de médiation peut révéler aussi bien un dysfonctionnement qu'un dépassement par l'organisme de sa fonction de médiation à proprement parler. Ainsi, le médiateur national de l'énergie consacre une part importante de ses moyens à sa deuxième mission, fixée par la loi, qui est « de participer à l'information du consommateur sur ses droits »².

Le manque d'information sur la part de chacune des quatre activités empêche de réaliser une comparaison, toujours éclairante, même à périmètre différent.

B.- LES MOYENS ET LES COÛTS

Sur le périmètre plus restreint de la médiation financière publique, les rapports annuel de performances (RAP), ou bien le rapport du Comité interministériel d'audit des

¹ Le médiateur de Bercy n'avait inclus dans la réponse initiale relative à ses coûts complets, ni sa masse salariale, ni ses coûts immobiliers, indications dont il ne disposait pas directement.

² Cf. « Activité 2008 », 1^{er} rapport annuel du Médiateur national de l'Énergie.

programmes (CIAP)¹, qui donnent une analyse des moyens et des coûts, ne signalent pas de dysfonctionnement particulier.

1.- Les coûts de la médiation et le coût total de la filière de réclamations

De même que l'activité de médiation est rapportée à la totalité de l'activité de réclamation des clients, le coût de la médiation doit être rapporté au coût total de la chaîne de traitement des réclamations. Ainsi, pour La Poste, il faut rapporter les 9 600 sollicitations reçues (ayant conduit à 3 100 médiations) aux 922 000 réclamations² reçues par les services clients, soit une part de médiation de 0.3 % en volume.

On voit ainsi que l'enjeu financier d'une structure de médiation est à l'évidence très faible au regard de celui de la filière de traitement des réclamations.

Cette considération doit conduire la DGME, dans l'action qu'elle a engagée sur l'amélioration du traitement des réclamations dans l'administration, à mieux promouvoir la médiation, dans les secteurs où elle n'existe pas : selon une enquête de la DGME, les deux tiers des services publics, tous secteurs confondus, n'ont pas de dispositif dédié et explicite de prise en charge des réclamations.

2.- Les coûts immobiliers

Les coûts immobiliers des médiateurs du secteur financier plus directement contrôlés (Bercy, AMF, La Poste, CNP, Banque de France) ne semblent pas être excessifs. Rapportés au coût total³ de la médiation, la part de ces coûts va de 10 % pour le médiateur de Bercy, à 20 % pour l'AMF.

Les surfaces par agent s'établissent de 12 m² pour les seuls bureaux des agents, à 18 m² en incluant les salles de réunion. Le MNE, utilisant jusqu'ici une location provisoire en centre d'affaire, a reçu l'approbation de France Domaine pour emménager dans un nouveau local aux côtés de la CRE, pour un loyer de 450 € par m² hors taxes hors charges, correspondant aux recommandations du gouvernement en la matière.

Ces coûts immobiliers doivent être mis en regard des bénéfices pour la médiation, d'une proximité géographique avec l'activité concernée. Naturellement, la proximité avec les services de rattachement, ministère (comme à Bercy), entreprise (comme pour La Poste) ou autorité de régulation (comme pour l'AMF) apporte un gain qualitatif à la médiation. Rechercher, pour la seule structure de médiation, des locaux moins onéreux, au prix d'un éloignement, n'apporterait qu'une économie minime. Le déménagement envisagé à Caen du médiateur de Bercy (13 personnes), n'a ainsi d'intérêt économique qu'en accompagnement d'autres services de ce ministère.

Dans tous les cas, une vigilance reste nécessaire, en particulier pour inciter chaque responsable à connaître ses charges immobilières, notamment à partir de l'indicateur d'efficacité immobilière⁴.

Cette vigilance s'applique en particulier aux structures de médiation autonomes, qui, à l'occasion de leur mise en place, peuvent disposer d'une implantation immobilière

¹ Avis du CIAP sur le programme n° 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (auquel est rattaché le La Médiateur de Bercy) – rapport d'audit n° 2009-R97-01 – 28 avril 2009.

² Cf. le rapport 2007 « les résultats de la qualité du service universel postal ».

³ Cf. en annexe les éléments chiffrés.

⁴ Circulaire 1BLF-09-3029 du 09.07.2009 : *Projet de loi de finances pour 2010 - finalisation des projets annuels de performance et circulaire 2CM2-09-3004 du 23.04.2009 : préparation du volet « performance » du budget 2010.*

coûteuse. Ce fut le cas du Médiateur national de l'énergie, qui change actuellement son implantation.

3.- La masse salariale

Les médiateurs eux-mêmes sont rémunérés à plein temps (La Poste, Bercy, AMF etc.) ou à temps partiel (Banque de France, CNP etc.); ils sont choisis pour leurs qualités reconnues et leur capacité à gagner la confiance de leurs interlocuteurs, et donc plus sur les résultats qu'ils pourront apporter qu'en fonction du coût direct de leur rémunération. Cette orientation n'est pas en elle-même contestable.

Leurs collaborateurs, recrutés pour leur bonne connaissance des filières techniques et leur expérience sont dans le même cas.

L'analyse individuelle des coûts et du profil des agents présente ainsi peu d'intérêt, en l'absence de situation manifestement anormale. L'examen de la masse salariale globale ne revêt pour sa part qu'une importance minime en raison de la faiblesse des effectifs des instances examinées, qui se montaient au maximum à 21 personnes en 2008 (médiateur de La Poste). A fin 2009, les effectifs les plus nombreux seront ceux du Médiateur national de l'énergie qui atteindront 35 personnes, mais les effectifs des autres instances sont très inférieurs, par exemple 6,8 équivalents temps plein pour le médiateur de l'AMF (cf. Annexe 2).

4.- Les coûts totaux

Les coûts totaux des instances pour lesquelles existent ou ont pu être calculés des éléments suffisamment exhaustifs varient de quelques centaines de milliers d'euros à deux millions d'euros (pour le MNE). Ils sont certainement inférieurs à cette fourchette pour ceux des médiateurs dont l'activité est très ponctuelle (cf. Annexe 2).

Rapportés au nombre d'équivalent temps plein (ETP), ils s'établissent à un niveau allant de 70 000 euros pour le Médiateur de Bercy à 160 000 euros pour le Médiateur de l'AMF. Ce niveau est relativement élevé, mais ne peut être qualifié d'excessif, compte-tenu de la forte qualification nécessaire de l'essentiel des collaborateurs.

5.- Le suivi de l'efficience

La productivité interne, comme le nombre de dossiers traités par agent, fait partie du tableau de bord, mensuel ou hebdomadaire, du médiateur, sans figurer explicitement au rapport annuel.

Pour les structures publiques, ce serait un élément à exploiter dans le dialogue de gestion intra programme (BOP¹ et bilan du BOP). Cet élément pourrait, le cas échéant, être repris dans la partie des RAP du programme relative à la justification au premier euro (JPE).

Au-delà, l'efficience de la structure de médiation est fonction du degré de maturité de l'instance de médiation, et de sa part dans l'ensemble de la chaîne de réclamation.

B.- LA PUBLICATION D'INFORMATIONS

Les responsables publics doivent, pour pouvoir rendre compte de leur efficience, avoir connaissance de leurs coûts complets¹.

¹ Budget opérationnel de programme.

En pratique toutefois, le rattachement à leur programme (maquette budgétaire LOLF) n'est pas toujours explicité par les médiateurs.

Il conviendrait que le rapport annuel de chaque médiateur inclue quelques éléments sur les moyens mis en œuvre (effectifs et ETPT, coûts de personnel, de fonctionnement, d'immobilier...)².

La diffusion de ce type d'informations pourrait se révéler positive pour montrer que ce n'est pas une charge importante qui pèserait, par répercussion, sur le prix du service rendu.

Une information tout aussi claire est souhaitable dans les documents budgétaires comme les RAP, premiers lieux de retour au Parlement des moyens consacrés à une activité publique, notamment pour les structures regroupées dans un programme (dans le programme 308 qui « porte » notamment le Médiateur de la République et la HALDE, cette information est fournie).

C.- LE SYSTÈME DE PERFORMANCE

Toutes les structures publiques de médiation et de régulation, du fait de leur mode de financement, ne sont pas rattachées à un programme. Ainsi en est-il du médiateur national de l'énergie.

Lorsque ces structures sont rattachées à un programme, son responsable devrait jouer un rôle de coordination de l'information sur la performance. Or, lors de l'enquête, le responsable du programme 134 (Développement des entreprises et de l'emploi), qui est le secrétaire général des ministères financiers, a indiqué qu'il estimait ne pas avoir de rôle à jouer dans l'articulation des organismes de contrôle et de médiation, alors même que ce programme suit toute la politique de protection du consommateur.

Aujourd'hui néanmoins tous les médiateurs se situent dans une démarche clairement orientée vers les résultats (mesurés par les suites contentieuses, ou par les reprises de presse), c'est-à-dire dans une démarche de performance.

Si toutes les instances de médiation font état dans leur rapport annuel, d'éléments chiffrés sur leur activité et sur l'importance des réclamations traitées, les informations sur les moyens qu'elles y consacrent sont quasi inexistantes.

Les médiateurs pourraient désormais intégrer ces informations dans leur rapport annuel en distinguant les quatre activités principales que l'on retrouve généralement pour tout service de médiation : consultation, médiation, mesures correctrices, relations avec les associations de consommateurs ou d'utilisateurs.

Lorsqu'il y a lieu, ces informations devraient être incluses dans les RAP des programmes budgétaires de rattachement.

¹ Au moins d'une estimation des dépenses complètes (comptabilité budgétaire) de leur structure, voire des charges complètes (comptabilité d'exercice), au sens de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) de la LOLF dont les RAP rendent compte.

² Comme peuvent le faire le Médiateur de la République (en 1 page dans son rapport annuel 2008) ou la HALDE (en 2 pages dans son rapport annuel 2008).

Un intérêt particulier s'attache à rechercher les impacts positifs que la médiation peut avoir sur la chaîne de traitement des réclamations, par exemple par l'allègement du nombre de contentieux ou par l'amélioration des processus administratifs des services. La mesure de cet impact sera d'autant plus aisée que la place et le rôle de la médiation auront été définis de manière cohérente dans la chaîne des réclamations.

Les structures de médiation n'ont pas, toutes encore, atteint leur niveau optimal de fonctionnement. Elles constituent souvent des structures relativement légères et représentent donc de faibles enjeux budgétaires. Il est cependant nécessaire de veiller à éviter le risque d'une expansion sans contrepartie d'allègements sur l'ensemble de la chaîne des réclamations.

Les structures autonomes, financées sur fonds publics, méritent une vigilance particulière. Leur efficacité et leurs coûts de fonctionnement sont régulièrement examinés par la Cour.

PARTIE IV : LE SUIVI DE LA MEDIATION

A.- UNE ABSENCE DE SUIVI TRANSVERSAL

Aucun suivi transversal n'est assuré aujourd'hui dans la durée sur l'ensemble du domaine économique.

Le club des médiateurs du service public qui s'est créé en 2002 œuvre pour une médiation de qualité en faveur des usagers, consommateurs et clients des services et entreprises relevant du secteur. Ce club applique depuis 2004 une charte de la médiation, mais il s'agit d'une structure informelle, sans base juridique, recrutant par cooptation. Les actes de son dernier colloque d'octobre 2008 « enjeux et perspectives de la médiation civile et commerciale », réalisé en grande partie sur des moyens publics, mériteraient une meilleure diffusion.

La DGCCRF ne paraît pas jouer un rôle de référent malgré quelques travaux intéressants, comme la réalisation d'un tableau de bord en 2006, à la demande du ministre de l'économie, ou comme le recensement des médiations en 2007. La forme de ce dernier document n'en permet pas une lecture aisée et les éléments qu'il contient ne paraissent ni exploités ni partagés avec les instances de médiation suivies.

L'INC dispose d'une bonne vision des dispositifs de médiation existant sur l'ensemble des secteurs économiques (qui permet d'ailleurs d'identifier des manques dans les importants secteurs du tourisme-voyage-hôtellerie et artisanat du bâtiment). Le SGAE possède en 2009, en raison de la transposition de la directive européenne, des éléments résultant du recensement des dispositifs impactés. Un observatoire de la médiation figure dans l'organigramme du Médiateur de la République. Le CCSF a fait réaliser un rapport sur la médiation financière en 2005. Mais en dépit de ces différents éléments, aucun suivi transversal n'est aujourd'hui assuré de façon coordonnée.

Ce constat n'est pas nouveau. Un avis du Conseil national de la consommation (CNC) de 2007 note que le Comité de suivi de la médiation, prévu dans un avis précédent de 2004, ne s'est jamais réuni. **Le CNC rappelle la nécessité de disposer à intervalles réguliers d'une analyse quantitative et qualitative précise de l'évolution de la médiation, et souligne l'intérêt d'une coordination des initiatives menées par diverses administrations en concertation avec les médiateurs, les professionnels et les organisations de consommateurs.**

B.- UNE ABSENCE D'ÉCHANGES ET DE CONCERTATION

Une animation de réseau, même informelle, est nécessaire entre les médiateurs institutionnels (et en particulier les médiateurs des structures de service public) et pourrait prendre la forme d'une coordination transversale pour suivre et anticiper les évolutions comme le fait par exemple le comité de la médiation bancaire, à l'égard des médiateurs des banques.

Elle permettrait au moins le partage de bonnes pratiques et une harmonisation permettant les comparaisons.

Le Club des médiateurs pourrait être élargi mais il souhaite garder son caractère de Club informel avec un nombre limité de membres cooptés.

Un observatoire distinct d'une autorité de médiation garantirait la souplesse et garderait l'horizontalité de ce suivi. La DGCCRF paraît être la structure appropriée et cela d'autant plus qu'elle assure le secrétariat du Conseil national de la consommation et que la transposition de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation en matière civile et commerciale est une opportunité fédératrice pour asseoir la médiation, en particulier la médiation de secteur public.

C.- LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE EUROPEENNE : UNE OPPORTUNITE

L'échéance pour cette transposition est le 21 mai 2011. Tous les acteurs reconnaissent que cela peut être l'occasion de régler un grand nombre des questions qui se posent aujourd'hui sur la médiation en France.

Un colloque a été organisé sur ce sujet par le Club des médiateurs de service public à Bercy le 20 octobre 2008. Il a réuni des médiateurs de service public, des associations de consommateurs et des magistrats et a adopté l'analyse suivante :

« La directive est importante pour l'avenir de la médiation en France et en Europe. Ce texte constamment soutenu par la France, devra être transposé ou mis en œuvre de façon exemplaire, qu'il s'agisse de médiation judiciaire ou des médiations extra judiciaires. Cette directive a fait l'objet d'une forte mobilisation de la société civile, ce qui souligne encore l'intérêt à porter à sa mise en œuvre.

La transposition de la directive doit constituer un appui pour développer davantage les médiations.

La médiation va dans le sens de l'intérêt des consommateurs, des administrations et des entreprises, donc de l'intérêt général puisqu'elle permet de résoudre les litiges, d'apaiser durablement les conflits et de favoriser la confiance. »

La directive est certes limitée aux litiges transfrontaliers, mais une extension nationale apparaît inévitable pour parvenir à une égalité de traitement des litiges, que ceux-ci soient avec une entreprise ou une administration nationale ou avec une entité d'un autre pays de l'Union européenne.

Comme indiqué précédemment, le caractère interministériel que revêt la transposition de la directive nécessite une coordination réalisée sous l'égide du SGAE. Ces travaux pourraient être conjointement menés par les principaux intéressés, à savoir notamment le ministère de la justice et la DGCCRF.

Un inventaire préalable des questions relatives à la médiation extrajudiciaire a été lancé en juin. Une réunion [est¹] organisée par le SGAE en septembre avec tous les acteurs pour dresser un état des lieux et planifier les travaux ultérieurs.

D.- LE DÉVELOPPEMENT D'UN SECTEUR DE MÉDIATION PRIVÉE

Parallèlement au développement de la médiation « institutionnelle » se multiplient les offres de services à titre onéreux. Une recherche rapide sur internet permet de constater qu'il existe des services dont le nom peut prêter à confusion et qui se présentent comme un arbitre privé remplaçant le juge, face à une justice débordée, coûteuse et lente.

Le développement de ces initiatives privées soulève naturellement la question de la formation de ceux qui les promeuvent et du contrôle de leur activité. Or, il n'a pas été prévu,

¹ Cette réunion est prévue au SGAE le 23 septembre.

dans le domaine économique, de dispositif équivalent à ce qui a été mis en place pour la médiation familiale extrajudiciaire en vue d'assurer la qualification et le contrôle des médiateurs¹. Tout reste à faire pour les autres secteurs².

Ce serait un risque pour l'image de la médiation dans son ensemble que de laisser des sociétés proposer des prestations de médiation sans garantie réelle de qualité.

Le développement d'un nouveau secteur économique de la médiation, en particulier extra judiciaire, mérite donc une particulière vigilance.

La transposition de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation en matière civile et commerciale constitue une opportunité pour organiser une médiation de qualité, en particulier celle du secteur public, et pour l'étendre à des secteurs qui en sont actuellement dépourvu et où les litiges sont fréquents tels ceux du tourisme ou du bâtiment.

Un suivi transversal de la médiation et de son développement, avec la mise en place d'un tableau de bord, mis à jour annuellement est souhaitable. La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) pourrait être la structure appropriée pour assurer un tel rôle.

Enfin, une vigilance accrue paraît s'imposer à l'égard d'initiatives multiples aux buts d'abord lucratifs et qui peuvent nuire à l'image de la médiation.

¹ Le décret n° 2003-1166 du 2 décembre 2003, relatif au médiateur familial et l'arrêté du 12 février 2004, ont créé le diplôme d'état de « médiateur familial ».

² Cité dans le rapport Magendie.

ANNEXE 1 : INDICATEURS DE QUALITÉ

Les délais de traitement

La rapidité de traitement est un des critères de la médiation et fait l'objet d'indicateurs de deux natures possibles :

- les délais de traitement des dossiers de médiation, en moyenne, en dernier décile (à défaut du maximum), voire en premier décile ;
- les taux de dossiers traités dans un délai donné (face à un engagement sur ce délai).

Le volume de réclamations reçues, puis traitées par la médiation

Il est difficile d'opérer des comparaisons faute d'un vocabulaire commun, ou au moins d'une légende commune permettant d'associer ce que les contextes différents ont pris l'habitude de nommer différemment.

L'esquisse des différents états d'une demande peut être ainsi présentée :

- Sollicitations reçues, ou demandes ou saisines ou litiges exposés ou requêtes
- Sollicitations recevables
- Consultations (auxquelles une information ou une explication permet de répondre)
- Réclamations renvoyées aux services
- Médiations engagées
- Médiations abouties, avis, recommandations, préconisations

En revanche, la place des « dossiers ouverts » n'est pas nettement située. De plus, il n'est pas toujours aisé de savoir si le renvoi aux services se fait avant ou après l'examen de la recevabilité.

La répartition par filière ou par thème des médiations

La répartition par filière ou par thème, qui est souvent propre à chaque métier, permet d'identifier les points majeurs à faire évoluer ou les sensibilités les plus importantes des clients.

Certains, comme La Poste, y ajoutent le poids financiers des réclamations, et donc les conséquences financières des avis du médiateur (ce poids financier pèse sur le budget des services mais reste hors du budget du médiateur).

La répartition par origine des réclamations et modes de saisine

Le suivi des modalités de saisine permet de distinguer :

- La saisine directe (par courrier, par mail, ...),
- La saisine via une association de consommateurs,
- La saisine via le médiateur de la république,
- La saisine venant d'un service interne.

Les suites données et le taux de suites positives

L'avis du médiateur suit totalement ou partiellement ou pas du tout la demande exprimée par le réclamant. Le taux de suites positives mesure les réponses à la question « Avez-vous obtenu satisfaction ? ».

Souvent la satisfaction du réclamant est mesurée à tort par cet indicateur, qui a le mérite d'être aisément calculable, car le médiateur dispose de tous les éléments pour le calculer de façon « objective ».

La satisfaction des réclamants

La mesure de la satisfaction répond à la question « êtes-vous satisfait ? ». En effet, une réponse, même négative, mais bien expliquée peut satisfaire le réclamant et mettre fin à l'injustice qu'il percevait.

Certains médiateurs mesurent la satisfaction par le nombre de ses avis qui sont suivis (FFSA), d'autres procèdent directement par enquête : le médiateur de La Poste a fait faire une telle étude en 2007. Cet indicateur mesure la qualité de traitement de la requête par le médiateur.

**ANNEXE 2 : ÉLÉMENTS CHIFFRÉS
SUR LES COÛTS ET L'ACTIVITÉ DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS**

A – Rattachement ou mode de financement des principaux médiateurs

	source	rattachement ou mode de financement
Médiateur de la Ville de Paris	rapport 2007	Ville de Paris
HALDE	rapport 2008	Etat : programme 308 action 04
Médiateur de la République	réponse de l'organisme	Etat : programme 308 action 01
médiateur de Bercy	réponse de l'organisme	Etat : partie du programme 218 action 01
médiateur de La Poste	réponse de l'organisme	groupe La Poste
médiation de l' AMF	réponse de l'organisme	AMF
médiation de la CNP	réponse de l'organisme	CNP
médiateur de la Banque de France	réponse de l'organisme	médiateur des clients de la Banque
médiateur auprès la FBF	rapport 2008	financé par les établissements bancaires
Conseil de la médiation bancaire	bilan 2007	conseil de la médiation bancaire (Banque de France)
médiateur MSA	rapport 2008-2009	financé par les Caisses de la MSA
médiateur FFSA	rapport 2008	financé par les sociétés d'assurances membres de la FFSA
médiation convention aeras	rapport 2008	secrétariat assuré par l'ACAM, financé par cotisations obligatoires des assureurs
médiateur des comm. électroniques	rapport 2007	structure financée par les opérateurs
médiateur du Net Forum des Droits sur Internet	rapport 2008	association subventionnée à 85% (programme 134 action 04) mais médiation financée sur fonds propres
médiateur national de l'énergie (MNE)	rapport 2008	financé par la CSPE
médiateur GDF Suez	rapport 2008	GDF Suez
médiateur EDF	rapport 2008	EDF
médiateur SNCF	rapport 2008	SNCF
médiateur RATP	rapport 2008	RATP

B - COÛTS DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS

	ETPT ou effectif	coût immobilier	coût total	coût total / ETPT	coût immobilier / ETPT	part immobilier / total	m2 bureaux / ETPT	m2 totaux / ETPT
Médiateur de la Ville de Paris	17							
HALDE	80	3 326 184 €	11 247 239 €	140 590 €	41 577 €	30%		
Médiateur de la République	92	2 419 645 €	8 228 147 €	89 436 €	26 300 €	29%	11,6 m2	18,6 m2
médiateur de Bercy	13	92 735 €	925 915 €	71 224 €	7 133 €	10%	12,9 m2	16,9 m2
médiateur de La Poste	20,8						12,0 m2	
médiation de l' AMF	6,8	206 181 €	1 067 608 €	157 001 €	30 321 €	19%	15,5 m2	17,8 m2
médiation de la CNP	5							
médiateur de la Banque de France	0,1							
médiateur auprès la FBF								
Conseil de la médiation bancaire	2,2	18 465 €	292 817 €	133 099 €	8 393 €	6%	15,9 m2	15,9 m2
médiateur MSA	4							
médiateur FFSA								
médiation convention aeras	3							
médiateur des com. électroniques	8							
médiateur du Net Forum des Droits sur Internet			1 143 368 €					
médiateur national de l'énergie (MNE)	6		<i>coûts 2008 non significatifs</i> 2 015 000 €	335 833 €				
médiateur GDF Suez	4							
médiateur EDF								
médiateur SNCF								
médiateur RATP								

Le coût de la médiation, qui demeure en toute hypothèse limité, ne constitue pas une préoccupation majeure pour les administrations ou les entreprises publiques concernées. Le caractère incomplet des renseignements qui figurent dans ce tableau illustre cette méconnaissance des coûts.

C - ÉLÉMENTS CHIFFRÉS SUR L'ACTIVITÉ DES PRINCIPAUX MÉDIATEURS

	solicitations reçues	solicitations / ETPT	dossiers ouverts de médiation	dossiers ouverts / ETPT	médiations effectuées	médiations / ETPT	médiations positives	tx satisfaction	décal
Médiateur de la Ville de Paris	724				518		61%		144 jours
HALDE	7 788		1 002		42		54%		
Médiateur de la République	65 530	712	35 024	381	3 474	38	85%		< 150 jours
médiateur de Bercy	2 764	213	1 652	127	2 352	181	72%	85%	85,7 jours
médiateur de La Poste	9 618	462	5 575	268	3 132	151	70%	73%	
médiation de l'AMF	2 307	481	805	168	739	154	64%		57 jours
médiation de la CNP	986	197	649	130	612	122	50%		
médiateur de la Banque de France	110	1100	15	150	15		73%		
médiateur auprès la FBF	992		22		12		27%		< 2 mois
Conseil de la médiation bancaire	24 823		18 326		6 497		66%	<i>médiateurs bancaires</i>	
médiateur MSA	245	61	185	46	163	41	31%	56%	
médiateur FFSA	4 002		2 596		330		33%	99%	
médiation convention aeras	1 486	495	335	112	196	65	66%		
médiateur des comm. électroniques	7 466	933	1 787	223	1 787	223	81%		
médiateur du Net Forum des Droits sur Internet	1 739		981						
médiateur national de l'énergie (MNE)	1 358	226	1 125	188	283	47			
médiateur GDF Suez	8 244		6 921		48		59%		
médiateur EDF	2 396		311		246				94% < 2 mois
médiateur SNCF	746						62%		80% < 2 mois
médiateur RATP	271				194		64%		19,8 jours

Les cases non remplies correspondent à des informations qui ne sont pas rendues publiques ou que les médiateurs n'ont pas été en mesure de fournir en réponse aux observations provisoires de la Cour.

Ces indicateurs devraient rendre possibles les comparaisons entre organismes chaque fois que leur mode de fonctionnement permet de le faire. Cela vaut particulièrement pour les organisations publiques qui s'inscrivent dans l'esprit de gestion publique de la LOLF.

Il serait intéressant que, dans cet objectif, certains indicateurs soient rendus homogènes de manière à favoriser une évaluation et une optimisation des activités et des coûts des médiateurs.

Le rôle de la médiation et les modalités de son fonctionnement ne peuvent être appréciés qu'après une analyse précise de la place qu'elle doit occuper dans la chaîne de traitement des réclamations. Au demeurant, le bon observatoire des dysfonctionnements que constitue une structure de médiation, a un effet positif au-delà de la stricte gestion des réclamations.

La place de la médiation dans la gestion des réclamations est encore souvent méconnue dans l'administration. Il est donc souhaitable, que la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) intègre effectivement le volet relatif à la médiation dans les travaux qu'elle a engagés sur l'amélioration de la gestion des réclamations.

En dépit des différences qui tiennent à la diversité des organisations, à la variété des métiers et à la portée des recommandations, un travail de comparaison et de mise en regard des méthodes, des procédures et des règles de fonctionnement des divers médiateurs serait utile. Il permettrait de répondre aux consommateurs et aux usagers qui sont aujourd'hui encore confrontés à des modes de fonctionnement peu lisibles.

En définitive, une vision transversale de la médiation, qui en simplifierait la finalité et les conditions d'emploi, constituerait un appréciable progrès. Elle serait facilitée par la mise en place d'indicateurs à même de rendre possibles ces comparaisons. Un portail internet commun serait un progrès pour les consommateurs et les usagers.