

# MÉDIATION ET ÉCONOMIE SOCIALE

Le cas de la Mutualité sociale agricole (\*)

par Lionel Bobot (\*\*)

*La médiation, mode de règlement des conflits, est de plus en plus utilisée en France et se généralise dans tous les domaines, notamment dans le cadre de l'économie sociale et des mutuelles d'assurance. La Mutualité sociale agricole (MSA) a, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000, mis en place un médiateur afin d'améliorer la qualité du service qu'elle rend à ses adhérents, en coordination avec le médiateur de la République. Dans un domaine comme celui de la protection sociale, qui est à la fois complexe et très réglementé, où il existe une culture de la règle, la démarche de médiation répond d'abord à un réel besoin. Elle devrait apporter un peu de souplesse dans l'application des règles, éventuellement contribuer à leur adaptation, et donner aussi aux assurés le sentiment d'être encore mieux entendus dans la défense de leurs droits. Cet article montre la place que peut tenir la médiation dans une structure d'économie sociale, à condition de bien définir son rôle et son fonctionnement et de réaliser un suivi de ses actions.*

(\*) Nous souhaitons remercier Louis Goupilleau, médiateur de la Mutualité sociale agricole (MSA), pour la documentation fournie pour cet article.

(\*\*) Membre du comité d'orientation d'Essec Irene (Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe).

La médiation est un processus par lequel un tiers neutre tente, à travers l'organisation d'échanges entre les parties, de permettre à celles-ci de confronter leurs points de vue et de rechercher, avec son aide, une solution au conflit qui les oppose », selon Jean-Pierre Bonafé-Schmitt (1999). La médiation, mode de règlement des conflits, va bien au-delà d'un effet de mode. Elle est de plus en plus utilisée en France, se généralise dans tous les domaines et s'impose à travers la planète. Elle est aujourd'hui présente dans tous les secteurs de la vie : justice, ville, travail, école, famille, entreprise, institutions, médias, environnement, culture, relations sociales, société, sur le plan local, national et international... Des Etats-Unis, où elle connaît un véritable engouement, à la Chine, où elle est pratiquée depuis une centaine d'années, sans oublier les pays européens, elle se présente comme un mode de résolution des conflits souple, flexible et adaptable.

## La médiation dans l'économie sociale française

Depuis plusieurs années, des initiatives se développent dans le domaine de l'économie sociale, en France et à travers l'Europe, sous le terme générique de « médiation ». Ces démarches répondent à une volonté commune de promouvoir un mode d'intervention dans les relations sociales fondé sur

la philosophie du dialogue et de la négociation. Elles tendent à s'établir comme un mode spécifique de régulation sociale.

En vertu d'une définition établie par un groupe d'experts européens (lors du séminaire organisé par le ministère de la Ville et la Délégation interministérielle à la ville, en septembre 2000, à Créteil), « *la médiation sociale est entendue comme un processus de création et de réparation du lien social et de règlement des conflits de la vie quotidienne, dans lequel un tiers impartial et indépendant tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider à améliorer une relation ou de régler un conflit qui les oppose* ».

Dans la réalité, la plupart des initiatives développées en France (et plus spécifiquement dans l'économie sociale) sous ce terme de médiation sociale ne remplissent pas les conditions d'impartialité ou d'indépendance ci-dessus mentionnées, car elles sont portées par des institutions (communes, établissements publics, sociétés HLM, mutuelles). Néanmoins, ces pratiques sont à inclure dans la réflexion globale sur la médiation sociale, car elles poursuivent les mêmes objectifs, en recourant également à l'intervention d'un tiers.

Malgré la diversité des expériences de médiation, il est possible d'identifier trois grands types de médiation : la médiation sociale et urbaine, la médiation pour l'accès aux services et à la vie sociale locale et la médiation familiale.

Concernant la médiation sociale et urbaine, il y a tout d'abord les organismes qui œuvrent dans le domaine de la politique de la ville et de l'habitat. Ainsi, l'Union sociale pour l'habitat regroupe au niveau national des organismes HLM gestionnaires d'habitats sociaux. Les organismes HLM mettent en œuvre des actions de médiation sociale et urbaine afin d'améliorer et de dynamiser les relations sociales entre les habitants. L'une des préoccupations de l'Union sociale pour l'habitat est aujourd'hui de développer une politique sociale cohérente qui vise en partie le public âgé des habitats sociaux. Dans ce cadre, la médiation HLM apparaît comme une réponse à l'obligation contractuelle du bailleur de garantir aux locataires la jouissance paisible des lieux. La médiation est en effet un mode d'intervention privilégié dans deux domaines principaux : le « règlement » des conflits de voisinage et l'intervention vis-à-vis des jeunes troublant la tranquillité. Plus largement, cette mission de gestion de la tranquillité rejoint le rôle de sécurisation du bailleur, sans pour autant constituer un palliatif à une éventuelle insuffisance en matière de sécurité urbaine. Ainsi, les agents locaux de médiation sociale sont à la fois positionnés sur des missions de sécurisation et sur des missions de médiation sociale. Ils rassurent par leur présence et tendent, par le dialogue, à réduire les tensions et à prévenir les incivilités.

Parallèlement, certaines structures pratiquent la médiation sociale et pénale. Ainsi, l'Asas est une association stéphanoise, composée de vingt salariés et de quelques bénévoles, qui met en œuvre des actions de médiation sociale et pénale. Ses deux axes de travail sont l'aide aux victimes et

l'insertion. Une partie de ses activités se rapproche de l'institution précédente, puisqu'elle intervient à la demande d'habitants de certains quartiers, par exemple lorsqu'ils connaissent des difficultés de cohabitation. Elle gère également un service d'aide aux victimes. Ces cas de médiation pénale sont transférés à l'Asas par le parquet de Saint-Etienne. Il peut s'agir de soutenir des personnes âgées qui ont été abusées ou escroquées. Cette pratique implique un travail en collaboration avec des institutions publiques, comme les commissariats.

En ce qui concerne la médiation pour améliorer l'accès aux services et à la vie sociale locale, ce sont des structures qui travaillent, notamment, à faciliter l'accès des personnes âgées aux services qui leur sont destinés et, plus largement, à la vie sociale de leur quartier ou de leur localité (information, conseil, transport...). Ce travail de médiation peut aussi être perçu comme la volonté de rétablir un contact entre des personnes âgées et leur environnement proche dont elles sont ou se sentent exclues, partiellement ou totalement. Ce type de mission intervient donc dans une logique de « réparation » d'une rupture de liens, mais aussi dans une logique de prévention (de l'isolement, par exemple). Ainsi, l'ADMR 46 propose de lutter contre la solitude des personnes âgées, en particulier lors des périodes de fêtes, ou encore d'organiser des initiatives pour sortir les personnes âgées de leur domicile grâce à un système de transport de proximité.

Concernant la médiation familiale, il s'agit de structures qui travaillent dans l'aide et le soutien au règlement des conflits familiaux, mais aussi dans l'aide aux victimes (maltraitements, abus...).

## ● Genèse de la médiation dans la mutualité d'assurance

A la différence de leurs homologues américaines, les entreprises et les organisations professionnelles ne se sont pas emparées de la médiation pour régler les conflits qui les opposent à leurs clients (Bonafé-Schmitt, 1992). Seules les compagnies d'assurance se sont montrées favorables à ce mode de règlement des litiges avec la création d'un médiateur. C'est le cas de l'UAP, qui avait annoncé au début de l'année 1990 la création non pas d'un médiateur, mais d'un « conciliateur », en proposant pour remplir cette fonction un ancien président de la cour d'appel (Lebellec, 1990). Mais ce sont les sociétés d'assurance mutuelles qui se sont montrées les plus actives dès le début des années 90, en mettant en place un double système de médiation, l'un au niveau de chaque société et l'autre au niveau national, avec la nomination de M. Durry, professeur d'université à Paris-II.

Selon le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (Gema), le médiateur national est destinataire de toutes les réclamations transmises par la Direction des assurances, il « *veillera à ce qu'une réponse soit donnée et émettra un avis motivé chaque fois que nécessaire* ». Il aura aussi pour mission de rencontrer « *les représentants des systèmes de médiation mis en place par les sociétés, afin d'analyser de façon globale ces réclamations, et fera*

*un rapport annuel* ». Un certain nombre de compagnies d'assurance ont mis en place des systèmes de médiation, mais une seule, la Macif, a nommé un médiateur chargé de régler les litiges avec ses sociétaires (Morin, 1990). A présent, un certain nombre de mutuelles proposent des services de médiation, comme la Mutuelle générale de l'Équipement et des Territoires (MGET), ainsi que la Mutualité française et ses mutuelles partenaires telles que la Mutualité verte ou la mutuelle Myriade.

## ● **Genèse du processus de médiation à la MSA**

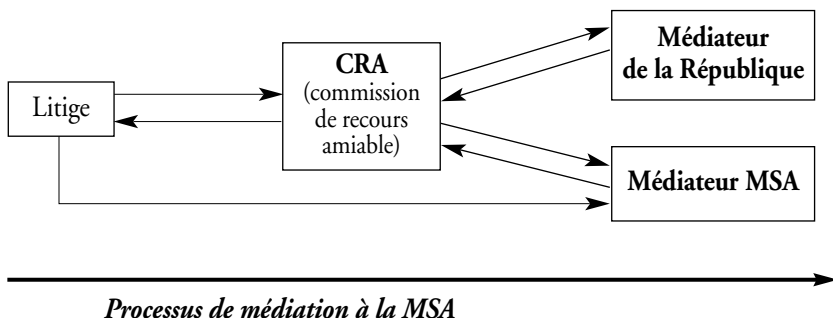
La Mutualité sociale agricole (MSA) a mis en place depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2000 un médiateur, Louis Goupilleau, afin d'améliorer la qualité du service qu'elle rend à ses adhérents.

Cependant, depuis 1973, le médiateur de la République a été mis en place et a une compétence vis-à-vis du régime agricole. La compétence du médiateur de la République s'exerce à l'égard de l'ensemble des administrations comme des services publics dans leurs relations avec les administrés ou les usagers. Mis à part quelques domaines assez limités, son champ de compétences se recouvre avec celui du médiateur de la MSA, puisque la mise en œuvre de la protection sociale agricole est aussi une mission de service public. Toutefois, les modalités de saisine sont différentes. Le médiateur de la République ne peut être saisi que par l'intermédiaire d'un parlementaire. En fait, le médiateur de la République examine chaque année cinquante à soixante dossiers concernant les caisses de MSA. Les dossiers suivis directement par les délégués départementaux ne semblent pas très nombreux. Si l'on rapproche ces chiffres du nombre de dossiers examinés annuellement par les commissions de recours amiable (CRA), on comprend alors la volonté des responsables du régime agricole de rechercher une voie complémentaire de règlement des litiges entre les assurés et leur caisse. En effet, on estime à 3 700 les seules réclamations portant sur l'application des règles, et la moitié d'entre elles ne trouvent pas de solution au niveau des commissions. C'est l'intérêt d'une médiation spécifique, qui se trouve renforcé par la nécessité, selon les responsables du dispositif, de chercher à harmoniser les solutions pour mieux prendre en compte les situations particulières dans ce qu'elles ont d'exceptionnel. C'est une façon d'améliorer la qualité du service et, en quelque sorte, l'apport d'une médiation spécifique.

Lors de la mise en place du dispositif de médiation à la MSA, une coordination entre le médiateur de la République et le médiateur de la MSA est apparue indispensable de part et d'autre, dans un souci d'efficacité. Dans cet esprit, un protocole a été élaboré et signé entre les deux institutions; celui-ci assure, selon des modalités précises, la coordination dans le traitement des dossiers qui pourraient être soumis en même temps aux deux médiateurs. Enfin, dans les modalités retenues à la MSA, le médiateur s'est beaucoup inspiré des procédures, ainsi que des méthodes de travail et des approches du médiateur de la République.

## Fonctionnement de la médiation à la MSA

**Graphique 1**  
**Processus de médiation à la MSA**



La saisine du médiateur est une possibilité et non une obligation, mais elle peut offrir à un assuré une opportunité supplémentaire de régler à l'amiable, de manière équitable et confidentielle, un dossier à caractère particulier ou exceptionnel.

Le recours ne peut être fait qu'à titre personnel par un assuré ou un ayant droit relevant de la MSA (ce service est gratuit). Ce recours n'est possible qu'après un premier recours devant la commission de recours amiable (CRA) de la caisse lorsque celle-ci a rendu sa décision.

La saisine se fait par lettre simple accompagnée d'un dossier complet expliquant le litige, l'objet de la réclamation, avec les copies des pièces, à destination du médiateur.

Après avoir vérifié si le dossier dépend de sa compétence, le médiateur procède à un examen approfondi de celui-ci, puis donne simultanément son avis à l'adhérent et à la MSA concernée.

Si l'organisme ne suit pas l'avis, il doit motiver sa décision à la fois auprès de l'adhérent et du médiateur dans les quinze jours.

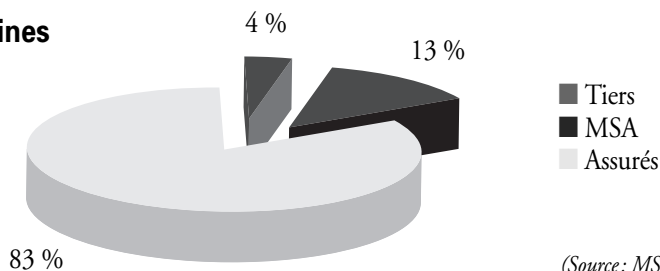
Cependant, le médiateur ne peut agir dans une procédure engagée devant un tribunal (mais l'assuré peut simultanément saisir un tribunal et le médiateur, en prévenant ce dernier).

Le médiateur n'a pas compétence pour les litiges d'ordre médical, l'action sanitaire et sociale et le revenu minimum d'insertion (RMI).

Le recours au médiateur n'interrompt pas les délais à respecter pour engager une action devant le tribunal des affaires sociales (TASS), seule juridiction compétente en matière de protection sociale.

## L'origine et l'objet des réclamations

**Graphique 2**  
**Origine des saisines**



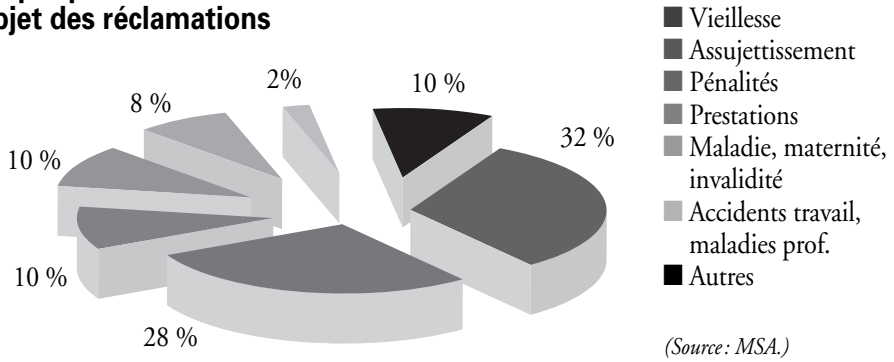
Comme en 2003, plus de 80 % des saisines proviennent des assurés pour l'année 2004. Il s'agit souvent d'un réel problème de droit ou d'équité que les adhérents hésitent à porter en contentieux devant un système de juridiction souvent lourd, long et coûteux. Il s'agit également, pour certains assurés s'estimant peu ou mal renseignés, d'une véritable assistance. Mais parfois, les demandes proviennent de personnes désemparées par la complexité de la législation ou le mode de gestion de leur dossier; certaines saisines – tant écrites qu'orales, d'ailleurs – sont ainsi de véritables appels à l'aide.

Le nombre de saisines directes émanant des caisses est soutenu. Elles font appel au médiateur :

- tant dans ce qui constitue sa première mission de traitement amiable des conflits individuels pour lesquels elles estiment qu'une solution autre que celle réglementaire pourrait être trouvée;
- qu'au regard de sa seconde mission de suggestion de propositions de réforme, pour solliciter son avis et son concours à l'amélioration de la législation en protection sociale. Certaines règles leur paraissent en effet inadapées ou incohérentes au regard de situations qu'elles ont à connaître. Elles attendent donc du médiateur qu'à l'examen de ces dossiers il apporte un nouvel éclairage sur l'application du dispositif réglementaire susceptible d'améliorer, par des suggestions appropriées, l'adéquation de la réglementation à des situations récurrentes.

Un autre type d'intervention se fait jour de plus en plus, qui mérite d'être signalé bien que peu important en nombre. L'attention du médiateur est ainsi attirée sur la situation d'assurés agricoles par des ministères, des députés, des personnalités régionales... De même, les services de la médiation de la République, confrontés à des dossiers de ressortissants agricoles, n'hésitent pas à demander conseil et appui aux services de la médiation MSA, l'inverse étant d'ailleurs aussi vrai, dans le cadre de l'étroite collaboration qui s'est instaurée entre les deux institutions.

**Graphique 3  
Objet des réclamations**

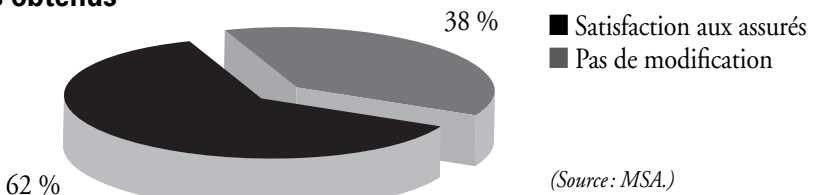


Concernant l'objet des réclamations pour 2004, l'assurance vieillesse, avec 32,86 % des demandes, et l'assujettissement cotisations, avec 28,10 %, constituent les deux pôles dominants des saisines. On note une nette évolution par rapport aux années précédentes, au cours desquelles les dossiers retraite représentaient environ la moitié des demandes.

**Les résultats obtenus**

Sur les 210 demandes parvenues, 133 ont été instruites (les 74 autres étant soit des dossiers en cours de traitement, soit des propositions de réforme, soit des dossiers hors compétence du médiateur).

**Graphique 4  
Résultats obtenus**



Sur ces 133 saisines :

- 82 dossiers ont abouti à un résultat donnant totalement ou partiellement satisfaction aux assurés :
  - soit parce qu'après recommandation du médiateur la commission de recours amiable (CRA) de la caisse et la tutelle ont accepté de modifier leur décision initiale (16 dossiers sur 17) ;

- soit parce que la décision de la caisse a été modifiée après concertation et avis du médiateur (29 dossiers). Rappelons que les avis du médiateur ne s'imposent pas et que la caisse reste libre de ne pas les suivre;
- soit parce que le médiateur a apporté une explication, jusque-là inexistante, sur la gestion de l'affaire à l'assuré qui s'en est tenu à cet avis (37 dossiers).
- 51 dossiers n'ont pas donné lieu à modification de la décision prise initialement par la caisse ou la tutelle. Le médiateur a en effet estimé inopportun d'aborder une autre solution que celle retenue par la caisse, le dossier ayant été traité dans le respect de la réglementation, comme celui de toute autre personne placée dans une situation identique, et aucun élément n'étant par ailleurs susceptible d'apporter un éclairage nouveau sur l'affaire.

---

## **Conditions et limites de la médiation à la MSA**

En médiation institutionnelle, l'indépendance du médiateur peut poser question. Dans le cas précis, le médiateur est nommé par le conseil central de la MSA pour un mandat de trois ans, renouvelable une seule fois. La caisse centrale met à sa disposition les moyens matériels et humains nécessaires à l'exercice de sa mission. Il n'y a pas et il ne peut pas y avoir de lien hiérarchique entre les services du médiateur et la caisse centrale. Le médiateur, même placé auprès de la caisse centrale, ne peut recevoir d'instruction de personne. Tous les actes qui participent à la médiation se préparent sous sa seule responsabilité. Ce sont là les conditions de toute médiation institutionnelle, de l'indépendance et de la neutralité du médiateur. Ces différents points sont d'ailleurs repris dans la charte de la médiation en MSA, qui définit les relations entre les caisses et le médiateur. Ainsi, l'institution comme le médiateur doivent veiller à garantir les conditions de cette indépendance, sans laquelle il ne peut y avoir médiation.

---

## **Conditions et limites de la médiation dans une structure d'économie sociale**

L'engouement actuel pour la médiation et notamment dans l'économie sociale soulève toutefois de nombreux enjeux quant au modèle qui sera privilégié dans le futur. Il nous semble aujourd'hui que la porte est étroite entre une médiation institutionnelle (comme à la MSA) et une médiation externe (telle que la prévoit, par exemple, la loi du 2 janvier 2002). Ces deux modèles, cependant, poursuivent des objectifs différents: la médiation institutionnelle est une médiation « aviseuse », c'est-à-dire qui va, à travers les différents cas connus et traités, communiquer des avis afin de modifier ou de supprimer certains règlements ou conditions qui entraînent des conflits récurrents; pour la médiation externe ou la médiation de terrain, l'objectif est de pacifier le « terrain » et ne se situe donc qu'au niveau des particuliers.



Plusieurs limites et réflexions nous paraissent à relever.

Dans les deux modèles de médiation évoqués ci-dessus, on peut se demander si la logique consumériste ne risque pas de l'emporter sur une logique plus éthique, mais en même temps plus complexe, consistant à créer les conditions pour échange entre deux sujets.

D'autre part, il conviendrait de réfléchir aux tensions qui existent avant d'essayer de résoudre des conflits notamment par la médiation. Une focalisation trop grande est faite sur les conflits, alors qu'il serait judicieux d'agir en amont, c'est-à-dire de cartographier les tensions susceptibles notamment de dégénérer en conflit.

Enfin, la médiation est un processus qui a ses propres limites. Il permet de faire rencontrer les parties, de réfléchir à des solutions, mais il n'est qu'un processus souple et optionnel et le résultat de la médiation peut être contesté.

---

## ● Conclusion

Dans un domaine comme celui de la protection sociale, qui est à la fois complexe et très réglementé, où il existe une culture de la règle, la démarche de médiation répond d'abord à un réel besoin. Elle devrait apporter un peu de souplesse dans l'application des règles, éventuellement contribuer à leur adaptation, et aussi donner le sentiment aux assurés qu'ils peuvent être encore mieux entendus dans la défense de leurs droits. Le processus de médiation devrait participer au meilleur accomplissement de la mission de service public dans le domaine de la protection sociale agricole.

Plus généralement, la médiation comme mode de règlement des conflits est nécessaire dans le monde de l'économie sociale et la réussite de ce processus dans le cas de la MSA comme dans d'autres structures d'économie sociale (HLM...) révèle toute son importance. Sa souplesse, son faible coût et sa force de pacification permettent de gérer des conflits qui déboucheraient sinon, pour la plupart, dans des procès et des fractures irréparables. Cependant, la médiation n'est qu'un processus complémentaire à ceux existants et ses limites (neutralité, confidentialité,..) nous rappellent qu'un travail préalable de compréhension et de prévention des tensions dans une structure d'économie sociale est salutaire avant même de se préoccuper de la gestion des conflits. ●

## Références bibliographiques

**Bonafé-Schmitt, J.-P.**, *La médiation : une justice douce*, Alternatives sociales, 1992.

**Bonafé-Schmitt, J.-P., Dahan, J., Salzer, J., Souquet, M., Vouche, J.-P.**, *Les médiations, la médiation*, Ramonville, Erès, 1999.

**Kolb, D.**, *The mediators*, Cambridge, MA, MIT Press, 1983.

**Lebellec, P.**, « Assurés-assurance : améliorer l'écoute », in *La Croix*, 19 février 1990.

**Lempereur, Alain**, « La technique de conciliation, les six étapes du processus », *Gazette du Palais*, n<sup>os</sup> 277 à 279, 4-6 octobre 1998, pp. 36-42.

**Moore, C.**, *The mediation process*, San Francisco, Jossey-Bass, 1996.

**Morin, G.**, « L'assuré, cet inconnu », in *L'Assurance française*, n<sup>o</sup> 606, avril 1990.

**Six, J.-F.**, *Le temps des médiateurs*, Paris, Seuil, 1990.

**Six, J.-F.**, *Dynamique de la médiation*, Paris, Desclée de Brouwer, 1995.

**Suskind, L., Cruikshank, J.**, *Breaking the impasse: consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, 1987.

**Touzard, H.**, *La médiation et la résolution des conflits*, Paris, Presses universitaires de France, 1977.