

Les médiateurs académiques dans le système éducatif français : la force d'une "autorité sans pouvoir".

Hélène Buisson-Fenet
Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail
Aix-en-Provence

Introduction

Le champ professionnel hétérogène que constitue l'Education Nationale connaît régulièrement d'importants remaniements. Lise Demailly a su tôt par exemple rapprocher l'évolution des fonctions de chef d'établissement de celles assignées à la maîtrise dans l'entreprise industrielle (Demailly 1994). Les compétences "nouvelles" des enseignants ont été interprétées en référence au modèle du "praticien réflexif" (Argyris, Maroy). Plus récemment encore, des sociologues du travail se sont penchés sur les "aides-éducateurs" et ont tentés d'appréhender les nouvelles modalités de définition d'une activité de service en émergence dans le système éducatif déconcentré.

Nous proposons dans ces lignes de jeter un coup de projecteur sur une activité à la fois récente et étroite au sein de l'Education Nationale, celle qui consiste à "améliorer la qualité du service rendu aux usagers et acteurs du service public d'éducation" (Rapport du médiateur de l'EN 1999). La démarche de médiation apparaît en effet comme une entreprise de civisme administratif : il s'agit d'amener un univers bureaucratique, où les catégories générales, l'anonymat et le traitement procédural du nombre prédominent, à prendre en considération la personne singulière, avec ses caractéristiques propres, ses affects, et la situation particulière qui est la sienne. Quelle forme d'autorisation sociale requiert dès lors un collectif faiblement appareillé, pour impulser et soutenir cette démarche ? Sous quelles conditions, et avec quelles difficultés travaille-t-il en ce sens ?

C'est en partant des caractères communs aux médiateurs académiques actuellement en fonction en métropole, dont nous avons recueilli par entretiens le plus souvent téléphoniques les trajectoires biographiques, que nous dégagerons des principes de variation internes à ce collectif, qui nous semble par bien des aspects relever davantage d'une fonction ou d'un rôle, que d'une profession ou même d'une quasi-profession. Il

conviendra ensuite, à partir des récits d'activité et de l'observation ethnographique du travail d'un des médiateurs académiques, de s'attacher aux pratiques propres de ces agents afin d'analyser l'effort de construction identitaire dans lequel ils s'engagent, et d'en examiner les effets sur la structuration des relations administratives entre l'institution éducative et ses différents publics.

1 - Les différenciations d'un collectif homogène

Depuis une vingtaine d'années, les gouvernements successifs sont porteurs d'une série continue d'injonctions et d'actions autour du thème de la "modernisation par l'usager" (Warin 1997 ; Jeannot 1998 ; Weller 1998). Tout se passe en effet comme si la congruence systémique entre la société française et son administration, mise en relief par les analyses de M. Crozier sur le modèle bureaucratique (Crozier 1963), avait changé de perspective. Transparence et allègement des procédures, proximité dans la rencontre bureaucratique : les "attentes du public", bien réelles sinon invoquées comme telles, et que le management public a fait siennes, participent à faire glisser le référentiel de la *mission* de service public vers celui de la *relation* de service¹. ²Dans l'Education nationale, la loi d'orientation de 1989 a rappelé la place centrale de l'élève, et fait sienne l'idée que les familles étaient les partenaires des enseignants dans la communauté éducative ; sous le ministère Allègre, la volonté de "dégraissier le mammoth" s'est manifesté sous diverses formes. L'une d'entre elles a consisté à créer, par le décret du 1er décembre 1998, un médiateur de l'Education Nationale et ses médiateurs académiques³. Le premier rapport de 1999 définit précisément le sens du dispositif : il "n'a pas pour objet de mettre en cause la qualité du travail effectué par les agents de l'administration de l'éducation nationale. (...) Mais il révèle la demande forte d'examen individuel de chacun, qu'il s'agisse d'un élève, d'un parent ou d'un agent de l'éducation nationale. (...) La création des médiateurs vise avant tout à dynamiser l'approche qualitative de l'administration vis-à-vis

¹ Dans le cas de la "mission", le droit de la fonction publique définit trois principes : l'égal accès, l'égal traitement, et la continuité du service. Dans le cas de la "relation", il s'agit de réaliser "la coordination des acteurs de l'offre et de la demande dans le cours de la prestation", qui doit prendre en compte la pluralité des caractéristiques sociales de l'ayant-droit, sa présence lors de la prestation, enfin son rôle de co-producteur du service (Voir Jeannot, 1998, pp.15-16).

des familles et de leurs enfants mais aussi des personnels. Elle fait l'hypothèse très crédible et presque banale que l'explication, le dialogue sont des réponses plus adaptées que la confrontation devant les tribunaux ou la résignation." (p.7-8)

Le propos de cette première partie voudrait déterminer qui sont les médiateurs, en insistant successivement sur les ressources communes que constituent leurs expériences institutionnelles, puis sur les sous-catégories en présence.

A - "L'expérience" comme ressource propre.

Le médiateur de l'Education Nationale, "réputé avoir une bonne connaissance du fonctionnement de l'administration de l'éducation compte tenu notamment des responsabilités qu'il a exercées au sein de l'éducation nationale", est nommé pour trois ans renouvelables par arrêté du Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie. Il choisit et nomme les médiateurs académiques pour un an renouvelable, "personnalités depuis peu à la retraite, ayant occupé des fonctions importantes au sein de l'institution, gage d'une bonne connaissance des arcanes du système, d'indépendance vis-à-vis de l'administration, et d'une capacité d'écoute et d'approche des problèmes humains."

La question de la socialisation au métier et des apprentissages collectifs, que les sociologues du travail mettent en exergue lorsqu'il leur faut repérer et analyser la transition entre le moment où se fabrique une nouvelle tâche (Licence) et celui où le groupe professionnel en revendique le monopole (Mandate)⁴, ne se pose guère - ou plus précisément "ne se pose plus" - dans le cas qui nous intéresse. Retraités, les 38 médiateurs académiques travaillent très largement seuls, éventuellement secondés d'un correspondant départemental si l'académie est dense, et ne se retrouvent qu'épisodiquement, lors de journées annuelles lors desquelles ils échangent d'ailleurs peu de témoignages. "L'expérience" dont ils se réclament, et qui constitue à la fois la légitimité de leur rôle et les balises de leurs pratiques, est tout entière issue de leur trajectoire professionnelle antérieure, menée le plus souvent de bout en bout au sein du système éducatif.

Car les carrières y ont été longues, parfois turbulentes. Au sein d'un collectif dont Jacky Simon, Médiateur National depuis les origines du dispositif, remarque qu'il est singulièrement stable, les chefs d'établissement sont de loin les plus nombreux, formant près de la moitié des effectifs. L'inspection d'académie et de l'Education Nationale, touchant à la fois au primaire et au secondaire, constitue le deuxième groupe de médiateurs avec environ 12 personnes. L'inspection

⁴ Voir E.C.Hughes, *Men and their Work*, New York, Free Press, 1958.

générale, et plus particulièrement son versant administratif (l'IGAEN) se trouve en légère supériorité numérique sur les membres de l'enseignement universitaire (un recteur, deux présidents d'université, un secrétaire général d'université). La première catégorie de médiateurs révèle une forte mobilité géographique : les chefs d'établissement ont souvent connu plus de trois académies dans leur carrière, et sont tous d'anciens enseignants promus par liste d'aptitude. Cette mobilité apparaît plus faible pour les administratifs et les universitaires, plus diplômés en moyenne que les précédents, qui mettent en revanche à leur actif l'expérience de différents services au sein de la même administration. Certains des médiateurs ont pu déjà participer dans leur carrière à la création institutionnelle d'une instance d'éducation ou de formation ; plus d'un chef d'établissement sur deux a adhéré à une association relevant des réseaux pédagogiques.

La forte légitimité professionnelle à laquelle le rôle de médiateur de l'Education Nationale se trouve associé explique un repérage des personnalités "par le haut" : Jacky Simon nommé après une entrevue avec la "personnalité", sollicitée le plus souvent par le recteur d'académie. Dans un seul cas (dont l'exception se trouve redoublée par le sexe féminin de l'intéressée), la démarche est le fait d'une personne informée par voie de presse de l'émergence d'une médiation dans l'administration rectorale, qui portera directement son intérêt devant le Médiateur National. Parce que l'administration éducative apparaît très décentralisée et qu'elle est avant tout vécue comme complexe, il faudra un fin connaisseur de ses arcanes :

"Outre la spécificité forte de chacune des académies, je dirais qu'il y a une sorte de psychosociologie des services à maîtriser. Il faut non seulement connaître l'organigramme, mais ce qu'il y a derrière l'organigramme : pourquoi ce n'est pas tel chef de service qui répondra avec pertinence à tel type de requête, mais davantage la secrétaire du service d'à-côté. Qui on va heurter quand on aura telle type de demande, qui s'y pliera plus volontiers."

L'élaboration d'un dispositif de médiation puisant son autorité dans l'expérience longue de ses membres se rapproche ainsi d'une situation *d'expertise*, que m'on peut décrire par quatre traits essentiels (Fritsch 1985) : 1) l'émergence d'une situation de fait problématique, c'est-à-dire non saisissable et gérable avec les schèmes de compréhension jusque là utilisés (ici les problèmes d'équité produits par une demande d'éducation croissante, dans l'attente d'un service public de qualité) ; 2) l'intervention d'un savoir de "spécialiste" ; 3) dont la fonction se bornera à fournir un avis ; 4) à un mandataire qui l'a sollicité et rendra ainsi une décision "éclairée".

Inversement, une telle initiative se démarque de la propension actuelle à créer des comités d'usagers - comme on en

croise désormais au sein des hôpitaux publics (Lascombes). Deux conséquences à ce choix : il pose la question de l'indépendance et de la neutralité des pratiques de médiateurs, toujours très proches des services - une indépendance néanmoins garantie par le statut de "retraité" des médiateurs ; surtout, la faible socialisation du dispositif est à la fois gage de son efficacité ponctuelle (lorsqu'il faut "régler un problème"), et indice d'une démarche très pragmatiste, qui peut venir masquer les difficultés d'une administration à réfléchir en profondeur sur ses propres pratiques, et plus largement sur le type de relations entretenues avec un "public".

B - Sous-catégories et principes de variation.

Par-delà l'élément commun aux médiateurs que constitue "l'expérience professionnelle en partage", des sous-catégories permettent de révéler un certain nombre de variations dans les pratiques et les éthiques de la médiation. Il faut d'emblée noter la faiblesse numérique des femmes : sur les 31 médiateurs académiques actuellement en fonction (nonobstant 7 correspondants départementaux), seuls six sont des femmes, ce qui s'explique sans doute en priorité par un facteur générationnel⁵. Interrogées, les intéressées n'hésitent pas à mettre en avant ce qu'elles estiment ressortir de qualités plus spécifiquement féminines : capacités à l'écoute, compréhension bienveillante, compétence à l'accompagnement et sens pratique apparaissent ainsi comme des dispositions bien ajustées à la fonction de médiation :

"Je dirais que ça apporte un plus, par rapport aux usagers surtout, parce que lorsque vous avez une famille qui vient vous trouver, et quand je dis "famille" c'est plus souvent la maman qui se charge des questions scolaires et qui est attentive à l'équité envers son enfant, quand en face ces usagers trouvent une femme, je pense que c'est tout bêtement plus facile pour eux d'avoir confiance. C'est sans doute des histoires de projection avec beaucoup de subjectivité et d'arbitraire tout ça, le fait est que je pense que ça a des effets sur la relation."

Les entretiens successifs laissent voir deux autres spécifications possibles à l'intérieur du réseau. Les médiateurs font tout d'abord fréquemment référence aux "deux mondes" que constituent d'un côté l'enseignement pré-bac, de l'autre l'enseignement universitaire. Dans le premier cas, nos interlocuteurs font le récit d'un univers hiérarchique complexe mais stable et visible : le médiateur y a pour première tâche

⁵ Plus de la moitié des médiateurs interrogés sont nés avant 1940. Le taux d'activité féminin de cette génération à l'âge de 20 ans (c'est-à-dire en 1960) est de ?? Les médiateurs occupaient des postes de cadres dans l'Education Nationale, ce qui limite encore la probabilité d'y rencontrer des femmes.

d'orienter les requérants, en les guidant dans le dédale des services. Dans le second, l'organigramme n'apparaît d'aucun secours. L'autonomie des instances universitaires, l'absence de dispositifs d'inspection (notamment pédagogique), le faible degré de communication entre les services des UFR et parfois même l'absence d'un service juridique clairement identifié nécessitent, pour que la requête aboutisse, une implication personnelle forte des médiateurs dans des contacts singuliers et personnalisés avec ceux-là même auxquels elle s'adresse. Ces démarches font clairement intervenir des critères de familiarité et de proximité à l'égard des "responsables réels" de la régulation universitaire, mobilisent davantage les ressources de réseau des médiateurs. Elles désignent aussi en creux les plus grandes difficultés que rencontre le médiateur à faire réfléchir les services administratifs universitaires sur leurs propres modes d'action, dans la mesure où le fort degré de localisme, l'autonomie traditionnelle des agents et leur faible culture hiérarchique font obstacle aux apprentissages collectifs du "service à l'utilisateur".

La seconde spécification concerne l'orientation des médiateurs, en fonction de leur formation personnelle et des habitudes professionnelles qui lui sont liées. Car un petit groupe de sept ⁶médiateurs (inspecteurs généraux de l'administration de l'Education Nationale et de la Recherche, secrétaire général d'université, attaché d'administration centrale) se réclame d'une formation juridique en droit public, et y rattache volontiers ses pratiques :

"Je me suis fait un principe de ne recevoir de requête que par écrit, en revanche j'y réponds toujours très rapidement, à commencer par un accusé de réception. Ensuite je formule sous forme de bordereau la question auprès des services concernés, en demandant de respecter un délai imparti. Si les services me répondent clairement et dans les temps, j'écris la réponse au requérant, je peux vous donner la formule toute faite si vous voulez...Si la réponse me paraît peu claire, ambivalente, ou si les délais ne sont pas respectés, je relance le service concerné ou je m'y présente pour avoir des explications, des éclaircissements qu'ensuite je traduirai pour le requérant."

Les aspects relationnels de la médiation sont alors souvent marqués du sceau du soupçon :

"Je me méfie beaucoup du pathos, des situations où on me demanderait de jouer le rôle du psy, où l'arme ce serait de faire pleurer dans les chaumières. Et c'est vrai qu'autour de l'école, on sent qu'il y a tellement d'enjeux, l'affectif monte vite dans les discours. Je crois que je ne saurais pas quelle place avoir dans un contact de face-à-face, où il y a

⁶ Il faut préciser que les requêtes apparaissent davantage porteuses de tension organisationnelle au niveau universitaire, dans la mesure où leur agrégation peut motiver une action collective de la part des syndicats étudiants.

rapidement de la surenchère. Je préfère des pratiques plus formelles, mais à mon avis au final plus efficaces."

On aurait toutefois beau jeu d'opposer frontalement une médiation "de type relationnel" à une médiation "de type juridique". D'abord parce que les médiateurs plus portés à l'écoute personnalisée ne se départissent pas pour autant d'investissements de forme qu'ils jugent nécessaires à l'encadrement plus coutumier que réglementaire de leurs pratiques :

*"Moi j'aime le contact direct, la pâte humaine, ça me permet vraiment de toucher du doigt la difficulté, je ne vois pas comment un médiateur pourrait s'en passer. Mais attention, il ne s'agit pas de faire de la psychologie sauvage. Je ne suis pas là pour tendre le mouchoir, ou même prendre fait et cause pour le pauvre usager contre la méchante administration. Il faut d'ailleurs des garde-fous, parce qu'on pourrait prendre plaisir à endosser ce genre de rôle. Par exemple il y a toujours une trace écrite, je ne demande pas forcément aux personnes de m'adresser un courrier dans les formes avant une première rencontre mais je leur demande de me faire un résumé par écrit de leur requête, des démarches déjà effectuées et de l'amener lors de cette rencontre. Et je prends toujours garde à ne pas les déresponsabiliser, si certaines démarches qu'ils n'ont pas faites auraient pu être tentées je les engage à les entreprendre. Et puis ils savent que je ne suis pas un arbitre qui décerne des bons et des mauvais points, j'entends chacune des parties et lorsqu'il s'agit d'un conflit entre les parents et l'établissement scolaire, je fais attention à ne pas court-circuiter, je joins toujours l'établissement en suivant la ligne hiérarchique."*⁷

Ensuite parce que les médiateurs à l'orientation plus juridique ne se désintéressent pas du "contact" avec les requérants. Plus précisément, ils pensent qu'une application pleine et entière du règlement est plus à même de satisfaire les demandes des usagers, qu'une attitude privilégiant l'accompagnement relationnel. Ainsi la conception d'une équité fondée sur l'idée d'arrangements avec les règles⁸, et opposée au respect strict et abrasif de l'égalité, nous paraît-elle quelque peu fallacieuse : ce qui compte avant tout pour les médiateurs, c'est de parvenir à l'application la plus complète des règles, de manière à faire jouer l'intelligence de leur interprétation :

"Il ne faut pas prendre les règles, les décrets, les circulaires pour plus bêtes qu'ils sont. Il faut prendre acte

⁷ Cette posture révèle plus largement une opinion critique envers toute démarche de clientélisation des rapports aux usagers, qui produirait l'idée d'un service "sur mesure".

⁸ C'est du moins ce que suggère l'analyse du pouvoir discrétionnaire de "l'administration de terrain" par la sociologie américaine des organisations (Lipsky ?)

de la marge laissée à l'interprétation de leur application, qui n'est pas une marge fortuite, une sorte d'interstice à la frontière de la légalité dans lequel il est possible de mettre le doigt. Faire de la jurisprudence, ce n'est pas filouter. Le législateur sait qu'entre le texte et son application, il y a toute la distance entre une forme et les circonstances de la vie, l'infinie diversité des situations et des cas. Et dans un Etat de droit, on n'a pas seulement le pouvoir mais aussi le devoir d'ajuster. C'est l'esprit de la lettre, plus que la lettre qui compte. Alors une conception plus "relationnelle" de la médiation est intéressante dans la mesure où elle permet justement de mieux prendre en compte cet écart. Il reste que moi je fais de la médiation et pas de la conciliation."

C - Des personnalités bien disposées

Les médiateurs académiques de l'Education Nationale sont donc confrontés à la même difficulté que les délégués départementaux du Médiateur de la République, créés en 1973 sur le modèle nordique des Ombudsmen (Warin 2002) : il leur faut exercer un contrôle fondé sur des notions non-juridiques comme le bon fonctionnement de l'administration et l'équité, ce qui leur confère une compétence plus large que celle du juge administratif (Delaunay 1999) ; en même temps, ils ne sont pas habilités à contester les décisions administratives, à enjoindre des modifications de procédures ou à recommander des réformes de type réglementaire ou juridique. Ils acceptent ainsi d'émettre un produit - le rapport académique annuel - sans véritable force : ils transmettent, informent, attirent l'attention, formulent éventuellement des suggestions au Médiateur National, qui se charge à partir de cette collecte d'émettre une série de propositions dont il conviendra d'évaluer régulièrement les effets.

S'il est une puissance qui permet de les caractériser, c'est ainsi celle de "l'autorité", dans un dispositif fondé sur une confusion entre les caractéristiques morales de la personne et ses qualités professionnelles. Cette autorité renvoie d'abord au multipositionnement socioprofessionnel des intéressés. Car la plupart des médiateurs académiques joints font allusion à plusieurs adhésions associatives, avec une nette propension à se mobiliser en direction des pays en développement, ou au sein des réseaux d'éducation populaire. Les compétences induites par ce type d'engagement polycentrique nous semble renvoyer d'une part à une aptitude réflexive, théorisée par D.Schön (1983) et appliquée aux enseignants par plusieurs chercheurs en éducation (Lessard 1991, Lang 1996 et 1999). Nos interlocuteurs ne se sont pas contentés de produire un service pendant leurs années d'activité, ils ont montré qu'ils savaient se situer en surplomb de leur propre métier, dans une réflexion distanciée sur leurs pratiques. Cette "prise de hauteur" se double d'autre part d'une posture axiologique,

leur permettant de porter un regard normatif, souvent critique, sur leur propre univers professionnel : la responsabilité de l'école dans la reproduction des inégalités et des hiérarchies sociales, les difficultés de l'administration scolaire à considérer la personne, les tendances de l'institution à ignorer son environnement sociétal sont autant de thèmes par lesquels nos interlocuteurs justifient l'intérêt qu'ils portent à la fonction.

L'autorité morale des "personnalités" que constituent les médiateurs, révélée par la polyvalence de rôles sociaux, réclame que leur compétence à tenir ensemble raison et convictions se transforme en performance proprement pédagogique auprès des services déconcentrés. L'essentiel est de produire et faire produire du compromis, c'est-à-dire de concilier les contradictions entre le souci de la personne et l'égalité de traitement, le respect des procédures et leur adaptation différentielle. "Démarche raisonnable", "prudence", "mesure", "sagesse", "maîtrise" : autant de vertus par lesquelles s'articulent un vécu antérieur au cours duquel nos interviewés se sont illustrés comme "hommes de dialogue", et une action "destinée à faire naître ou renaître des relations nouvelles, soit à prévenir ou guérir des relations perturbées" (Six 1990). Une disposition au contrôle public des passions, souvent vérifiée dans le cours de la trajectoire professionnelle, en même temps qu'une sensibilité avérée à la cause des "éduqués" prennent ici la forme d'un modèle de comportement. P.Warin (2002, p.52-53) y insiste à propos des délégués du Médiateur de la République : "En agissant en tant que pédagogues, les délégués du Médiateur ne cherchent pas vraiment à légitimer l'action administrative, ni à s'ériger en porte-parole des usagers. Leur démarche repose sur un double objectif qui leur confère une neutralité : d'un côté, ils visent à améliorer les services rendus en attirant l'attention des administrations sur les difficultés qui sont de leur fait, de l'autre, ils cherchent à faire comprendre aux requérants que l'activité administrative a ses limites et ses contraintes."

2 - Des pratiques sous le sceau de l'ambivalence

Ce sont pourtant les difficultés exprimées par les personnes les moins bien disposées à ce rôle d'intercession, qui donnent une idée de l'ambivalence de l'exercice. D'un côté, le principe consistant à considérer de manière bienveillante les requêtes des usagers peut provoquer, comme par un effet compensatoire, une attitude de défiance envers la surenchère des préférences que porte le modèle consumériste. De l'autre, le travail avec les services peut trouver à se durcir en une attitude de para-contrôle et de surveillance des dysfonctionnements.

A - Trouver une place fonctionnelle

Deux publics, parfois sécants, s'adressent au médiateur académique : les personnels qui connaissent des problèmes relevant de la réglementation statutaire et du droit du travail de la fonction publique, et les usagers. Dans le premier cas, des services rectoraux sont déjà en place. Dans les entretiens, les rapports avec les services juridiques sont largement définis sous un aspect positif : questionnés à ce propos, les médiateurs recentrent leur fonction sur l'évitement du contentieux. Il s'établit ainsi une forme de donnant-donnant, dans lequel les services juridiques fournissent les informations nécessaires au traitement approfondi des dossiers, tandis que la médiation est amenée à éviter l'encombrement du contentieux. Les relations avec les Directions Des Ressources Humaines sont plus complexes. D'abord parce que le réseau des DDRH se met en place tardivement dans l'Education Nationale, et peine à trouver sa place entre une direction des personnels forte, et l'implication déjà ancienne des Inspections Pédagogiques dans le traitement des personnels en difficulté. Ensuite parce que le service du médiateur lui fait directement concurrence, alors même que proférant son indépendance, il paraît mieux adapté à la démarche de requête qu'un service faisant lui-même partie de l'administration que le plaignant vient pointer du doigt. Le premier rapport du Médiateur National le souligne :

*"Le médiateur académique qui ne fait pas partie de l'administration à la différence du DDRH, ne doit jouer un rôle qu'à titre exceptionnel. Or, actuellement, la totalité des médiateurs académiques sont parfois submergés de réclamations qui, pour la plupart, auraient pu être solutionnés par le DDRH, voire le chef d'établissement."*⁹

Désignés par un rôle plutôt qu'assignés à une structure, les médiateurs peuvent ainsi apparaître comme des "mouches du coche" pour un service de ressources humaines en mal de considération hiérarchique. De même, leurs interventions auprès

⁹ Le rapport de 2001 y insiste à nouveau : "Plus grave est la situation dans laquelle se trouvent des demandeurs qui n'ont pour seule réponse à des situations parfois dramatiques sur le plan humain, qu'une grande résignation de la part de l'administration. Dans un tel contexte qui se caractérise souvent par de bonnes relations entre le DDRH et le médiateur académique, ce dernier est parfois très démuni et doit rappeler régulièrement que son rôle consiste à suggérer des solutions qui ne peuvent être prises que par l'administration et... notamment un DDRH en prise effective sur l'ensemble du dispositif de gestion (...). Les médiateurs académiques constatent, en dépit des qualités personnelles des intéressés, une grande incertitude quant à leur rôle véritable, leur positionnement et une grande difficulté à faire naître, au-delà des mots, une démarche en réseau."

des services administratifs peuvent être interprétés comme un court-circuit dans un traitement routinisé des dossiers, où la logique d'un fonctionnement inter-services l'emporte généralement sur la considération du contenu propre des opérations et de la place qu'y tient l'administré.

B - Convertir les ayant-droit

Si les requêtes des personnels sont l'occasion de saisir la difficulté à s'insérer dans un fonctionnement administratif basé sur une logique de statuts et de structures davantage que de rôles et de coordination de réseau, la part croissante des requêtes des usagers engage un autre type de difficulté.

Les rapports du Médiateur National donnent à voir des usagers saisis par un "sentiment d'injustice" face à un service public qu'ils ne cherchent pas *a priori* à quitter, mais dont ils regrettent l'incompréhension, le manque d'écoute et de dialogue, la faible capacité à proposer des solutions de rechange ou à construire des compromis. Lorsqu'on classe les réclamations, la notion de "justice" au regard de laquelle les usagers s'estiment maltraités et qui motive leur démarche apparaît renvoyer à trois types de conceptions différentes. La première concerne l'égalité des chances : dans le cas du handicap ou des difficultés propres à la situation familiale, les moyens de discrimination positive (donner plus à ceux qui ont moins - un aide-éducateur, une bourse...) permettent par principe d'aligner les élèves sur un même niveau de ressources, sans pénaliser les familles. La deuxième relève d'une justice commutative : si les familles acceptent de scolariser leurs enfants précoces dans l'enseignement public, participant ainsi à élever le niveau scolaire d'une classe ou d'un établissement, c'est en échange d'un cursus abrégé et d'une pédagogie adaptée au cas de leur enfant. Il s'établit un "donnant-donnant" au travers duquel les familles font valoir ce qu'elles apportent au système éducatif, afin d'obtenir une équivalence dans l'échange. Le troisième type de justice renvoie en fait à l'équité de traitement : il s'agit alors de proportionner la réponse institutionnelle aux caractéristiques de la situation, par exemple d'ajuster la sanction aux actes d'un élève difficile.

Les médiateurs académiques ne peuvent être saisis par les services administratifs confrontés à une difficulté, mais uniquement par les usagers. Ils se réfèrent cependant à une identité institutionnelle forte, qui induit une position originellement positive à l'égard des services académiques, qui font "*généralement très bien leur travail*", auxquels "*il est rarissime de pouvoir reprocher un manquement de type réglementaire*". De cette posture, il se dégage deux conséquences. La première, qui apparaît très régulièrement en conclusion des rapports du Médiateur National, consiste à

insister sur l'importance de l'information. Le rapport sur l'année 2002 l'affirme :

"(...) nombreux sont les interlocuteurs des médiateurs qui attendent d'eux la possibilité d'explicitier leur situation sans nécessairement attendre une solution. Ce simple constat renforce la nécessité pour l'institution scolaire d'écouter et d'expliquer, condition de l'établissement d'un lien de confiance de qualité."

Comme pour ajouter un surcroît de crédibilité à l'argument, le Médiateur précise que *"Cette confiance est aussi une condition de l'efficacité de l'action administrative."*

La seconde conséquence porte sur l'orientation des pratiques des médiateurs à l'égard de cet usager moins utilitariste que désinformé, moins revendicatif qu'en perte de repères. De même qu'il faut en quelque sorte civiliser les mœurs administratives¹⁰, il s'agit d'inciter le requérant à opérer une démarche de conversion, depuis la posture de "l'ayant-droit agressif" à celle de "l'utilisateur conciliant".

Contrairement à l'analyse strictement utilitariste du consumérisme scolaire (R. Ballion 1982, J.E. Charlier 1993), les dossiers de médiation permettent de juger des attentes de l'utilisateur et de vérifier ce que Philippe Warin appelle son "individualisme modéré". Il va donc s'agir de l'aider à produire une expression légitime de ses intérêts propres, c'est-à-dire à s'extraire d'une posture d'outragé pour monter en généralité, à passer du registre économique de l'intérêt personnel au registre civique empruntant au langage des vertus, et renvoyer ainsi l'unicité de sa situation "à des valeurs universelles censées cimenter la vie sociale et empêcher que les relations de service ne soient qu'un pur rapport de force" (Warin 1999). Ces grandeurs susceptibles de soutenir une position commune par la pertinence morale et la cohérence normative qu'elles permettent d'afficher, sont la solidarité (par rapport au handicap, aux situations familiales, aux élèves difficiles), la reconnaissance des différences (cas du handicap, des élèves intellectuellement précoces), ou encore la limitation de l'arbitraire (cas des sanctions disciplinaires, de l'évaluation des jurys)¹¹.

¹⁰ L'insistance, dans les entretiens comme dans les rapports, sur la nécessité d'accuser réception aux courriers des requérants, de leur répondre le plus diligemment possible, d'indiquer les coordonnées de l'agent qui suit le dossier, en constitue une preuve parmi d'autres.

¹¹ Gardons-nous bien cependant de céder à une conception angélique de l'utilisateur-citoyen. D'une part, c'est précisément l'exposition par les usagers de leur loyalisme (ce que les rapports du médiateur de l'Education Nationale appelle "la bonne volonté") qui leur sert d'argument dans l'établissement d'un compromis susceptible de faire place à leurs intérêts. D'autre part, il faut bien reconnaître que l'appui sur des

C - Entre la logique des "sages" et celle des "professions intermédiaires".

Les pratiques de médiation, dont on ne peut que constater l'expansion depuis une vingtaine d'années dans différentes sphères sociales¹² - l'Education Nationale en concernant au final le dernier champ institutionnel d'application -, pourraient bien révéler un mouvement plus large de disqualification de la fonction régulatoire autoritaire des institutions sociales, au profit d'une valorisation de l'autocontrôle par les individus et les groupes de leurs propres pratiques¹³. A ce titre, nombre de caractéristiques socioprofessionnelles des médiateurs académiques de l'Education Nationale rappellent celles que D.Memmi (1996) a décrit pour les membres du Comité National d'Ethique. Notamment, "l'éloignement du fondamentalisme professionnel" permet de se distancier avec une conception formaliste du règlement ; il renvoie aussi à la "hauteur" que les personnalités désignées sont socialement autorisées et professionnellement formées à prendre à l'égard du stéréotype populaire du bureaucrate "rond de cuir" conformiste et défensif. Cette distance se fonde seulement cependant sur la longue fréquentation des services ; elle ne s'appuie pas sur les ressources qualifiantes et spécialisées d'une professionnalisation qui pourrait outiller et rendre crédible les compétences ainsi mises en œuvre¹⁴. De même que l'éthique apparaît comme une "normativité molle"¹⁵, la médiation renvoie à une "régulation floue" et intersticielle, dotée de l'efficacité que confère l'autorité morale de qui l'exerce, dans le circuit d'échanges permanents qu'il instaure entre les services, les établissements, les publics et les professionnels éducatifs.

références éthiques à la solidité que les dispositifs collectifs lui confèrent. Appareillés par exemple d'un réseau associatif dynamique de parents d'élèves, l'arbitrage individuel des coûts et des intérêts n'a d'autre choix que de s'imbriquer dans une conception supra-personnelle du bien public.

¹² Certains auteurs ont d'ailleurs pu parler d'"inflation" à ce propos. Voir M.Lindeperg (2001).

¹³ Un tel mouvement entre en cohérence avec le "processus de civilisation" que définit N.Elias (?).

¹⁴ C'est là du moins l'argument que mobilisent les tenants d'une professionnalisation de la médiation familiale, sur fond de crise des métiers du social. Voir M.Sassier (2001).

¹⁵ D.Memmi écrit : "Tout se passe comme si les experts savaient qu'en se renvoyant simplement la balle, elle prend sans cesse de l'épaisseur normative, à la façon, en quelque sorte, dont se confectionne une barbe-à-papa. Cette opération se fait à partir de la science molle produite par les experts." (p.218)

Producteurs d'ententes par circulation de la parole, proches en cela de ces "sages" qui fabriquent de la norme par agglutinement d'énoncés, les médiateurs académiques exercent donc moins un "métier" qu'ils s'investissent dans une "fonction" dont les attributs rappellent en bien des points la "mission" qui a pu orienter leur trajectoire professionnelle et leur conception du service public¹⁶. En cela, ils se rapprochent aussi sous certains aspects des "nouvelles professions intermédiaires" du secteur tertiaire, dont le rôle professionnel n'est plus dicté par l'amont du règlement ou de la déontologie, mais "par l'aval", c'est-à-dire par l'utilisateur avec lequel le service se trouve coproduit. On retrouve notamment dans le travail de médiation les trois spécificités propres aux "nouveaux métiers du social" : un brouillage de la démarcation entre les bénévoles et les professionnels¹⁷, au point que la compétence se définit moins par la qualification que par la capacité à construire son cadre de travail ; une connaissance "de l'intérieur" d'un univers de pratiques et de sens, supposée garantir l'adaptation de l'action aux besoins réels du public ; enfin une démarche consistant à aller au-devant des usagers, en suscitant la demande plutôt qu'en l'attendant, de manière à atteindre ceux qui ne solliciteront pas spontanément, parce que rebelles aux structures traditionnelles.

Entre "sages" et "nouveaux travailleurs sociaux", les médiateurs académiques de l'Education Nationale doivent finalement œuvrer à ce que la continuité d'une gestion des flux ne produise pas de rupture sociale.

Conclusion

Les médiateurs académiques de l'Education Nationale occupent une fonction davantage qu'ils exercent un métier. Cette non-professionnalisation voulue dès l'origine et revendiquée au cours des entretiens est un élément explicatif de la précarité du rôle, qui pourrait être rayé de la carte des services déconcentrés par une circulaire identique à celle qui

¹⁶ La rhétorique du désintéressement et du don émaillent d'ailleurs leurs propos, qu'il s'agisse de rappeler les "*émoluments ridicules touchés pour une tâche de plus en plus prenante*", ou "*l'indépendance financière, gage de l'indépendance politique*". Sur un mode plus intime, l'acceptation du rôle de médiateur répond aussi à la nécessité ressentie de ne pas perdre contact, en tant que retraité, avec ce que plusieurs d'entre eux nomment "*la maison*" Education Nationale.

¹⁷ Apparaissent et se répandent par exemple dans le champ associatif des figures aussi paradoxales que celles du bénévole très qualifié et du professionnel dont la qualification est sans rapport direct avec le poste de travail qu'il occupe.

l'a créé. Peut-être trouve-t-on là la cause de l'isolement des médiateurs, et la difficulté éprouvée à faire émerger plus largement une communauté administrative cherchant à améliorer de manière coordonnée les conditions de la "rencontre bureaucratique"¹⁸.

Mais le rapport vocationnel des "personnalités de l'Education Nationale" que constituent les médiateurs académiques à leur ancien espace professionnel rappelle que "l'autorité indépendante" sans force juridique dont il se réclame est aussi dotée d'une autorisation sociale bien réelle. Peut-être est-ce là une condition plus déterminante qu'une quelconque qualification professionnelle pour soutenir les petits fonctionnaires des services déconcentrés dans un long processus de modernisation administrative, ne consistant pas seulement à promouvoir la logique de l'efficacité de l'Etat derrière la qualité de ses services, mais à prendre sa part de responsabilité dans la démocratisation de l'accès aux droits publics.

Eléments de bibliographie

BALLION R. 1982. *Les consommateurs d'école*. Paris, Stock.

CATTONAR B., MAROY C. 2000. « Rhétorique du changement du métier d'enseignant et stratégie de transformation de l'institution scolaire ». *Education et Sociétés*, n°6, pp.21-42.

CROZIER M.1963. *Le phénomène bureaucratique*. Paris , le Seuil.

DELAUNAY B. 1999. *Le médiateur de la République*. Paris, PUF.

DEMAILLY L.1994.« Mobilisation d'encadrement et mobilisation des groupes professionnels : le cas des enseignants en France ». In : Lucas Y. et Dubar C , *Genèse et dynamique des groupes professionnels*, pp.315-324. Lille, Presses Universitaires de Lille.

ELIAS N. 1973. *La civilisation des mœurs*. Paris, Calmann-Lévy (1^{ère} éd. 1969).

¹⁸ A ce titre, le choix de qualifier la médiation comme "compétence" renvoie à la confrontation entre une conception "jacobine" et une conception "libérale" à la faveur de laquelle la fonction de Médiateur de la République a été créée en 1973. La première posture laisse "au seul juge administratif la possibilité de défendre les citoyens des abus de l'administration" ; la seconde conçoit "la gestion amiable de ces abus comme un élément de régulation de la fonction administrative". Voir P.Warin, op.cit., p.55.

- HUGHES E.C. 1958. *Men and their Work*. New-York, Free Press.
- JEANNOT J. 1998. *Les usagers du service public*. Paris, PUF.
- LANG V. 1996. « Professionnalisation des enseignants, conception du métier, modèles de formation ». *Recherche et Formation*, n°23, pp.9-27.
- LANG V. 1999. *La professionnalisation des enseignants. Sens et enjeux d'une politique institutionnelle*. Paris, PUF.
- LINDEPERG M. 2001. « Médiation et conciliation de proximité. » *Problèmes politiques et sociaux* n°872, pp.37-40.
- LESSARD C., Perron M. et Bélanger P.W. 1991. *La profession enseignante au Québec. Enjeux et défis des années 1990*. Institut québécois de recherche sur la culture. N°30.
- LIPSKY M. 1982. *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in public services*. New-York , Russel Sage Foundation.
- MEMMI D. 1996. *Les gardiens du corps. Dix ans de magistère bioéthique*. Paris, Ed. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.
- SASSIER M. 2001. *Arguments et propositions pour un statut de la médiation familiale en France*, Rapport remis à Madame la Ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées.
- SCHÖN D. 1983. *The reflective practitioner*. New York, Baic Books.
- SIX J.F. 1990. *Le temps des médiateurs*. Paris, Seuil.
- SIX J.F. 1995. *La dynamique de médiation*. Paris, Desclée de Brouwer.
- WARIN P.(dir.) 1997. *Quelle modernisation des services publics ?* Paris, La Découverte.
- WARIN P. 2002. *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*. Paris, LGDJ.
- WELLER J.M. « La modernisation des services par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) ». *Sociologie du travail*. N°3, pp.365-392.
- FRITSCH P.

WARIN P. 1999. « La citoyenneté de guichet : quelques éléments de définition et de discussion ». Dans : Decreton S. *Service public et lien social*. Paris, L'Harmattan.

37137 car.