

L'espace intermédiaire concurrentiel de l'espace institué ? Médiateurs académiques et directeurs des ressources humaines face aux personnels de l'Education Nationale

Hélène Buisson-Fenet

helenebfenet@univ-aix.fr

LEST/ UMR 6123

35 Avenue Jules ferry 13 626 Aix-en-Provence Cedex

L'essentiel des travaux français de sociologie de l'éducation bâtissent leur analyse sur des enquêtes de terrain menées dans l'établissement, entité privilégiée de l'observation. Un petit nombre d'études récentes, influencées par les travaux des politologues sur l'action publique, portent davantage l'accent sur l'organisation scolaire au travers de son fonctionnement administratif. La gageure consiste à saisir des objets qui relèvent de l'organisation institutionnelle, tout en marquant la distance avec les évaluations de type administratif.

A ce titre, la notion "de dynamique intermédiaire" peut permettre d'appréhender des niveaux de régulation de l'action publique éducative jusqu'ici délaissés. Nous l'appliquons dans ces lignes au rôle des médiateurs de l'Education Nationale, dont l'activité consiste à "améliorer la qualité du service rendu aux usagers et acteurs du service public d'éducation" (Rapport du médiateur de l'EN 1999), à partir des récits de pratiques recueillis auprès d'une trentaine de médiateurs académiques et de l'observation ethnographique du travail de l'un d'entre eux. Elle vise ensuite à expliquer pourquoi les médiateurs s'occupent toujours majoritairement de dossiers de personnels, quand leur mission devrait en premier lieu s'adresser aux usagers. Nous examinerons, sur la base de résultats d'études administratives et d'une seconde série d'entretiens, comment peuvent s'analyser les relations du Médiateur avec un service émergent sous de tout autres conditions au sein des rectorats, celui des ressources humaines. Si l'on a bien affaire à un "chevauchement de compétences", peut-on pour autant parler avec A. Abbott de "concurrence juridictionnelle" pour caractériser les tensions territoriales qu'occasionne ce double traitement ? Ou n'est-ce pas le propre de toute dynamique intermédiaire, que de "problématiser" les espaces et les rôles institués ?

1 – L'espace intermédiaire de la "médiation" : le cas de l'Education Nationale

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". Transparence et allègement des procédures, proximité dans la rencontre bureaucratique : les "attentes du public", bien réelles sinon invoquées comme telles par le management public, participeraient à faire glisser le référentiel de la *mission* de service public vers celui de la *relation* de service. La démarche de médiation, développée dès 1973 avec l'instauration d'un Médiateur de la République et de ses délégués sur le modèle nordique des Ombudsmen, apparaît ainsi 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 ?

A – Les "dépanneurs de justice" de l'Education Nationale

Dans l'Education nationale, la loi d'orientation de 1989 a rappelé la place centrale de l'élève, et développé 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 académiques. Le premier rapport de 1999 définit 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 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 médiateur de l'Education Nationale est nommé pour trois ans renouvelables par arrêté du Ministère, et choisit pour un an renouvelable ses médiateurs académiques, "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." Retraités, les 38 médiateurs académiques fondent leurs compétences sur la longueur de leur propre carrière dans l'Education nationale. 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 et ayant tous connus plus de trois académies.

Parce que l'administration éducative apparaît très décentralisée et qu'elle est avant tout vécue comme complexe, les médiateurs doivent être de fins connaisseurs des spécificités du terrain sur lequel ils exercent :

"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." (Médiateur académique, 63 ans)

Par-delà l'élément commun que constitue l'expérience professionnelle en partage, les entretiens laissent voir deux spécifications possibles. 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 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, 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 forte des médiateurs dans des contacts *intuitu personae*.

La seconde spécification concerne l'orientation des médiateurs, en fonction de leur propre cursus et des habitudes professionnelles qui lui sont liées. Un petit groupe de sept

médiateurs (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 la formalisation de 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." (MA, 67 ans)

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 rapidement de la surenchère. Je préfère des pratiques plus formelles, mais à mon avis au final plus efficaces." (MA, 65 ans)

La "médiation relationnelle" ne s'oppose pas pour autant à la "médiation administrative" : une application pleine et entière du règlement semble en fait 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 règles, 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 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.(...) Il reste que moi je fais de la médiation et pas de la conciliation. » (MA, 67 ans)

B – Humaniser les pratiques administratives, convertir les ayant-droit.

Les médiateurs académiques sont ainsi amenés à exercer un contrôle fondé sur des notions non-juridiques comme le bon fonctionnement de l'administration et l'équité ; 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 ; dans une fonction où se confondent les caractéristiques morales de la personne et ses qualités professionnelles, "l'autorité" des médiateurs apparaît triplement fondée : sur la vertu de la distance critique à l'égard du fonctionnement administratif ; sur la compétence à coordonner les informations des services ; enfin sur la performance consistant à communiquer diligemment mais dans le respect des procédures. L'essentiel consiste à produire et faire produire du compromis, c'est-à-dire à concilier les contradictions entre le souci de la personne et l'égalité de traitement. 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."

Du côté des usagers, les rapports du Médiateur National donnent à voir 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. L'usager scolaire apparaît moins utilitariste que désinformé, moins revendicatif qu'en perte de repères.

Contrairement à l'analyse strictement utilitariste du consumérisme scolaire, les dossiers de médiation permettent 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." Ces grandeurs susceptibles de soutenir une position commune par la pertinence morale et la cohérence normative qu'elles permettent d'afficher, sont la solidarité, la reconnaissance des différences, ou encore la limitation de l'arbitraire. De même qu'il faut en quelque sorte civiliser les mœurs administratives, 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'usager conciliant".

C – Médiateur, un "métier de l'intermédiaire" ?

Les pratiques de médiation, dont on ne peut que constater l'expansion depuis une vingtaine d'années dans différentes sphères sociales, 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 pratiques. Elles renvoient en tous cas 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.

Si l'on estime pouvoir parler de "dynamique intermédiaire" pour désigner la fonction du médiateur dans l'Education Nationale, c'est parce qu'elle nous semble relever de quatre traits caractéristiques : 1) elle vise à répondre à l'émergence d'une situation de fait problématique, c'est-à-dire non-saisissable et gérable par des services cloisonnés ; 2) elle nécessite une coordination de savoir-faire disparates, et s'inscrit ainsi dans une position d'interface ; 3) les compétences qu'elle mobilise ne sont pas tant définies par une qualification permettant *a priori* de mesurer l'adéquation au contenu du poste, que par la capacité à construire son propre cadre de travail ; 3) et par la capacité à garantir l'adaptation de son action aux besoins dits « réels » du public.

2 – *Chevauchements de rôles autour de la médiation : un effet induit des « dynamiques intermédiaires » ?*

La médiation non-institutionnelle, telle qu'elle fonctionne dans l'Education Nationale, indique à sa mesure l'importance conférée à la "démarche qualité" dans l'institution, et la nécessité d'individualiser davantage la rencontre bureaucratique. Or cette démarche ne concerne pas les seuls usagers extérieurs à l'école, bien au contraire : la majorité des dossiers que traitent les médiateurs académiques concerne le personnel enseignant, et relève donc des services déconcentrés d'un Ministère employeur de plus de la moitié des fonctionnaires d'Etat.

A – Des compétences en concurrence ?

En 1999, date de son premier rapport, le Médiateur national comptait 21% des réclamations traitées en provenance des usagers ; dans le dernier rapport, cette proportion s'élève à 41%. Les requêtes des personnels restent donc majoritaires, et concernent pour l'essentiel des questions de carrière et de statut (27%), de mutations et d'affectations (21%), enfin des questions financières (21%). En l'absence de médiation, ces "affaires" relèveraient indistinctement des services juridiques du rectorat ; mais l'existence du médiateur, loin de faire concurrence au traitement du contentieux, en spécifie précisément le fonctionnement : il s'agit bien de mettre en place un filtre qui permette une régulation moins formelle des dysfonctionnements, et retarde la décision de passage en tribunal administratif pour mieux la motiver. S'établit ainsi une forme de "donnant-donnant", dans lequel les services juridiques fournissent les informations nécessaires au traitement technique approfondi des dossiers, tandis que la médiation est amenée à éviter l'encombrement du contentieux. Il en va tout autrement avec les services de Direction des Relations et des Ressources Humaines. Dès son premier rapport, le Médiateur 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 solutionnées par le DDRH, voire le chef d'établissement."

Une première interprétation de cette situation puise à l'idée de "concurrence juridictionnelle" que développe A.Abbott dans son ouvrage de 1988 : "Tout ce qui survient au sein d'une profession a des répercussions sur les professions voisines et se traduit soit par des développements, soit par des défaites" qui renforcent ou fragilisent leur "juridiction". La médiation, spécialisée dans le traitement des requêtes, court-circuiterait la fonction originelle des DRRH, celle de l'aide aux personnels en difficulté. Plus généralement, on peut se demander dans quelle mesure certains dispositifs intermédiaires de l'action publique, qui visent souvent à répondre à un "problème" mobilisant plusieurs catégories d'acteurs, ne bénéficient pas à la fois d'un effet d'annonce et d'une accessibilité plus importants que les espaces institués déjà routinisés, et portent indirectement atteinte à l'ordonnement des lignes fonctionnelles classiques, qui apparaissent, par contraste, complexes et encombrées.

B – Des dispositifs plus ou moins lisibles ?

Les "dysfonctionnements et remédiations" ont longtemps été le seul domaine d'intervention que la tutelle ait clairement caractérisé pour définir le rôle du service de RRH, en ce sens il a donné lieu à d'importants investissements de la part des nouveaux DRH. Si l'on peut parler de "concurrence" au sens où ce champ d'action se trouve partagé avec les médiateurs académiques et nécessite les mêmes compétences¹, c'est donc d'une part à la condition de nuancer la force du réseau des médiateurs par la faiblesse des services de RRH ; d'autre part, d'analyser les cas pour lesquels on peut constater une coordination de la remédiation plus importante que sa mise en concurrence.

¹ Les avis de vacances de postes DRH publiés au BOEN (n°31, 32, 36 de 1999) soulignent la nécessité d'un "sens aigu des relations humaines", d'une "aptitude à la communication, à l'écoute, au dialogue et au management participatif", du "souci de fédérer l'action de différentes structures", d'un "intérêt certain pour le maintien et le développement d'un dialogue social de qualité".

Dans le cadre de l'administration scolaire déconcentrée, la mise en place d'une gestion des ressources humaines qui ne soit pas réduite à la seule gestion administrative des personnels rencontre bien des difficultés. Consacrée en 1994 avec la mesure n°131 du Nouveau Contrat pour l'Ecole, cadrée par la circulaire du directeur de cabinet du 26 mars 1997, mobilisée dans la circulaire ministérielle du 14 septembre 1998 portant sur la déconcentration du mouvement national des enseignants du second degré, elle se heurte néanmoins à trois séries d'obstacles. Le premier renvoie à la permanence d'une logique strictement statutaire qui l'emporte le plus souvent sur la prise en compte des compétences dans le poste occupé : le principe d'égalité de traitement des fonctionnaires de grade et d'ancienneté identiques fait passer au second plan l'évaluation des services effectivement rendus. La deuxième difficulté concerne le manque de professionnalisation des services RRH : alors même qu'on compte en moyenne 15 000 enseignants du second degré et 395 spécialités disciplinaires différentes gérés par chaque rectorat, les outils prévisionnels (pyramides des âges, bilans de compétences, entretiens de motivation) ne sont pas d'usage systématique, et l'évaluation qualitative des motivations, des attentes ou des effets de la formation reste rare. Le troisième obstacle consiste en une lisibilité restreinte des services de GRRH : troisième homme du rectorat après le secrétaire général, le DRH doit faire avec l'éclatement de la fonction "personnels" en deux services importants que sont la Division du Personnel Enseignant (pour la gestion des carrières, grades et échelons) et la Division de l'Organisation Scolaire (pour la gestion des moyens).

On ne peut donc retenir l'interprétation en termes de "concurrence juridictionnelle" entre Médiateur académique et DRH que dans la mesure où cette concurrence est appréhendée comme foncièrement imparfaite : l'accompagnement des personnels en difficulté est rendu plus simple par sa construction sous forme de "réclamation" lorsqu'il échoit au médiateur de s'en saisir ; inversement, la puissance de la gestion administrative des dossiers au regard des difficultés d'un traitement individualisant des personnes, montrent à quel point l'espace institué – celui des DIPE et autres DOS - peut faire barrage aux dynamiques intermédiaires. Il est à ce titre d'autant plus judicieux d'examiner de près à quelles conditions médiateur académique et DRRH se coordonnent durablement. Nous disposons pour cela de deux exemples : celui du Dispositif d'Aide aux Personnels de l'éducation nationale de l'Académie de Rennes (DAPAR), dont la mission est de mobiliser diverses compétences (dont celle du médiateur) pour trouver des solutions aux personnels en situation professionnelle difficile, quelle qu'en soit l'origine, et dont le signalement passe par la rédaction d'un rapport cosigné avec le chef d'établissement ; celui du Réseau d'Aide au Personnel de l'Education de l'académie de Lille (RAPE), en place depuis 1991, qui met en synergie les services rectoraux du personnel, le dispositif de formation continue constitué de la DAFCO et de la MAFPEN, le Service Académique d'Information et d'Orientation.

C – La médiation, une démarche qualitative consolidée par la coordination de "professionnels de l'intermédiaire".

Désignés par un rôle plutôt qu'assignés à une structure, les médiateurs académiques apparaissent comme des "mouches du coche" pour un service de ressources humaines en mal de considération hiérarchique : c'est du moins le cas lorsque la logique d'un fonctionnement inter-services l'emporte sur la considération du contenu propre des opérations et de la place qu'y tient l'administré. *A contrario*, l'insertion dans un réseau qui permette au service de RRH de s'extraire du cadre organigrammatique et des contraintes fonctionnelles associées en récupérant des marges de manœuvre en matière de gestion fait de lui un *nouvel espace intermédiaire* susceptible de s'abouter au travail du médiateur et de ses délégués, plutôt que de s'en trouver concurrencé.

"(...) *Je me suis dit que la situation ne changerait pas si le service RRH ne changeait pas lui-même de positionnement. L'année suivante, j'ai obtenu du secrétaire général de transformer mon service en cellule chargée "d'extraire" en quelque sorte les savoir-faire des différents services du personnel autour de plusieurs thématiques, dont celle de l'aide aux personnels en difficulté. On a mis au point un livret documentaire qui sert d'outil aux chefs d'établissement et dans lequel figure le médiateur comme personne-ressource, un relais écoute avec une ligne téléphonique, un dispositif de tutorat avec la possibilité d'ouvrir une procédure de reclassement. La proportion de ces dossiers a beaucoup baissé dans les statistiques du médiateur, et ceux des usagers sont en passe de devenir majoritaires.* " (DRH académique, 45 ans)

Conclusion

L'espace intermédiaire que constituent les pratiques de médiation donne naissance à des rôles fonctionnels, comme celui du « médiateur académique » dans l'Éducation Nationale, dont la mobilisation peut faire apparaître par contraste les troubles de l'institué – en l'occurrence, le « résidu » que constituent, pour les services rectoraux des personnels, les dossiers des personnels dits « en difficulté ». On n'a pas tant affaire ici à une concurrence de juridictions, d'ailleurs bien compromise par cette mission non professionnelle qu'assume un médiateur retraité, devenu statutairement indépendant de l'instance qui en requiert le service, qu'à un effet de « révélation » au sens photographique du terme. Si les rôles du médiateur et du DRRH se chevauchent, ce n'est que partiellement ; en revanche, la volonté politique affichée de privilégier l'aval sur l'amont, d'induire la décision d'une évaluation des besoins des usagers plutôt que de déduire l'action publique de procédures décisionnelles faiblement connectées au terrain, met davantage en lumière ce (et ceux) que la définition du contenu des postes oublie. Une alternative s'offre alors : ajouter une béquille à l'organigramme, sous la forme d'un « service social du personnel enseignant » ; ou prendre la démarche qualité au sérieux, et par-delà le soupçon d'attenter à la logique statutaire de la fonction publique, en préciser les recompositions en cours.

Éléments bibliographiques

Abbott A. (1988). *The System of Professions*, Chicago :University of Chicago Press.

Warin P. (2002). *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*. Paris, LGDJ.