



**HAL**  
open science

## Gouverner par la médiation

Jacques Faget

► **To cite this version:**

Jacques Faget. Gouverner par la médiation. Thierry Berthet; Olivier Costa; Rodolphe Gouin; Xabier Itçaina; Andy Smith (dir.). Les nouveaux espaces de la régulation politique, L'Harmattan, pp.231-255, 2008, Logiques politiques, 978-2-296-05668-8. halshs-00332879

**HAL Id: halshs-00332879**

**<https://shs.hal.science/halshs-00332879>**

Submitted on 22 Oct 2008

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Gouverner par la médiation

*Jacques Faget*

Le mot médiation est entré depuis quelques années dans le vocabulaire de la science politique. Peu de travaux en ont fait un objet d'étude spécifique hormis De Briand et Palau d'une manière générale (1999) ou Faget en matière pénale (1997). D'autres l'ont évoqué dans le cadre de leurs études sur la gouvernance et les jeux de régulation à l'intérieur de systèmes de négociation généralisés (MARCH et OLSEN, 1995 ; JOUVE et LEFEVRE, 1999), dans leurs analyses de l'évolution des politiques publiques (Muller, 1994), sur la contractualisation des modes de gouverner (GAUDIN, 1999), ou sur le « gouvernement du compromis » (NAY et SMITH, 2002). Le colloque « *médiation(s) et politique(s)* » organisé par le CERVL dans le cadre de l'IEP de Bordeaux en octobre 2003 fut la première tentative d'approche transversale du thème et l'ouvrage qui en est issu est le premier à analyser la médiation comme un « révélateur des transformations de l'action publique et des contradictions qui la traversent, comme une nouvelle entrée, à côté de la force, du droit, de la négociation... dans le répertoire d'action des moyens de produire la société » (FAGET, 2005).

Ce peu d'engouement scientifique peut paraître étonnant alors que la médiation est entrée de manière spectaculaire dans le registre des pratiques politiques et sociales. Nombre d'institutions, depuis l'Union européenne jusqu'aux collectivités locales en passant par les administrations de l'État, ont créé leur médiateur. En France, après le médiateur de la République, qui s'inspirant de l'*ombudsman* scandinave, a ouvert la voie dès 1973, la Justice fût la première institution dans les années quatre-vingt à « métaboliser » la médiation en mettant en œuvre la médiation pénale et la médiation familiale. Les années suivantes seront marquées par une avalanche de dispositifs. C'est ainsi qu'apparaîtront pêle-mêle le médiateur du livre, du cinéma, de la radio, de la télévision, du CNRS, de l'Éducation nationale, de la poste, d'EDF, de la SNCF, de la RATP, des banques, des bailleurs sociaux, du journal *Le Monde*, des compagnies d'assurances, de nombreuses expériences de médiation citoyenne à l'initiative des communes, des médiations en milieu scolaire. La nécessité de donner une dimension innovante aux missions des emplois jeunes créés en 1997, contribuera pour beaucoup à alimenter un usage tout terrain de l'expression.

Ces différents usages théoriques et pratiques sont extrêmement approximatifs. Ils suscitent une telle confusion dans les représentations des auteurs ou des acteurs que s'impose la nécessité de procéder à un travail d'élucidation. On peut considérer que se superposent trois modes d'approche de la médiation :

- une *approche nominaliste* : la médiation, c'est ce que l'on baptise ainsi. Cette posture présente l'avantage de prendre en compte l'ensemble des pratiques qui s'en réclament et d'analyser les enjeux d'une telle nomination (la confusion fait alors partie de l'analyse) mais entretient le flou entre des philosophies et des modes opératoires extrêmement différents. Cette conception extensive, qui s'appuie sur la rhétorique que la médiation a toujours existé et ne constitue pas une activité spécifique, est notamment occupée par tous ceux qui se sentent menacés par sa professionnalisation. On la rencontre fréquemment chez certains juristes ou travailleurs sociaux ;
- une *approche substantialiste* : la médiation est un terme générique désignant toutes les façons non verticales de réguler les conflits (on dégrossit le concept en l'opposant au jugement, à l'arbitrage, au pouvoir décisionnel) ou d'établir une communication. On nomme ainsi tout processus qui participe à la résorption des antagonismes et facilite la production d'un monde commun. Le terme est alors souvent confondu avec la négociation, le compromis, la conciliation, la régulation. La médiation c'est avant tout une expérience, celle de l'entre deux, nouer des liens, pacifier. L'avantage de cette posture qui *définit la médiation par ses objectifs* est de ne pas séparer des actions mues par une même philosophie, mais son inconvénient est de ne pas distinguer entre des processus parfois très différents et de postuler que la médiation peut se penser en l'absence de médiateur. Les politologues illustrent cette posture en la considérant comme un processus de production d'une vision du monde dont la fonction est de maintenir de la cohésion, de produire du global dans une société qui part en morceaux (Muller, 1994, *op. cit.*). De ce point de vue l'État ou ses représentants, de même que les élus, sont des médiateurs

lorsqu'ils mettent en cohérence la somme des intérêts particuliers et procèdent à des choix préservant l'intérêt général ;

- une *approche normative* : seules les pratiques sociales qui correspondent aux critères éthiques et aux règles déontologiques élaborés par des praticiens et des universitaires<sup>1</sup> peuvent être qualifiées de médiation. Ce n'est pas comme précédemment l'objectif qui permet de distinguer entre les pratiques mais *la posture du tiers* et donc la méthodologie d'intervention. Dans ce cadre la médiation est un processus consensuel de construction ou de réparation du lien social et de gestion des conflits dans lequel un tiers impartial, indépendant (*mediare* c'est étymologiquement être au milieu) et sans pouvoir décisionnel, tente à travers l'organisation d'échanges entre les personnes ou les institutions de les aider soit à améliorer, soit à établir une relation ou de régler un conflit. L'avantage de cette définition qui limite l'usage du terme à des pratiques sociales repose sur sa clarté. L'inconvénient est d'exclure du champ d'analyse des modes de régulation métissés, poursuivant des objectifs proches et qui participent d'une même évolution sociale ou institutionnelle. Car on ne peut penser la médiation sans la situer dans un processus politique qui voit émerger entre l'État et le citoyen une multitude de figures intermédiaires.

Il serait un peu court de considérer l'usage pléthorique du terme médiation comme un simple effet de mode. Derrière l'abus sémantique, son succès doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. Je formule l'hypothèse qu'il est l'indicateur d'une société qui cherche une nouvelle façon de gouverner la cité et de fabriquer de la cohésion à travers de nouveaux référentiels d'action. Mais cette recherche est balbutiante comme le montre le paradoxe entre une rhétorique politique et institutionnelle de proximité actuellement foisonnante et l'exaltation d'une posture d'entre-deux impliquant une certaine forme de distance. Cette recherche est incertaine comme l'indique aussi la divergence des représentations de la médiation, tantôt perçue comme une façon de faire, une simple technique de régulation des conflits ou des dysfonctionnements institutionnels et sociaux, tantôt considérée comme une façon de dire le monde, comme porteuse de valeurs. Et cette ambivalence s'exprime par le fait que la médiation puise ses racines à la fois dans la tradition libérale mais aussi dans les positions des républicains solidaristes, des catholiques sociaux et des socialistes autogestionnaires. Tous s'opposent en effet à une vision de l'État détenteur du monopole de la définition de l'intérêt général et insistent sur la nécessité de l'existence d'un tiers secteur entre l'individu et l'État (DE BRIAND et PALAU, 2000, *op. cit.*).

Cette éclosion de la médiation concerne l'ensemble des démocraties occidentales qui, selon leurs cultures sociales et institutionnelles et les problèmes sociaux qui les préoccupent, développent des types plus ou moins professionnalisés, plus ou moins institutionnalisés de médiation. On a pu dire par exemple que les pays à forte tradition juridique dans lesquels les juristes nombreux occupent des positions prestigieuses sont plus réfractaires à la médiation que les autres. On a pu avancer l'hypothèse que les pays les plus centralisés seraient peu enclins à accepter le développement de modes naturels de régulation qui échapperaient à leurs institutions. On a pu penser, au constat de l'éclosion des pratiques dans les pays de tradition protestante, que les traditions religieuses exerçaient une influence sur la plus grande ouverture à des modes horizontaux de traitement des conflits. Mais on le voit la médiation n'est pas universellement répandue et son absence dans les pays à régime autoritaire ou les pays du tiers monde révèle que son apparition correspond à un moment particulier de l'histoire de nos démocraties confrontées à une « hypercomplexité » de leurs modes d'existence.

Le niveau d'analyse privilégié ici ne prend pas sa source dans l'analyse des modes de construction de l'action publique et se démarque de l'acceptation de la médiation adoptée par les politologues. Pour ces derniers le terme de médiation est peu spécifique et le médiateur est synonyme d'intermédiaire ou de facilitateur. Ainsi par exemple s'il est du plus haut intérêt de prendre en compte, comme le font Olivier Nay et Andy Smith, le rôle des intermédiaires, courtiers et généralistes, dans une action politique de plus en plus transversale (2002, *op. cit.*), on discerne moins bien la pertinence du recours à la catégorie médiation pour qualifier le rôle d'acteurs, qui certes font des actes de médiation comme chacun d'entre nous peut le faire, mais qui ne tirent pas leur identité de ce rôle, ne font pas cela de manière exclusive voire

---

<sup>1</sup> Ce courant est représenté en France par Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, 1992 ; Michelle Guillaume-Hofnung, 1995 ; Jean-François Six, 1990 et 1998.

dominante, ne se définissent pas eux-mêmes comme médiateurs et ne sont pas qualifiés par les autres de médiateur. La définition de la situation par les acteurs ne fait pas référence à la médiation et les systèmes d'attente réciproques ne sont pas structurés autour d'une posture médiatrice. Car si l'on se réfère aux définitions utilisées dans les pays anglophones dans des champs aussi divers que ceux des *peace studies* ou des *alternative dispute resolution*, le médiateur est simplement celui qui propose d'organiser une rencontre et qui en assure le bon déroulement, sans avoir d'intérêt direct dans le jeu.

On l'aura compris, notre stratégie de recherche consistera à analyser l'action publique non pas de façon théorique ou institutionnelle mais « par le bas » à partir des catégories de la pratique. On se demandera pourquoi et comment les pratiques sociales prennent des chemins buissonniers pour tenter d'échapper aux logiques institutionnelles préexistantes, pourquoi et comment elles sont ou non institutionnalisées, en quoi cette institutionnalisation transforme à la fois le modèle d'action publique et celui des médiations mises en œuvre dans un jeu d'ajustements réciproques. Cette analyse en boucle des forces entropiques et néguentropiques qui s'affrontent dans un combat dialectique sans espoir de repos entre pulsions d'ordre et de désordre s'oppose à toute conception séquentielle et rationnelle de l'action publique (FAGET, 1993).

On se penchera en premier lieu sur les raisons de l'émergence d'une myriade de programmes de médiation qui semblent tous voler au secours d'une régulation étatique et sociale perdue. On tentera ensuite de mettre en lumière les modes par lesquels l'action publique s'appuie sur le référentiel de médiation pour se régénérer et comment s'opère la construction politique des pratiques.

### **La médiation au secours des régulations perdues**

Il existe un commun dénominateur entre les différentes définitions de la médiation. Dans tous les cas elle apparaît comme une façon de dire un chaînon relationnel manquant, elle constitue une manière de se situer dans les intervalles, les interstices, pour assurer le passage, la traduction, l'entremise, d'une institution à sa voisine, d'un territoire à un autre, d'une vision du monde à son opposée. Elle s'inscrit dans l'imaginaire d'une société communicationnelle (HABERMAS, 1987) confrontée à la transformation de l'État et aux fragmentations territoriales, à la segmentation et la bureaucratisation croissantes du travail, au déclin des institutions, à l'effondrement des structures traditionnelles de régulation sociale et l'individuation des modes de vie.

#### *La transformation de l'État*

On peut, à gros traits, observer que l'essor des pratiques de médiation est concomitant de l'apparition des premiers signes de faiblesse de l'État providence. Aussi le sens de leur développement doit être replacé dans le contexte général du passage abrupt d'une modernité à une post-modernité (autrement nommée modernité avancée, modernité aiguë, tardive, réflexive, surmodernité, hypermodernité...) (BONNY, 2004), qui peut être illustrée par quelques indicateurs aux causalités multiples et enchevêtrées. Le « désenchantement du monde » (GAUCHET, 1985) du fait de l'effondrement des grands récits religieux et idéologiques, la transformation des institutions publiques et la diminution de la place de l'État dans le jeu social, l'avènement du néolibéralisme avec la stagnation des ressources du *welfare state*, l'osmose croissante entre secteur public et privé, l'internationalisation de la finance et du capital, la dérégulation des marchés et les logiques de globalisation économique, l'amplification des phénomènes migratoires, le développement des nouvelles technologies scientifiques et de communication qui bouleversent le rapport au temps et dématérialisent les échanges financiers et les relations humaines, représenteraient quelques illustrations de l'affaiblissement du monde dit moderne et de l'anachronisme des institutions qui l'ont étayé.

Sur le plan particulier de la transformation de l'État, Jacques Chevallier souligne le passage de l'État traditionnel à l'État post-moderne (2003), où les modes de gouvernement sont toujours moins verticaux et autoritaires et toujours plus contractualisés et consensuels. La légitimité de l'État traditionnel est fragilisée du fait de la tension créée par le développement centrifuge de régulations politiques et surtout économiques mondialisées, dont la construction européenne est le meilleur exemple, et l'accentuation centripète des processus de décentralisation et de localisation. Cette « glocalisation » n'est pas toujours synonyme d'un

affaiblissement étatique mais plutôt d'une transformation de ses modes d'intervention. Au lieu d'être principale l'intervention de l'État s'organise lorsque ne fonctionnent plus les mécanismes de régulation sociale. Il exerce alors une fonction de suppléance. Si bien que de plus en plus le fondement de la légitimité se déplace de l'État et des institutions vers l'individu. Dans un univers marqué à la fois par l'échec de l'État et du marché comme régulateurs de la complexité, ceci explique la crise du modèle de la démocratie représentative et l'exaltation du modèle de la démocratie participative où chaque citoyen est porteur de sa propre parole et acteur de son destin. La résolution des problèmes se doit d'être organisée au niveau des citoyens (rhétorique de la proximité), les acteurs sociaux étant associés à la conception et à l'application des normes (rhétorique du partenariat). Bien sûr de nombreuses résistances rendent parfois incantatoire cette stratégie et l'intervention étatique, qui garde encore la haute main sur de nombreux secteurs, jouit encore d'une forte légitimité sociale. Mais ses modes d'action changent et « l'esprit politique » de la médiation participe de cette mutation.

C'est dans la recherche de nouvelles façons de réguler l'articulation entre des univers de sens multiples qu'il faut donner sens au succès de la médiation. Elle constitue un des moyens d'assurer en souplesse la gestion d'une société complexe qui, du fait de son instabilité, s'accommode mieux de processus adaptables que d'institutions immuables et de normes rigides. La nécessité d'aménager des jeux de passages entre des échelles, des espaces et des temporalités multiples et enchevêtrées, conduit à concevoir des modalités flexibles, modulables, de régulation. Par sa plasticité la médiation établit des courants, des circulations, des ponts entre univers hétérogènes. L'usage de la métaphore du fluide (FAGET, 2000 et 2005), à l'instar de celle d'une « modernité liquide » utilisée par Zygmunt Bauman pour décrire un contexte historique orphelin de certitudes et de formes sociales solides (2000), vise à montrer que la seule logique binaire des appareils de capture ne saurait fonder la légitimité d'un pouvoir. Celle-ci se « travaille » désormais dans la capacité à produire du flux, du mouvement, à créer de nouveaux espaces intermédiaires où se bricolent de micro-ajustements.

La métaphore du rhizome (DELEUZE et GUATTARI, 1980), qui introduit les dimensions de la complexité, du désordre et de l'incohérence, semble plus adaptée que celles de la pyramide ou de l'arbre pour rendre compte des métamorphoses de l'action publique. C'est pourquoi je l'ai transposée librement pour l'analyse de la politique pénale (FAGET, 1992). Alors que l'arbre est un et se développe par dichotomies successives, le rhizome connecte entre eux des points quelconques. Quand l'arbre est généalogique et rationnellement structuré le rhizome n'est fait que de dimensions, de directions mouvantes, n'a ni commencement ni fin et change sans cesse de nature. Tige souterraine vivace émettant des racines et des tiges aériennes, il est essentiellement composé de lignes de stratification qui peuvent être des lignes de rupture ou de fuite. Dans un rhizome vient se greffer sur la racine principale une multiplicité de racines secondaires qui prennent un tel développement qu'elles l'occultent. Le système n'a alors plus de pivot. Même si l'unité de l'ensemble persiste c'est un agencement d'espaces que l'on ne peut centrer ni clôturer. Utiliser cette métaphore pour analyser l'évolution de la politique pénale revient à considérer le champ sociopénal non pas comme un système polycentré mais plutôt a-centré et non hiérarchique, conduit à penser que si cette politique reste formellement pilotée de manière centrale, elle se définit instrumentalement plus par ses modalités circulatoires que par le principe d'organisation qui la fonde. L'émiettement des centres de décision, la compétition par exemple entre ministère de l'Intérieur et de la Justice, la territorialisation des choix de politique pénale (WYVEKENS et FAGET, 2001), le rôle croissant des élus dans la production de la sécurité publique (BAILLEAU et FAGET, 2004), le brouillage des frontières entre secteur public et privé qui s'exprime par le recours toujours plus important aux experts, travailleurs sociaux publics et privés, associations, entreprises, services hospitaliers, ... donnent chair à ce rhizome. Certes la justice pénale continue à capturer et à exclure, le droit y sert de référent stable et la sanction y joue toujours une fonction totémique, mais le souci d'éviter des réponses répressives dont on sait que leurs performances sont très médiocres pousse à la recherche d'autres modalités, ni dans la loi, ni hors la loi mais à l'ombre de la loi. L'institutionnalisation de la médiation pénale représente un exemple particulièrement convaincant de ce métissage des logiques et de la recomposition des modalités d'intervention de l'État.

Le passage d'une conception traditionnelle de l'action publique à une conception rhizomatique peut être symbolisé par la mise en exergue de quelques couples d'opposition entre les deux modèles (tableau 1) qui loin de s'opposer frontalement s'articulent de manière dialectique pour créer une dynamique mutagène au cours de laquelle se redéfinissent sans cesse les logiques d'action des instances étatiques.

**Tableau 1**  
Modèles d'action publique

Modèle	
de l'arbre	du rhizome
État	Société
Ordre imposé	Ordre négocié
Relation verticale	Relation horizontale
Principe de connexion organisé	Principe de connexion aléatoire
Principe d'homogénéité	Principe d'hétérogénéité
Loi	Contrat
Résultat	Processus

### *Le déclin des institutions*

Face à l'extrême bureaucratisation des institutions, la sectorisation administrative de plus en plus poussée, la segmentation accrue des compétences, on recherche des formes plus flexibles et plus efficaces de régulation. L'impact du *new public management* n'a pas été en France aussi sensible que dans d'autres pays voisins, pourtant l'idée de réduire le poids de l'intervention publique et de transformer les méthodes de gestion, en les calquant sur celles du secteur privé, fait lentement son chemin. L'intégration de la médiation dans certaines institutions, ainsi dans les institutions répressives pourtant réputées comme ayant les logiques verticales les plus prégnantes, a probablement de puissantes motivations managériales (CRAWFORD, 2001).

Mais le recours institutionnel à la médiation ne doit probablement ni être diabolisé ni être surestimé. En effet les tentatives de modernisation des services publics ayant souvent échoué sur les résistances internes au changement, la médiation apparaît parfois comme une bouée de sauvetage. Mais l'observation des pratiques montre qu'elle permet bien souvent d'externaliser la stratégie de changement en cantonnant l'intervention sur les lisières institutionnelles sans menacer la structure hiérarchique et les principes d'organisation du travail (FAGET et DE MAILLARD, 2000). Car nombre de dispositifs de médiation sont conçus dans un objectif d'interface pour mettre en place ou réparer des canaux de communication inexistantes ou défaillants entre institutions, entre segments d'une même institution et le plus souvent entre l'institution et son public. Mais le type de médiateur recruté pour cette tâche est probablement moins souvent celui que l'on présente comme l'animateur de nouveaux réseaux d'action publique, permettant des ajustements et des coordinations qu'exige impérieusement une société de réseaux, que le « plombier » de relations de service peu productives.

D'un autre point de vue on a pu considérer que la médiation pourrait constituer également une réponse au déclin des institutions sociales. Son développement serait notamment corrélatif de la crise du travail sur autrui dans des domaines comme ceux de la santé, de l'éducation ou du travail social (DUBET, 2002). Alors précisément que le travail social traditionnel, figure de proue de l'État-providence, se fonde sur une dimension vocationnelle et sur le principe de la relation individuelle, l'évolution politique, économique et sociale exige une action plus technicisée et territorialisée imposant des pratiques partenariales et privilégiant l'action sur les groupes. Cette disqualification du travail social « classique » serait renforcée par le caractère massif des situations d'exclusion rendant caduque le traitement traditionnel de la marginalité. La multiplication des tensions avec les jeunes, en particulier d'origine étrangère, crée le soupçon sur l'efficacité des institutions éducatives et stimule la recherche de nouvelles modalités d'intervention. La médiation en fait partie, ce qui peut expliquer que certains éducateurs la considèrent comme une machine de guerre contre le travail social.

## *La crise du lien civique*

Beaucoup ont considéré que la fonction assignée aux processus de médiation était de compenser le délitement progressif des modes de socialisation et de régulation des conflits (BONAFE-SCHMITT, 1992, *op. cit.*). La famille traditionnelle, le mouvement ouvrier, les partis politiques, les syndicats, les églises, conféraient un sens à l'existence collective, donnaient une grille de lecture de la réalité, transmettaient des normes de comportement. Avec leur perte d'influence, voire leur dilution, ce sont d'innombrables mécanismes de prévention et de régulation des conflits qui disparaissent. Cet effritement des « grands récits » et des petits écrans protecteurs rend aléatoire la production d'identités collectives. Un tel contexte anémique est de nature à engendrer une crise du lien civique. Nous serions désormais plongés dans des sociétés d'individus de plus en plus autonomes pour lesquels la notion d'intérêt général se décline à partir d'une conception catégorielle et particulariste du bien public.

Cette béance collective oblige l'État à produire de l'identité collective, à recoudre les pièces d'un tissu social étiré, déchiré. Les prestations étatiques actuelles en matière de lutte contre les discriminations ou de réaffirmation du principe de laïcité autour du débat sur le port du voile à l'école représentent des exemples spectaculaires de cette fonction de production. Mais la fourniture d'un ensemble très organisé de services publics sur l'ensemble du territoire ne suffit plus à assurer le succès de cette stratégie.

En effet cette logique de services est insuffisante pour traiter les effets d'une culture sociale du narcissisme donnant l'envoi d'une crise générale de l'altérité, de phénomènes de rejet de l'Autre accentués par le problème d'une immigration de moins en moins prévisible et contrôlable, de l'apparition de ghettos urbains aux caractères ethnique, racial et économique cumulés. Cette crise sans précédent suscite naturellement la recherche de moyens nouveaux de production du vivre ensemble. La médiation dans sa dimension citoyenne et interculturelle constitue l'une des voies de travail empruntées pour faire face à ces défis (MISCHI, 2005). Car l'intérêt général n'apparaît plus comme étant le monopole de l'État, mais la résultante de l'action de sphères publiques et privées, associées localement pour la mise en œuvre de programmes d'action inscrits dans la vie quotidienne des citoyens (FAGET et DE MAILLARD, 2000b, *op. cit.*).

## **La médiation au service de l'action publique**

La perspective adoptée ici rejette deux types de posture. La première consiste à dire qu'il existerait un État médiateur ou des politiques publiques médiatrices. Sans entrer dans un débat sans fin dont l'utilité apparaît ici douteuse, on aurait en effet beau jeu de démontrer que l'instance étatique n'est ni indépendante, ni impartiale dans la construction de la société. La seconde, largement pratiquée par certains spécialistes de la médiation, cultive une mystique de la médiation qui semble parfois la personnifier, la doter d'une existence propre. Mon propos veut rompre avec ces penchants allégoriques et considérer la médiation comme un outil au service de l'action publique, soit au service du personnel politique, soit à celui des institutions ou des groupes d'acteurs institutionnels et sociaux en interaction réciproque dans le processus de construction de la réalité sociale.

Les pratiques de médiation se sont tellement développées qu'elles concernent maintenant une multiplicité de domaines (tableau 2). Il ne sera pas fait ici de commentaire sur leur agencement général. On pourra simplement constater que la médiation ne touche pas, loin s'en faut, tous les secteurs de l'action publique. On dira également que le recours à la médiation ne connaît pas la même intensité dans les divers domaines mentionnés. Elle peut varier selon les pays, les types d'activité, les cultures professionnelles, les traditions institutionnelles concernés. Enfin on notera l'extrême diversité des corpus théoriques visités et l'absence d'une véritable culture commune entre les différents secteurs d'application. La référence à ces domaines peut avoir deux fonctions, soit les dispositifs de médiation trouvent leur fondement dans le corpus théorique évoqué, soit ce corpus est convoqué *a posteriori* pour légitimer la pratique.

**Tableau 2**  
Les domaines de la médiation

<b>Champ des pratiques</b>	<b>Corpus théorique</b>
Médiation internationale	<i>Peace studies, diplomacy</i>
Médiation administrative	<i>Sociologie des organisations, théories de la décision</i>
Médiation commerciale ou d'entreprise	<i>Management theories, théories de la décision</i>
Médiation judiciaire	<i>Alternative dispute resolution, restorative justice</i>
Médiation scolaire	<i>Théories pédagogiques</i>
Médiation sociale ou communautaire	<i>Anthropologie culturelle, pluralisme juridique</i>
Médiation familiale	<i>Théories psycho-analytiques, théories systémiques</i>

La question de la construction de la décision politique et de la façon de gouverner la complexité sociale par la médiation ne se pose pas de manière aussi intense dans les différents champs mentionnés. Aussi seront évoqués et regroupés le champ politique, le champ administratif et institutionnel et le champ social.

### *Le champ politique*

Il sera fait ici un distinguo entre des niveaux d'analyse territoriaux qui vont du plus global, la médiation internationale, jusqu'au plus local, la médiation au niveau communal, en passant par diverses illustrations d'usages nationaux.

1. La médiation est assez peu mobilisée sur le plan de la politique internationale, malgré son évocation ancienne dans la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, signée à La Haye en 1907. Certes la posture de l'ONU peut être considérée comme médiatrice mais son intervention ne saurait suffire à la pacification des relations internationales (POULIGNY, 2004). La diplomatie se charge traditionnellement de gérer les conflits interétatiques mais elle ne saurait être confondue avec la médiation. Elle joue sur des registres bien plus larges, la menace, le chantage, le rapport de force, la séduction..., ne nécessite pas l'intervention d'un tiers, et n'est en aucun cas désintéressée. En définitive il est rare de pouvoir qualifier de médiatrice l'action d'un État, excepté peut-être dans le cas du gouvernement norvégien dans la production des accords d'Oslo en 1993 pour le conflit israélo-palestinien, dans la mesure où il est concerné directement par la production des équilibres géopolitiques qui l'environnent.

En revanche il arrive qu'un chef d'État se propose d'intervenir, ou soit sollicité de le faire, en tant que médiateur dans le conflit interne d'un autre État. En général la posture de ces responsables politiques est assez éloignée de la médiation lorsqu'ils utilisent leur prestige et leur pouvoir d'influence sur les opposants pour les convaincre de cesser les hostilités. L'exemple d'Omar Bongo, président du Gabon, dans le conflit zairois (QUANTIN, 2005) ou, dans un registre quelque peu différent, de Tabo Mbeki président de la République sud-africaine dans le conflit ivoirien, illustrent cette occurrence.

Pourtant la complexité des équilibres géopolitiques depuis la fin de la guerre froide nécessite la recherche de nouveaux modes de régulation. La fin de l'hégémonie des deux blocs américain et soviétique, le leadership contesté des États-Unis, l'émergence de nouvelles forces et structures politiques, la multiplication de conflits périphériques, exigent des formes souples de régulation évitant de cristalliser les antagonismes (TENENBAUM, 2005). Aussi voit-on apparaître, à côté de l'action onusienne, une « diplomatie parallèle » plus secrète, exercée par des acteurs non étatiques aux statuts divers, organisations non gouvernementales, autorités morales et religieuses, fondations, sociétés philanthropiques, universitaires, qui a sans nul doute un lien avec la crise des médiations étatiques. Parmi ces « faiseurs de paix » qui revendiquent une totale indépendance dans leur action, les mouvements religieux ont été un temps prépondérants



avec la Communauté Sant'Egidio (MARRET, 2000) qui s'est engagée à de multiples reprises dans des médiations en Afrique (la signature, à Rome, le 4 octobre 1992, d'un accord de paix mettant fin à un conflit de plus de quinze ans au Mozambique demeure son succès le plus significatif) ou deux mouvements d'obédience protestante, la « Société des Amis » Quaker et le *Mennonite Central Committee*. Puis le champ « d'expertise » de la résolution des conflits fut rapidement investi par d'anciens chefs d'États, comme Jimmy Carter dirigeant la Fondation Carter qui s'est engagée en particulier au Soudan, en Ouganda, au Liberia ou en Haïti, ou par des organismes privés ou universitaires principalement américains et britanniques de taille diverse pouvant aller de quelques personnes à près de 400 salariés (*Conflict management Group* de l'université de Harvard, *Center for Conflict and Peace* (CCP) de l'université du Kent à Canterbury, *Massachusetts Institute of Technology*, *Institute for Conflict Analysis and Resolution* (ICAR)...). Naturellement se pose la question de savoir si cette armada de pacificateurs poursuit des buts purement humanitaires et confessionnels ou bien constitue quand ils prennent à la fois le visage de l'ONG et de l'entreprise de consulting, le bras désarmé mais efficace de la politique étrangère des pays qui les financent. Il convient alors au cœur de cet ensemble flou de distinguer les initiatives qui relèvent d'une nouvelle forme de réalisme diplomatique non désintéressé et celles qui s'inspirent d'une diplomatie plus citoyenne.

2. Ces modes de gouverner la vie internationale se retrouvent aussi dans la manière de gérer les conflits internes aux démocraties occidentales. On peut citer le cas du gouvernement français dirigé alors par Michel Rocard qui, pour sortir de la crise néo-calédonienne entre populations canaques et caldoches, organisa une médiation menée par une équipe composée de trois haut fonctionnaires et de trois représentants des familles spirituelles franc-maçonnaires, protestantes et catholiques influentes sur le territoire (PALARD, 2006). L'action aboutit à la signature des accords de Matignon en 1990. Ce mode de régulation faisant rupture avec une tradition politique française verticale et autoritaire, pour y substituer des façons plus négociées de construire collectivement la décision politique, se heurte encore à de grandes résistances. Car à la différence des États-Unis où l'action publique découle de l'affrontement des intérêts en présence, elle découle toujours en France d'un État intégrateur qui se pose en arbitre et garant de l'intérêt général. Ces résistances ne sauraient cependant s'expliquer par la seule pesanteur du cadre institutionnel. Des raisons culturelles entrent également en jeu comme le montre le contexte spécifique du conflit basque où les tentatives de médiation organisées par l'église catholique se sont avérées, un moment, peu fructueuses (ITÇAINA, 2005) avant d'accéder indirectement, mais il faudrait en rapporter la preuve, à une certaine forme d'efficacité dont on voit l'illustration dans les négociations actuelles entre le gouvernement Zapatero et ETA.

On peut aussi évoquer des pratiques politiques de pacification qui, si elles ne constituent pas *stricto sensu* des médiations, peuvent s'y rattacher. Les exemples les plus connus concernent les commissions Vérité et réconciliation en Afrique du sud (DARBON, 1998), au Chili (LEFRANC, 2002), ou encore les *gacaca* du Rwanda (GUILLOU, 2005). Ces expériences instaurent en effet, pour permettre la réparation symbolique des traumatismes subis et restaurer la possibilité d'une vie collective pacifiée, un processus horizontal de dialogue social en y associant directement, en évitant donc le principe de représentation politique ou professionnelle, le plus grand nombre de citoyens concernés.

3. Plus développé est le recours à la médiation au niveau des collectivités locales. Avec la crise de la démocratie représentative, les difficultés rencontrées par de nombreux élus pour asseoir la légitimité de leurs décisions, se développent un peu partout des initiatives qui se parent volontiers d'une volonté de promouvoir la participation citoyenne. On peut ainsi citer des pratiques qui s'inspirent de la médiation, même si elles n'en empruntent pas le nom, comme les conférences de consensus ou de citoyens au Danemark, Royaume-Uni ou en Belgique, les noyaux d'intervention populaire en Allemagne ou en Espagne ou les forums hybrides en France (CALLON, LASCOURMES et BARTHE, 2001). Bien que souvent imposées par l'activisme de mouvements militants, notamment écologistes, il arrive qu'elles soient organisées de leur propre initiative par les responsables politiques soit pour des sujets à propos desquels existe une forte dissension (tracé d'une autoroute ou d'une rocade, installation d'un centre de traitement des déchets, d'un centre éducatif, d'un

équipement de loisirs...) ou dans des domaines complexes où les rationalités technologiques ou économiques défendues par des experts se heurtent aux exigences de la protection de l'environnement ou de la qualité de vie des habitants.

Dans un continuum qui va des modèles autoritaires aux modèles démocratiques de construction de la décision politique (tableau 3), ces instances expriment une volonté de transformation des logiques d'acteurs et ne recherchent pas seulement à légitimer des choix préconstruits ou précontraints. Elles font rupture avec le double principe de délégation politique aux élus et délégation scientifique aux experts pour considérer que tous les citoyens ont compétence à participer directement aux choix qui concernent leur environnement et le bien commun. On ne peut utiliser le terme de médiation dans le cas d'une simple concertation au bout de laquelle la décision est prise de façon verticale, mais uniquement dans les cas où l'aboutissement du processus est le fruit d'un mouvement coopératif débouchant sur une décision collective.

**Tableau 3**  
Modes de construction de la décision politique

<b>Transformation</b>	<b>Modèle démocratique</b>	<b>Démocratie directe</b>
	Co-décision <i>(médiation)</i>	
<b>Légitimation</b>	Concertation	<b>Démocratie représentative</b>
	Consultation	
	Information	
	<b>Modèle autoritaire</b>	

Ces diverses illustrations sont encore loin de refléter le fonctionnement courant des institutions. Elles indiquent cependant une évolution sensible des modes d'élaboration de la décision politique. Évoquant la médiation environnementale et la gestion des problèmes de l'eau, Sophie Allain parle à ce propos d'action publique négociée au sein de laquelle la médiation favorise l'interaction des acteurs et des intérêts concernés pour la construction d'un ordre négocié (ALLAIN, 2005).

*Le champ administratif et institutionnel*

On rassemblera dans cette présentation des pratiques de médiation qui s'exercent à des niveaux extrêmement hétérogènes, dans le cadre des administrations publiques, et selon des modalités bien spécifiques, lorsqu'il s'agira notamment de la médiation judiciaire. Malgré leurs différences, elles ont pour dénominateur commun un haut degré d'institutionnalisation qui marque de façon commune leur mise en œuvre.

1. L'emprise croissante prise par la bureaucratie sur la vie publique et sociale a rendu nécessaire la mise en œuvre de contre-pouvoirs démocratiques. On peut illustrer ce souci par l'institution de l'*ombudsman*, créé en 1809 par le roi de Suède, dont le rôle fut progressivement de réguler les conflits entre les citoyens et l'administration, de contrôler l'arbitraire de la bureaucratie. Ce modèle se répandit à travers le monde occidental, à commencer par les pays nordiques, puis ceux du Commonwealth, et dans presque toutes les démocraties sous des noms divers comme le *Defensor del pueblo* dans les pays hispanophones, le *Provedor de Justiça* dans les pays lusophones, ou celui de médiateur de la République en France (1973). Son succès fut tel que de nombreux « ombudsmen-médiateurs » apparurent au niveau politique régional et local, dans de multiples administrations, ou dans des domaines spécialisés du secteur privé comme les banques, les sociétés de télécommunications, de transports, d'assurances, de distribution d'énergie, la télévision ou les journaux.

Développant une rhétorique d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politique et financier, l'institution professe une éthique d'intervention basée sur l'impartialité et la confidentialité. Mais tous ces *ombudsmen* n'ont pas le même statut, n'obéissent pas aux mêmes principes éthiques en ce qui concerne leur indépendance, leur compétence ou leurs pouvoirs d'investigation ou de proposition. Du coup, si certains sont présentés comme les fers de lance d'une stratégie de démocratisation de fonctionnements administratifs toujours plus envahissants, opaques et considérés comme arbitraires, d'autres sont considérés comme des gadgets politiques destinés à fournir un surcroît de légitimité à des institutions qui en manquent. Ce risque est souvent dénoncé lorsqu'ils sont nommés par le pouvoir politique ou administratif dont ils ont à gérer les conflits ou la « maladministration ». Dans le cas particulier des institutions européennes, on a pu interpréter la nomination d'un médiateur comme le moyen pour un Parlement européen faible de contrôler la puissante administration communautaire de Bruxelles (MAGNETTE, 2001).

En définitive, excepté les cas dans lesquels il n'est que le faux-nez de l'institution qui le mandate, l'*ombudsman* est moins un médiateur qu'un agent de moralisation et de changement institutionnel. En effet, ses décisions créent des précédents, participent à la construction d'un guide de « bonnes pratiques » et diffusent une philosophie de la « bonne » administration. Finalement ce « médiateur » n'est pas seulement le plombier de communications déficientes entre les citoyens et l'administration, mais exerce un véritable contrôle politique et constitue un vecteur de démocratisation. L'intensité de son impact dépend naturellement de son statut et de son degré d'indépendance.

2. À un niveau moins visible les *street level bureaucracies* (LIPSKY, 1980), ces institutions dont les agents (enseignants, agents de police, juristes spécialisés dans l'accès au droit, travailleurs sociaux, agents d'institutions dispensant des allocations sociales) sont en relation directe avec le public, ont recours de plus en plus à des « médiateurs » pour améliorer le contact avec leurs usagers. Du fait de la crise des régulations traditionnelles de proximité on peut observer en effet que les guichets des services publics sont de plus en plus un lieu d'expression des insatisfactions et des malheurs, où la violence est omniprésente (DUBOIS, 1999). Cette évolution explique que de nombreuses institutions aient développé des stratégies d'adaptation pour gérer une conflictualité croissante entre administrations et citoyens.

Les études qui se consacrent à ce type d'institution ont ceci d'original qu'elles analysent l'action publique, non pas du point de vue des institutions mais « par le bas », au niveau de l'interaction entre les agents et les clients. C'est en effet le plus souvent là que se construisent les représentations qu'ont les citoyens des institutions et de l'État. La façon dont les administrations individualisent le traitement des problèmes sociaux par des relations de face à face entre leurs représentants et le public n'est pas une dimension résiduelle de l'action publique mais au contraire une caractéristique structurelle du travail bureaucratique. Pris entre l'injonction d'appliquer des règles bureaucratiques abstraites et la nécessité de les adapter à des situations singulières, les *street level bureaucrats* procèdent à des ajustements permanents, à un travail d'interprétation qui en fait des *policy makers*. Bien sûr le contenu des politiques publiques dépend d'éléments politiques et socio-économiques plus larges mais leur mise en œuvre par les agents de proximité peut en transformer sinon le sens, du moins la représentation.

3. L'irruption spectaculaire des pratiques de médiation dans l'institution judiciaire relève d'une toute autre logique. S'appuyant sur le terreau des recherches nord-américaines sur les *Alternative dispute resolution* (ADR) elles proposent un autre paradigme de résolution des conflits en amont ou au cœur de l'institution. On peut même considérer qu'elles se sont développées « contre » l'institution judiciaire et la rationalité juridique qu'elle privilégie. Les débats extrêmement tendus autour de l'institutionnalisation de la médiation familiale (DUMOULIN, 2005) ou de la médiation pénale (FAGET, 1997, *op. cit.*) montrent bien que derrière les enjeux techniques de leur consécration c'est toute une conception des rapports entre la justice et l'État et tout l'ordonnancement du monopole des juristes sur la gestion des conflits qui sont en jeu.

L'impact quantitatif important de la médiation pénale (34 060 mesures en 2003, 33 866 en 2004<sup>2</sup>) mérite qu'on s'y attarde un peu. Les expériences pionnières isolées, portées à partir de 1983 par des militants sociaux et de rares magistrats « de gauche » inspirés par des expériences nord-américaines, furent relayées par le « militantisme d'Etat » de quelques magistrats de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces (DACG) du ministère de la Justice. Mais ce militantisme n'aurait eu aucune prise sur la réalité sans le soubassement doctrinal des criminologues et sociologues de la justice critiquant depuis longtemps déjà un appareil anachronique plus préoccupé par des objectifs internes que par sa mission sociale et sans l'appui logistique des mouvements sociaux de l'aide aux victimes (Inavem) et de prévention de la récidive (Citoyens et justice, anciennement Comité de liaison des associations de contrôle judiciaire). Bien que confrontée à l'opposition de nombreux juristes dénonçant l'hypertrophie de plus en plus marquée des fonctions du parquet relativement à celles des magistrats du siège, la médiation pénale connaîtra rapidement un développement assez significatif dû essentiellement à des nécessités institutionnelles. Elle apparaît en effet comme une manière de traiter plus finement des conflits sensibles (d'interconnaissance par exemple) mais aussi d'éviter une explosion du nombre des classements sans suite provoquée par la montée en charge considérable du contentieux adressé à l'institution judiciaire. Cet essor fut renforcé par sa consécration législative en 1993.

Pourtant ce passage en force ne porta jamais totalement ses fruits. Certes la mesure se généralisa mais inégalement selon les juridictions. Sa compréhension et sa mise en œuvre restèrent dépendantes des conceptions personnelles des magistrats, des rapports de force locaux entretenus par des avocats hostiles à cette mesure, des configurations locales d'acteurs et notamment de la qualité des relations entre associations périjudiciaires et magistrats. Une évaluation nationale (FAGET, 1999, *op. cit.*) montre ainsi que nous sommes en présence de deux modèles de pratiques. Le premier modèle qualifié de judiciaire est majoritaire (deux tiers des structures observées). Il est le plus souvent situé dans les palais de justice ou dans les maisons de justice et du droit. La médiation pénale y est pratiquée par des juristes actifs ou retraités n'ayant pas reçu une formation spécifique à la médiation. Les temps de traitement sont très courts et les taux de réussite (nombre de signatures d'accords) spectaculaires. La recherche sur la cour d'appel de Paris confirme que les délégués du procureur (mandatés pour faire des médiations !) exerçant dans les palais de justice obtiennent les meilleurs scores. Les logiques judiciaires y sont très présentes, on convoque les personnes qui sont qualifiées d'auteurs et de victimes, on s'appuie sur le dossier pénal pour orienter la communication. Le second modèle (un tiers des pratiques) est mis en œuvre dans un cadre associatif par des médiateurs ayant reçu une formation spécifique à la médiation. Les logiques judiciaires y sont peu présentes, les personnes qualifiées de plaignants et de mis en cause sont invitées à rencontrer le médiateur qui ne s'appuie pas sur le dossier pénal mais sur la subjectivité des acteurs en présence et leurs besoins. Les temps de traitement y sont plus longs, les rencontres entre opposants peuvent y être multiples et les taux de réussite (au sens précité) sont plus faibles que dans le modèle précédent.

Cette dualité de pratiques illustre le conflit culturel qui oppose les défenseurs de deux conceptions antagonistes de la justice, l'une arc-boutée sur une conception très verticale et symbolique de la régulation des conflits, l'autre orientée vers une conception plus démocratique et plus instrumentale. On peut donc ici constater que la mise en œuvre d'une action publique controversée et mutagène dans un ensemble institutionnel extrêmement résistant au changement engendre des phénomènes d'effectivité diversifiés. La façon dont la médiation pénale est mise en œuvre à la fois de façon quantitative et qualitative dépend de multiples facteurs :

- les injonctions nationales (circulaires du garde des Sceaux adressées aux procureurs généraux) ;
- les positions idéologiques (visions du monde et de la justice) et contingentes (stratégies personnelles) des magistrats mandants ;
- les relations entre acteurs à l'intérieur du système judiciaire (magistrats du parquet et du siège, magistrats et avocats) ;

---

<sup>2</sup> *Annuaire statistique de la Justice*, 2006.

- les relations (plus ou moins verticales ou confiantes) entre les magistrats et le milieu associatif mandaté par la juridiction pour mettre en œuvre la médiation ;
- la conception de la médiation privilégiée par les associations mandatées, certaines se considérant elles-mêmes comme des auxiliaires de justice, d'autres défendant au contraire une posture indépendante et se présentant comme le vecteur de la production d'un nouveau modèle de justice.

### *Le champ social*

On parle en Europe de médiation sociale, communautaire, citoyenne, de quartier, interculturelle, pour désigner une pratique de régulation des conflits ou de mise en communication assurée par des citoyens rémunérés ou bénévoles, œuvrant dans le cadre d'associations financées le plus souvent par des ressources locales. L'argumentaire qui fonde la création de ces programmes est récurrent dans tous les pays, il s'agit de favoriser l'implication des citoyens dans la vie de la cité, de les responsabiliser dans la régulation des problèmes qui affectent leur milieu environnant, de pacifier les relations sociales, de développer par la communication une culture de tolérance et de respect.

Les modes de construction de ces expériences varient évidemment en fonction de nombreux paramètres culturels, politiques et institutionnels mais aussi, et cet élément est capital, en fonction des objectifs poursuivis. Pour la France, le rôle joué par la délégation interministérielle à la Ville et en son sein par quelques acteurs militants pour la promotion de ce type d'initiative fut primordial. Le souci de maintenir une « double vie de la médiation » (FAGET, 1995), une médiation civique à côté des médiations judiciaires institutionnalisées, fut son souci constant depuis 1988. Pourtant cette stratégie de soutien aux initiatives n'eut pas les effets escomptés. Le nombre de programmes de médiation sociale resta modeste comparativement à des pays comme l'Angleterre. La mise en spectacle de la médiation sociale en 2000 à Créteil réunissant un groupe de quarante experts européens afin de coproduire une charte européenne de la médiation sociale et l'organisation d'un colloque international, n'eut pas de réelles retombées. En fait depuis 1998 le projet de la DIV fut dévié par l'avalanche d'emplois dits de médiation créés par les communes ou les associations dans le cadre du dispositif emploi jeune. Depuis cette date la préoccupation dominante fut moins de soutenir l'essor de la médiation communautaire ou citoyenne que de construire de nouveaux outils d'intervention pour les maires confrontés à la problématique de l'insécurité (LE GOFF, 2005) et de donner une qualification et un rôle social à des jeunes le plus souvent issus de l'immigration et vivant dans des quartiers sensibles (ARPAILLANGE, DARLON et MONTANE, 2005), qu'on affubla d'un label de médiateurs peu compréhensible pour le public et pour eux-mêmes (FAGET et DE MAILLARD, 2003).

En réalité dans ce cadre général incitatif, la construction des pratiques de médiation fut laissée à l'initiative directe d'associations soutenues par des fonds publics nationaux ou locaux, ou le plus souvent à celle de municipalités créant leur propre service ou le soustrayant à des associations dans le cadre des financements du contrat de ville. Mais les modalités dépendirent largement des objectifs et de la philosophie assignés à l'expérience. On peut en effet distinguer trois usages de la médiation sociale qui peuvent parfois se superposer.

1. Certains programmes de médiation sociale, qui constituent surtout une spécificité française, même si on en rencontre des formes diverses dans les pays d'Europe du Nord, sont conçus dans l'objectif d'exercer un contrôle social que ni la police ni le travail social traditionnel ne fournissent. L'expérience fondatrice en France fut celle des « grands frères » en 1990 à Paris afin de sécuriser les transports en commun suivie de celle des « messagers » en 1993 à Chanteloup-les-Vignes (banlieue ouest de Paris) pour répondre à la multiplication des émeutes urbaines et faire face au sentiment d'insécurité des habitants (PETITCLERC, 2002).

Ces médiateurs « casques bleus » portent des noms différents, correspondants de nuit, agents locaux de médiation sociale, agents de médiation dans les transports et les logements sociaux, agents d'ambiance. Leurs fonctions sont à peu près similaires mais se distinguent par les lieux ou les heures d'intervention. Leur mission est d'assurer la tranquillité des habitants ou des usagers et de dissuader par leur présence les troubles à l'ordre public. Leurs territoires d'intervention sont les espaces publics des quartiers populaires à forte densité d'immigrés (rues, parcs, places, aires de jeux pour enfants) ou les

centres villes commerciaux pour garantir la sécurité du commerce, les transports pour rassurer les conducteurs et les usagers, les habitats sociaux pour gérer les tensions entre habitants, la sortie des établissements scolaires pour garantir le calme et dissuader la violence et les rackets.

Le recrutement de ces médiateurs est le plus souvent endogène, c'est-à-dire fondé non pas sur des compétences techniques mais sur des compétences sociales, à savoir leur connaissance de la culture des quartiers ou des populations d'origine étrangère. Ils sont donc pour la plupart issus de l'immigration maghrébine ou d'Afrique noire. Leur action ne respecte pas véritablement les principes de la médiation. Il est difficile d'être un tiers impartial quand on appartient à la communauté dans laquelle on intervient. Pourtant certaines évaluations montrent qu'ils répondent à un besoin social non fourni par les institutions traditionnelles. La proximité ethnique entre les médiateurs et les jeunes peut, dans certains cas, constituer un facteur d'apaisement des conflits. Cependant le recrutement communautaire remet en cause le principe d'égalité entre les citoyens. Ce type d'intervention territorialisée instaurerait une « rupture normative » entre certains quartiers et le reste de la société. Il présenterait le risque de créer des bulles de sécurité où l'ordre public n'est plus assuré par les représentants de l'État et en référence aux normes sociales générales, mais par des membres de la communauté en fonction de normes particularistes.

2. La médiation est également conçue comme un instrument d'adaptation des populations immigrées. En France, l'État évite de prendre en compte les particularismes culturels en déléguant au secteur privé la gestion de la question ethnique (MOREL, 2005). Il finance des structures privées qui seront porteuses d'une action publique envers les immigrés. Le recours à la médiation constitue donc une stratégie d'adaptation des institutions publiques, face à l'échec des dispositifs publics d'intégration, qui crée un espace hybride, semi-public, semi-privé, pour traiter la complexité des situations d'interculturalité. De nombreux programmes de médiation sociale sont initiés grâce à des financements du conseil général par des associations spécialisées dans le soutien aux populations immigrées ou en partenariat avec les municipalités dans le cadre de la politique de la ville. Ici, à la différence du modèle précédent où la question de l'intégration est posée du point de vue de la société et comme un problème d'ordre public, cette thématique est présentée du point de vue des populations et comme un problème d'inégalité et de discrimination.

Les médiateurs sont en quelque sorte des « passeurs » appelés médiateurs interculturels, adultes-relais, femmes-relais ou médiateurs école/famille. Ils sont plutôt choisis dans les populations immigrées en fonction de leurs compétences sociales (investissement dans la vie locale) et de leur proximité culturelle. Leurs missions consistent essentiellement à faciliter les relations des populations avec les institutions dont ils ne connaissent pas les logiques ou la langue (ils agissent alors comme interprètes, écrivains publics, conseillers juridiques), à les orienter et à les accompagner dans les démarches administratives, à faciliter le dialogue entre les générations, à soutenir les parents dans leur fonction d'éducation des enfants, à solutionner les interactions défaillantes entre familles et système scolaire, à aider la construction de projets et le développement de la vie associative. Ce travail est en effet considéré comme étant mal assuré par les travailleurs sociaux habituels, qui ne maîtrisent ni la culture ni la langue de ces populations, et ne savent pas identifier la nature des problèmes qu'elles vivent.

Ce type d'intervention dont on peut dater les premières expériences au début des années quatre-vingt-dix a été soutenu par la création en 2000 du dispositif des adultes-relais dans le cadre de la politique de la ville. L'intensité des conflits d'usage des lieux publics, des phénomènes de rejet entre les communautés, des processus de ghettoïsation urbaine, ont fait le jeu d'associations prosélytes, dont la posture de tiers est discutable dans la mesure où elles sont marquées par leur proximité avec les populations immigrées, démarchant les autorités locales pour leur vanter les mérites d'une action innovante et préventive. Ces situations d'urgence sociale motivent la mise en œuvre de partenariats nouveaux qui s'affranchissent des frontières professionnelles antérieures pour créer, le plus souvent sous l'égide des élus locaux, des stratégies d'action non plus seulement basées sur une logique de services mais sur une logique de repérage des besoins.

Ces expériences se développent maintenant dans tous les pays confrontés nouvellement à des phénomènes d'immigration et qui peinent à assurer l'intégration des nouveaux

arrivants. La multiplication des tensions culturelles avec les populations d'accueil, des phénomènes de xénophobie qui se traduisent par l'essor des partis populistes dans des pays comme les Pays-Bas, le Danemark ou les autres pays scandinaves, la Belgique flamande, l'Autriche, l'Italie du Nord... rend urgente la mise en œuvre de stratégies d'adaptations locales que les réponses habituelles centrées sur le traitement global de mésajustements sociaux et psychologiques endogènes ne savent pas pratiquer.

3. La médiation est enfin conçue comme un instrument d'altérité. Certaines associations proposent aux élus des modèles interactifs de médiation en partant de l'idée que l'intégration ne peut pas s'opérer en renforçant le communautarisme mais au contraire en favorisant l'ouverture, la découverte et l'acceptation de l'autre par la rencontre et la mixité sociale. L'objectif de ces programmes est donc de faciliter les relations entre les citoyens en proposant des lieux neutres de régulation des conflits, de rencontre et de débat.

Les médiations dites communautaires ou de quartier ou citoyennes apparues dès les années quatre-vingt se sont diffusées dans une trentaine de villes françaises. Initiés par des associations de médiation le plus souvent financées par les municipalités sur l'objectif affiché de développer la participation citoyenne, de pacifier les tensions sociales et de faire baisser le sentiment d'insécurité, ces programmes ont pour objectif de responsabiliser les habitants dans la régulation des conflits qui affectent leur environnement. Les médiateurs sont recrutés dans la commune parmi les volontaires présentant les capacités requises et constituent dans la mesure du possible un échantillon représentatif de la population du territoire. Ils sont bénévoles mais reçoivent une formation et bénéficient d'une supervision. Ce type d'action publique est encore peu développé en France par rapport à des pays comme l'Angleterre où la *community* s'implique beaucoup plus dans les affaires publiques. Les expériences en cours ont été la plupart du temps initiées grâce à la collaboration entre les chargés de mission de la politique de la ville des communes concernées et des associations spécialisées dans la mise en œuvre de programmes de médiation<sup>3</sup>.

On peut également observer des programmes dont l'objectif n'est pas de réguler mais de prévenir les conflits en ouvrant des lieux de parole et de rencontre entre populations d'origines diverses. C'est ainsi qu'un bouquet d'initiatives a fleuri autour de l'institution scolaire sous des formes diverses d'instance de concertation entre parents et institution scolaire ou de « café des parents ». Ces expériences ont pour objectif de soutenir les parents dans leurs rôles parentaux, de favoriser la participation des parents étrangers à la vie scolaire, de multiplier les opportunités de rencontres et d'échanges horizontaux entre tous ceux qui sont confrontés à des difficultés éducatives. Certaines municipalités ont aussi créé, avec le soutien des deux associations précitées, des médiations scolaires par les pairs, en particulier dans des établissements dits « sensibles », qui constituent pour les élèves des exercices pratiques de citoyenneté.

\*

\*

\*

Le temps des expérimentations n'est pas encore achevé que le constat d'une institutionnalisation progressive et générale des pratiques de médiation doit être dressé (FAGET, 2003). Elle prend parfois le visage d'une institutionnalisation autonome lorsque les pratiques un peu désordonnées des origines prennent des allures de plus en plus organisées et des modalités d'action stables. Elle peut aussi revêtir l'aspect d'une institutionnalisation dépendante lorsque les institutions suscitent elles-mêmes en leur sein la création de dispositifs de médiation. Ces deux processus peuvent d'ailleurs se combiner lorsque la seule chance de pérennisation de l'innovation est de rentrer dans le répertoire des pratiques institutionnelles (NOREAU, 2003).

Cette intégration des pratiques de médiation dans l'institution ne signifie pas nécessairement qu'elles en transforment les logiques. Des observations montrent que les

---

<sup>3</sup> Amély de Lyon ou Alternative Médiation de Bordeaux.

stratégies institutionnelles de changement tendent plutôt à externaliser le traitement des problèmes en cantonnant la médiation sur les lisières de l'activité sans menacer la structure hiérarchique et les principes d'organisation du travail (FAGET et DE MAILLARD, 2003). On ne peut s'empêcher de penser qu'en particulier dans les pays où la culture politique est bureaucratique et centralisée, elle est davantage un nouveau mode de légitimation de la décision politique qu'une nouvelle façon de gouverner la cité. On la présente même parfois comme la suprême astuce du capitalisme triomphant désireux de noyer dans le consensus les conflits susceptibles d'en questionner les fondements. L'institutionnalisation de la médiation serait dans cette perspective le moyen de substituer au sein même de l'appareil d'État un principe de négociation généralisée et donc de dérégulation normative en lieu et place du corpus de normes qui fonde l'existence d'un monde commun et sacralise la suprématie des rapports de droit sur les rapports de force. Cette position est souvent défendue par les syndicats ouvriers et un certain nombre de juristes (AUVERGNON, 2005 ; FAGET, 2000).

Pourtant cet habillage démocratique a probablement des fonctions mutagènes, fussent-elles modestes. Ainsi lorsque le gouvernement norvégien décide de développer une véritable politique publique de médiation, en créant sur tout le territoire national des bureaux de médiation coordonnés par des salariés mais associant de façon intense des citoyens à leur fonctionnement, cela décharge les municipalités d'une part de la demande sociale de régulation, cela transforme la manière de fonctionner d'institutions comme la police, le travail social et la justice et modifie les représentations publiques de la conflictualité et des moyens de la traiter. Ainsi encore lorsque les élus catalans de la *Diputacio* de Barcelone s'investissent intensément dans les pratiques de médiation communautaire, ils en escomptent des bénéfices symboliques et instrumentaux, mais savent qu'en retour elles exigent de leur part une autre manière de penser la fabrication du vivre ensemble. On peut donc considérer qu'au-delà des stratégies de gestion institutionnelle ou de logiques « de parapluie », qui déchargent les élus d'une part de leurs responsabilités décisionnelles, le recours accru à la médiation illustre, parmi d'autres indicateurs, une métamorphose sensible de la régulation politique (COMMAILLE et JOBERT, 1999).

## REFERENCES

- ALLAIN S., « La médiation environnementale comme système politique de régulation. Application au gouvernement de l'eau », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 135-150, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- ARPAILLANGE C., DARLON C. et MONTANE M.-A., « Des activités de l'entre-deux : pratiques de médiation sociale dans les communes », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 165-185, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- AUVERGNON P., « Médiations et droit des relations de travail : entre intérêt et inquiétudes », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 247-270, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- BAILLEAU F. et FAGET J. (dir.), *Les « experts » municipaux de la sécurité. Origine, place et rôle dans la production locale de sécurité*, CERVL/GRASS, Paris, Institut des hautes études sur la sécurité intérieure, 2004.
- BAUMAN Z., *Liquid modernity*, Cambridge (UK)/Malden (MA), Polity Press/Blackwell, 2000.
- BONNY Y., *Sociologie du temps présent : modernité avancée ou postmodernité ?* Paris, A. Colin, 2004, coll. « Collection U, Sociologie ».
- BRIAND DE V. et PALAU Y., *La médiation : définition, pratiques et perspectives*, Paris, Nathan, 1999, coll. « Collection 128, 236 ».
- BONAFE-SCHMITT J.-P., *La médiation : une autre justice*, Paris, Syros, 1992, coll. « Alternatives sociales ».
- CALLON M., LASCOURMES P. et BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain : essai sur la démocratie technique*, Paris, éd. du Seuil, 2001, coll. « La couleur des idées ».
- CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2003, coll. « Droit et société, Série politique, 35 ».
- COMMAILLE J. et JOBERT B. (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999, coll. « Droit et société, 24 ».
- CRAWFORD A., « La justice de proximité : appels à la "communauté" et stratégies de responsabilisation dans une idéologie managériale. Réflexions à partir d'une perspective anglo-saxonne », in WYVEKENS A. et



- FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux*, Ramonville Saint-Agne, Érès, 2001, coll. « Trajets », p. 37-63.
- DARBON D., « La Truth and Reconciliation Commission. Le miracle sud-africain en question », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 6, 1998, p. 707-724.
- DELEUZE G. et GUATTARI F., *Mille plateaux*, 1<sup>re</sup> éd., Paris, Éd. de Minuit, 1980, coll. « Capitalisme et schizophrénie, 2 ».
- DUBET F., *Le déclin de l'institution*, Paris, Éd. du Seuil, 2002, coll. « L'Épreuve des faits ».
- DUBOIS V., *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999, coll. « Études politiques ».
- DUMOULIN L., « La médiation familiale est-elle une utopie qui réussit ? D'une technique de résolution des conflits à un projet social et politique », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 219-234, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- FAGET J., *Justice et travail social : le rhizome pénal*, Ramonville Saint-Agne, Érès, 1992, coll. « Trajets ».
- FAGET J., « La médiation. Une dialectique de l'ordre et du désordre », *Déviance et société*, n° 3, 1993, p. 221-233.
- FAGET J., « La double vie de la médiation », *Droit et société*, n° 29, 1995, p. 25-38.
- FAGET J., *La médiation : essai de politique pénale*, Ramonville Saint-Agne, Érès, 1997, coll. « Trajets ».
- FAGET J., *Évaluation nationale de la médiation pénale*, Rapport de recherche GERICO (1999), *Le tensioni della mediazione penale. Valutazione delle pratiche francesi, Dei delitti e delle pene*, n° 3, 2000, p. 75-92 et *The double life of victim-offender mediation, ADR bulletin, The monthly newsletter on dispute resolution*, Sydney (Australia), vol. 7, n° 10, June 2005, p. 191-195.
- FAGET J., *Accès au droit et médiation*, Mission de recherche Droit et Justice, ministère de la Justice, 2000a.
- FAGET J. et DE MAILLARD J., « La régulation locale des incivilités : des partenariats en action », in F. BAILLEAU et C. GORGEON (dir.), *Prévention et sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, Les Éditions de la DIV, 2000, p. 185-197.
- FAGET J. et DE MAILLARD J., *Les agents locaux de médiation sociale en quête d'identité*, Paris, Institut des hautes études de la sécurité intérieure, 2003, coll. « Études et recherches ».
- FAGET J. et DE MAILLARD J., *Les agents locaux de médiation sociale en quête d'identité*, Paris, IHESI, 2003, coll. « Études et recherches ».
- FAGET J., « L'institutionnalisation de la médiation : réflexions à partir de l'exemple français », in M. JACCOUD (dir.), *Justice réparatrice et médiation pénale : convergences ou divergences ?*, Paris, l'Harmattan, 2003, coll. « Logiques juridiques, série Science criminelle », p. 227-242.
- FAGET J. (dir.), « Introduction », *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 11-35, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- GAUCHET M., *Le désenchantement du monde : une histoire politique de la religion*, Paris, Gallimard, 1985, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».
- GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- LE GOFF T., « L'insécurité "saisie" par les maires. L'enjeu des politiques municipales », *Revue française de sciences politiques*, vol. 55, n° 3, 2005, p. 415-444.
- GUILLAUME-HOFNUNG M., *La médiation*, (1<sup>re</sup> éd.), Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ?, 2930 », 1995.
- GUILLOU B., « Crimes de masse et responsabilité individuelle », *Champ pénal*, Responsabilité/Irresponsabilité pénale mis en ligne le 25 juillet 2005, [<http://champpenal.revues.org/document372.html>].
- HABERMAS J., *Théorie de l'agir communicationnel*, 2 tomes, Paris, Fayard, 1987 coll. « L'Espace du politique ».
- ITÇAINA X., « La médiation vaine ? L'Église catholique et la "question basque" », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 117-134, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- JOUVE B. et LEFEVRE CH., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recompositions des formes d'action publique en Europe », *Revue française de sciences politiques*, vol. 49, n° 6, 1999, p. 835-854.
- LEFRANC S., *Politiques du pardon*, Presses universitaires de France, 2002.
- LIPSKY M., *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New-York, Russel Sage foundation, 1980, coll. "Publications of Russell Sage Foudation".
- MAGNETTE P., « Entre contrôle parlementaire et "État de Droit" : le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 6, décembre, 2001, p. 933-948.
- MARCH J.G. et OLSEN J.P., *Democratic Governance*, New York, The Free Press, 1995.
- MARRET J.-L., « Les ONG et la médiation de la paix : l'exemple de la communauté de Sant'Egidio », *AFRI (Annuaire français de relations internationales)*, vol. I, 2000, p. 55-69.

- MISCHI J., « Du militantisme ouvrier à la médiation sociale : les mutations de la gestion du lien social en milieu populaire », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 153-163, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- MOREL S., « Médiation de proximité et transformation des modes de régulation sociale : le cas de la médiation ethnoculturelle à l'école », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 201-215, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, coll. « Que sais-je ?, 2534 ».
- NAY O. et SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, coll. « Études politiques ».
- NOREAU P., « Institutionnalisation de la justice réparatrice », in M. JACCOUD (dir.), *Justice réparatrice et médiation pénale : convergences ou divergences ?*, Paris, l'Harmattan, coll. « Logiques juridiques, série Science criminelle », p. 209-225.
- PALARD J., « Médiation et institution catholique », *Archives de sciences sociales des religions*, n° 133, 2006, p. 9-26.
- PETITCLERC J.-M., *Pratiquer la médiation sociale : un nouveau métier de la ville au service du lien social*, Paris, Dunod, 2002, coll. « Action sociale ».
- POULIGNY B., « Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales », Paris, Presses de Sciences Po, 2004, coll. « Collection académique ».
- QUANTIN P., « Omar Bongo, médiateur des conflits africains », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 101-115, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- SIX J.-F., *Le temps des médiateurs*, Paris, Éd. du Seuil, 1990.
- SIX J.-F., *Dynamique de la médiation*, Paris, Desclée De Brouwer, 1998, coll. « Culture et paix ».
- TENENBAUM Ch., « Médiation et culture de la médiation en relations internationales », in J. FAGET (dir.), *Médiation et action publique : la dynamique du fluide*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, p. 81-99, coll. « le territoire du politique. Politiques du social ».
- WYVEKENS A. et FAGET J. (dir.), *La justice de proximité en Europe : pratiques et enjeux*, Ramonville Saint-Agne, Érès, 2001, coll. « Trajets ».