



**Faculté de droit,
sciences politiques
et sociales**

CERAL

Centre de Recherche
sur l'Action Locale

**LA FABRIQUE D'UNE LEGALITE ADMINISTRATIVE.
SOCIOLOGIE DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**

-

RAPPORT FINAL

Anne Revillard, Université Paris 13, CERAL

Pierre-Yves Baudot, Université Paris 13, CERAL

Vincent-Arnaud Chappe, ENS Cachan, ISP

Thomas Ribémont, Université Paris 13, CERAL

Recherche réalisée avec le soutien de la
Mission de recherche Droit et Justice

Novembre 2011

« La fabrique d'une légalité administrative. Sociologie du Médiateur de la République ».

Projet de recherche financé par la Mission de recherche Droit et justice dans le cadre de l'appel à projets « Les ordres professionnels et les autorités de régulation, manifestations du pluralisme juridique ? ». Convention n°210.04.20.28 signée le 20 avril 2010.

Le présent document constitue le rapport scientifique d'une recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de Recherche Droit et Justice (Convention n°210.04.20.28). Son contenu n'engage que la responsabilité de ses auteurs. Toute reproduction, même partielle, est subordonnée à l'accord de la Mission.

Coordination de la recherche : Anne Revillard

Equipe de recherche :

- Pierre-Yves Baudot, maître de conférence en science politique, Université Paris 13, Centre de recherche sur l'action locale (CERAL)
- Vincent-Arnaud Chappe, doctorant en sociologie, Ecole Normale Supérieure de Cachan, Institut des sciences sociales du politique (ISP)
- Anne Revillard, maîtresse de conférences en sociologie, Université Paris 13, CERAL
- Thomas Ribémont, maître de conférences en science politique, Université Paris 13, CERAL

Remerciements

Au terme de ce travail, nous souhaitons d'abord et avant tout exprimer toute notre gratitude envers la Direction générale du Médiateur de la République, les conseiller-e-s et chargé-e-s de mission du siège de l'institution et les délégué-e-s interviewé-e-s, pour nous avoir accordé leur confiance et leur temps. Si la protection de l'anonymat des personnes interviewées ne nous permet pas de les remercier ici de façon nominative, qu'elles et ils sachent que cette recherche n'aurait pu aboutir sans leur contribution, et que nous leur en sommes extrêmement reconnaissants.

Nous tenons également à remercier Guy Gilbert (ENS Cachan) pour nous avoir donné l'idée initiale de cette recherche, ainsi qu'un premier contact décisif à la Médiature. Un grand merci à Jacques Chevallier, Jacques Commaille et Claire de Galembert pour leurs encouragements précoces qui nous ont incités à persévérer dans un projet alors encore balbutiant, puis pour leur soutien tout au long de sa réalisation.

Cette recherche a fait l'objet de présentations dans divers colloques et séminaires dont nous remercions les organisateurs/trices et les participant-e-s pour nous avoir indiqué des références, suggéré des pistes d'analyses, ainsi que pour leurs encouragements : colloque « Vers une démocratie administrative ? » à Strasbourg en février 2010, congrès de la Société québécoise de science politique à Québec en mai 2010, congrès de la *Law and Society Association* à Chicago en mai 2010, séminaire du CERAL en septembre 2010, colloque « Le Défenseur des droits » en mai 2011, journée d'étude du séminaire « Justice en action » sur « Les politiques des droits : Hommage à Stuart Scheingold » en mai 2011.

Ce travail a été nourri, à diverses étapes de sa réalisation, d'utiles échanges avec Laure Bereni, Philippe Bezès, Laurence Dumoulin, Georges Garioud, Virginie Guiraudon, Liora Israël, Christine Rothmayr et Robin Stryker. Qu'elles et ils en soient ici chaleureusement remercié-e-s.

Sommaire

Introduction	9
I. Le projet initial : le Médiateur de la République, acteur d'une politique des droits	10
II. La sociologie d'une institution : modalités de l'enquête de terrain	17
III. La fabrique d'une légalité administrative	27
IV. Plan du rapport.....	30
Chapitre 1 : La construction d'une institution	32
I. 1973-1980 : Des choix fondateurs.....	34
II. 1980-1992 : La consolidation de l'institution.....	42
III. 1992-2004 : Internationalisation par le haut, inflexion plus sociale à la base.....	49
IV. 2004-2011 : Extension du périmètre et de la visibilité de l'institution, renforcement d'une identité de « défenseur des droits ».....	55
Chapitre 2 : La Médiature au quotidien	63
I. Acteurs et organisation du siège : la Médiature comme reflet de la diversité administrative.....	63
II. La formulation de la plainte	70
III. La réception institutionnelle de la plainte : le travail de la « Recevabilité »	86
IV. L'instruction des dossiers	101
V. Le pôle Santé, sécurité des soins	127
VI. Les réformes : routines organisationnelles et stratégies politiques.....	147
VII. Le Médiateur est-il un défenseur des droits ?.....	164
Chapitre 3 : Une périphérie paradoxale : les délégués du Médiateur dans la production de la légalité administrative.....	178
I. Devenir délégué du Médiateur.....	178
II. Être délégué du Médiateur.....	206
III. Une expérience différenciée selon les lieux de permanence	247
IV. Comment tient l'institution.....	267
Chapitre 4 : Droit des étrangers et handicap : l'action du Médiateur au prisme de deux secteurs de l'action publique.....	302
I. Deux configurations de politiques publiques.....	303
II. Le Médiateur de la République et le droit des étrangers	309
III. Le Médiateur de la République, un acteur marginal des politiques du handicap ?	329

Bibliographie.....	352
Table des matières.....	365
Liste des encadrés.....	376
Annexes.....	377

Introduction¹

Un après-midi au siège parisien du Médiateur de la République, est organisée une « réunion courrier », visant à présenter aux stagiaires de l'institution un aperçu de la diversité des courriers reçus, émanant de requérants qui saisissent l'institution. Dans une grande salle de réunion sont regroupés cinq stagiaires, six agents du secteur de la « Recevabilité », ainsi que deux représentants de la Direction générale de l'institution. 28 courriers de requérants sont présentés et discutés quant à leur recevabilité, leur orientation vers les différents secteurs d'instruction (« Social », « AGP », « AGE », « Fiscal », « Justice », « P3S »), et leurs éventuelles implications en termes de réformes. Difficiles à suivre pour une non-initiée, les échanges donnent lieu à l'évocation de choses de nature extrêmement variée (« moto achetée d'occasion », « box pour chevaux », « panneau à 70 », « porte d'appartement », « TV en location », « voyage en Tunisie ») qui vont se trouver reliées à des référents juridico-administratifs : « absence de dysfonctionnement », « défaut de surveillance », « est-ce qu'on traite le fond ou pas le fond », « c'est de l'irrecevabilité pure », « on peut faire un signalement », il faut « des écrits », « des dossiers complets »... Pour chaque courrier évoqué, l'échange se clôt par une annotation manuscrite portée sur la couverture cartonnée du dossier.

De la « porte d'appartement » au « panneau à 70 », de la « moto achetée d'occasion » au « box pour chevaux », une heure passée chez le Médiateur achève de convaincre tout lecteur sceptique de *The Common Place of Law* de l'omniprésence du droit et de la légalité dans la vie quotidienne². Issues de tous milieux sociaux, du détenu écrivant sa lettre au stylo bille sur une feuille de papier quadrillé déchirée au couple d'un quartier bourgeois envoyant un « dossier de saisine du Médiateur de la République » à dix intercalaires, les personnes qui s'adressent au Médiateur ont en commun de contester des décisions (ou non-décisions) de ce qu'ils identifient le plus souvent *a minima* comme « l'administration », et qui correspondent effectivement dans bon nombre de cas à des décisions prises par des administrations publiques ou organismes investis d'une mission de service public. Ces décisions touchent les requérants à des degrés les plus divers (de l'amende pour excès de vitesse à l'annonce de l'arrêt du versement d'une allocation), dans des domaines extrêmement variés de leur existence, comme le suggère l'inventaire à la Prévert en exergue de cette introduction.

Que fait l'institution face à ces demandes ? Comment décide-t-elle de donner suite à certaines, et comment en juge-t-elle d'autres « irrecevables » ? Quelles sont ensuite les démarches effectuées sur les dossiers individuels, et quels sont les éventuels effets des interventions du Médiateur ? Comment comprendre le sens de cette action institutionnelle, et comment celui-ci peut-il être relié aux modalités, historiques et contemporaines, de constitution de l'institution ? Comment l'ordre normatif forgé au fil des activités du Médiateur participe-t-il du pluralisme juridique actuel ? Telles sont quelques-unes des questions soulevées par cette recherche.

Présenté en réponse à un appel à projets de la Mission de recherche Droit et justice sur « Les ordres professionnels et les autorités de régulation, manifestations du pluralisme juridique ? », cette recherche se propose en effet d'analyser les pratiques de médiation institutionnelle et l'ordre normatif

¹ Introduction rédigée par Anne Revillard.

² Ewick, Patricia, et Susan S. Silbey (1998) *The common place of law : stories from everyday life*. Chicago: University of Chicago Press.

qui en émerge à partir du cas du Médiateur de la République, version française d'une institution ayant connu une forte diffusion à travers le monde dans la deuxième moitié du XXème siècle, l'*ombudsman*. Créé par une loi du 3 janvier 1973, le Médiateur a pour vocation de recevoir les réclamations concernant, « dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public » (art.1). L'institution instruit ces réclamations en relation avec les administrations concernées, et peut par ailleurs formuler sur cette base des propositions de réformes. Pour ce faire, le titulaire de la fonction, nommé en Conseil des ministres pour un mandat de 6 ans, dispose de services centraux (réunissant une centaine de personnes) au « siège » parisien de l'institution aussi appelé « Médiature », ainsi que d'un réseau de 286 délégués bénévoles qui assurent la réception des plaintes au niveau local par la tenue de permanences deux demi-journées par semaine. Au siège parisien de l'institution, le secteur de la Recevabilité établit la recevabilité ou l'irrecevabilité de la plainte ; les plaintes jugées recevables font ensuite l'objet d'une instruction au sein de différents secteurs d'instruction (Social, Agents publics – pensions³, Fiscal, Justice, Affaires générales, auxquels s'est ajouté en 2009 un pôle « Santé, sécurité des soins » chargé de la médiation en matière de sécurité des soins). Après 38 ans d'existence, l'institution vient d'être intégrée, conjointement avec trois autres autorités administratives indépendantes (la HALDE, la Défenseure des enfants et la CNDS), dans un nouveau « Défenseur des droits » mis en place dans le prolongement de la réforme constitutionnelle de juillet 2008.

Bâti à partir d'une hypothèse initiale faisant du Médiateur l'acteur d'une politique des droits (I), ce projet nous a conduits à mettre en œuvre une démarche d'investigation empirique adossée à un objectif de sociologie de l'institution (II), travail de terrain à l'issue duquel notre hypothèse n'est pas ressortie indemne, faisant émerger une nouvelle interprétation de l'institution comme acteur de la fabrique d'une légalité administrative (III).

I. Le projet initial : le Médiateur de la République, acteur d'une politique des droits

Dans un champ de la médiation institutionnelle marqué par un entrelacs complexe de dispositifs (1), le Médiateur de la République a, en France, longtemps pu prétendre à une position dominante, du fait notamment de son ancienneté, de son indépendance statutaire et de sa vocation transversale. Dans sa formulation initiale, ce projet de recherche était fortement guidé par une hypothèse théorique qui, guidée par une perspective de sociologie politique du droit, faisait du Médiateur l'acteur d'une politique des droits (2)

A. La médiation institutionnelle : un foisonnement de dispositifs⁴

Si la médiation apparaît, selon les termes de Jacques Faget, comme un « objet social mal identifié⁵ », il en est *a fortiori* de même pour la médiation institutionnelle. Sans prétendre épuiser le sens d'une notion encore bien peu stabilisée, il semble sociologiquement utile de distinguer, parmi les

³ Les secteurs Social et Agents publics-pensions (AGP) ont été regroupés en 2010 dans un nouveau secteur « Travail, Solidarité, Fonction publique » ; notre travail de terrain a été réalisé avant cette fusion.

⁴ La présentation développée dans ce point A est reprise de Revillard, Anne. (2012) "La médiation institutionnelle : un foisonnement de dispositifs (focus)." *Informations sociales*, à paraître.

⁵ Faget, Jacques (dir.). (2005) *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*. Pessac: Presses universitaires de Bordeaux.

pratiques se revendiquant de la médiation (médiation familiale, pénale, sociale, etc.), cet ensemble particulier de pratiques visant la résolution para-juridictionnelle de litiges opposant des usagers à différentes institutions plutôt que des individus ou collectifs entre eux. Ces litiges posent en effet des questions spécifiques liées à l'asymétrie manifeste entre les deux parties impliquées, un individu et une institution – de surcroît souvent nimbée de l'autorité des pouvoirs publics. Ce sont les modes alternatifs de règlement de ces litiges que nous désignerons ici sous le terme de médiation institutionnelle, à défaut d'une acclimatation en français du terme *ombudsman*, plus utilisé dans les travaux internationaux sur la question⁶.

L'*Ombudsman*, dans son sens classique issu de la première institution éponyme créée en Suède en 1809, désigne une autorité chargée du règlement des litiges entre l'administration publique et les citoyens. Les institutions de ce type se sont diffusées dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle dans les pays scandinaves, puis dans les pays du Commonwealth, pour finalement s'étendre à environ 120 pays actuellement. Par-delà la diversité de ses déclinaisons nationales (Protecteur du citoyen au Québec, Défenseur du peuple en Espagne, Ombudsman parlementaire au Royaume-Uni...), l'*Ombudsman*, sous cette acception initiale, peut se définir comme « une institution chargée de contrôler en toute indépendance l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s) et citoyen(s), par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme sans force coercitive⁷ ». La position de tiers, indépendant de l'administration en cause comme des usagers, ainsi que l'absence de pouvoir coercitif, conduisent souvent ces institutions à privilégier la conciliation ou la médiation dans leurs démarches de traitement des plaintes individuelles – orientation qui se trouve clairement reflétée dans l'appellation de la déclinaison française de cette institution, le Médiateur de la République.

A côté de ces ombudsmans « classiques », créés au niveau national, avec un champ de compétence étendu à l'ensemble de l'administration, l'institution a connu une très forte diversification⁸. Des instances de médiation administrative ont été créées à d'autres échelons de gouvernement (local, régional, mais aussi supra-national), ainsi que sur des thématiques plus spécifiques. Ces ombudsmans « spécialisés » ou « sectoriels » peuvent concerner un domaine d'intervention particulier des pouvoirs publics (ex. l'éducation, la santé, l'environnement) ou un « public » spécifique, tel que les enfants, les peuples indigènes ou les personnes handicapées. D'autres ombudsmans (notamment parmi les plus récemment créés), tout en étant institués au niveau national et avec une vocation transversale, se voient assignés une mission de promotion des droits fondamentaux⁹. Parallèlement, la multiplication des dispositifs internes de traitement des plaintes dans différentes administrations a donné lieu à d'importants débats sur le statut de médiateurs « maison » à l'indépendance incertaine. Enfin, la médiation institutionnelle n'est pas l'apanage du secteur public, mais s'étend également au secteur privé.

La situation française illustre bien ces évolutions mises en évidence par les travaux internationaux et comparatifs sur les ombudsmans. Jusqu'à la récente création du Défenseur des droits,

⁶ Hill, Larry B. (1974) "Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy." *American Political Science Review*, vol. 68, n. 3, p. 1075-1085; Gregory, Roy, et Philip Giddings (dir.). (2000) *Righting wrongs. The Ombudsman in six continents*. Amsterdam: IOS Press; Bousta, Rhita. (2007) "Contribution à une définition de l'Ombudsman." *Revue française d'administration publique*, n. 123, p. 387-398; Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (dir.). (2008) *European Ombudsman Institutions*. Vienne/New York: Springer.

⁷ Bousta. 2007 p. 397

⁸ Nous reprenons sur ce point l'analyse proposée par Gregory, Roy, et Philip Giddings (2000), "The Ombudsman institution : Growth and development." In *Righting wrongs. The Ombudsman in six continents*, sous la direction de Roy Gregory et Philip Giddings. Amsterdam: IOS Press.

⁹ Linda Reif qualifie ceux-ci d'ombudsmans « hybrides » (Reif 2004).

le Médiateur de la République incarnait – en dépit d'importantes spécificités nationales (notamment, nomination par l'exécutif et absence de saisine directe) – la figure française de l'Ombudsman « classique », créé au niveau national et avec une vocation transversale. Mais des médiateurs ont par ailleurs été institués au niveau communautaire (création d'un Médiateur européen en 1995¹⁰), ainsi qu'au niveau local (par exemple, médiatrice de la ville de Paris, ou encore médiateur du département au Conseil général de Seine Saint-Denis). Plusieurs instances spécialisées ayant une vocation de défense des droits fondamentaux ont été créés avec le statut d'autorités administratives indépendantes (AAI) : Défenseur des enfants, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ou encore Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Parallèlement, plusieurs ministères se sont dotés de dispositifs internes de médiation ou de conciliation, avec dans la plupart des cas des déclinaisons locales (par exemple, conciliateur fiscal départemental et médiateur des ministères de l'Economie et du Budget). Les dispositifs de médiation se sont également multipliés au sein des grandes entreprises publiques (La Poste, RATP, SNCF...), ainsi que dans le secteur privé (Médiateur de la fédération des sociétés d'assurance, médiateurs bancaires), participant à la complexification du paysage de la médiation institutionnelle.

A la différence des autres formes de médiation (familiale¹¹, pénale¹², sociale¹³ ...), la médiation institutionnelle a été encore peu étudiée dans des perspectives sociologique ou de science politique¹⁴. Les ombudsmans nationaux à vocation transversale ont fait l'objet d'importantes études comparatives, menées dans des perspectives de droit ou de science administrative¹⁵. Une partie de ces travaux a été menée sous l'impulsion de l'Institut international de l'ombudsman, et les écrits sur ce thème sont souvent le fait de personnes impliquées dans ces structures à divers titres. L'existence de ces travaux ainsi que leur orientation immédiatement comparative sont en elle-même révélatrices d'un certain nombre de caractéristiques des institutions de type ombudsman : dimension transnationale de l'institution, forte réflexivité, importance de la production d'expertise sur l'institution elle-même et de l'inscription dans des réseaux internationaux pour faire exister des institutions faibles.

Notons enfin que si la traduction d'« *ombudsman* » par « médiation institutionnelle » est guidée par l'appellation de « médiateur » fréquemment adoptée par les dispositifs correspondants dans le monde francophone et notamment en France, la prétention de ces « médiateurs » à faire de la « médiation » a fait l'objet de critiques d'un point de vue juridique. Ces critiques ont notamment trait à la proximité des dispositifs concernés à l'égard de l'institution potentiellement en cause dans le litige (certains « médiateurs » institutionnels sont créés et hébergés par l'institution en question), ainsi qu'à leur démarche, qui serait plus proche de la conciliation que de la médiation¹⁶. La diversité des

¹⁰ Magnette, Paul. (2001) "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, p. 933-948.

¹¹ Bastard, Benoît, et Laura Cardia-Vonèche (1990) *Le divorce autrement : la médiation familiale* Paris: Syros-Alternatives.

¹² Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre (2010) *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*. Paris: LGDJ/Droit & Société.

¹³ Barthélémy, Fabienne. (2009) "Médiateur social, une profession émergente?" *Revue française de sociologie*, vol. 50, n. 2, p. 287-314.

¹⁴ La thèse de Sylvie Gillet fait ici figure d'exception. Gillet, Sylvie. (1994). *Le médiateur de la République : inventions et formalisations* Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I. Peuvent également être cités, dans le cas de la médiation hospitalière, les travaux de Fabrizio Cantelli : Cantelli, Fabrizio. (2010) "Quel travail politique sur la plainte des patients ? Regards croisés sur les cas belge et québécois." *Actes éducatifs et de soins, entre éthique et gouvernance*, vol. <http://revel.unice.fr/symposia/actedusoin/index.html?id=594> ; Cantelli, Fabrizio. (2011) "La plainte comme un droit ? Médiation, politiques publiques et droits des patients Médiation, politiques publiques et droits des patients." *Quaderni*, n. 76.

¹⁵ Gregory and Giddings, eds; Reif, Linda C. (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System (International Studies in Human Rights)*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers; Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (dir.). (2008) *European Ombudsman Institutions*. Vienne/New York: Springer.

¹⁶ Guillaume-Hofnung, Michèle (2009) *La médiation*. Paris: PUF/Que sais-je?

institutions et des pratiques pouvant être rattachées à cette notion de médiation institutionnelle invite toutefois à la prudence face à toute tentative de caractérisation englobante. Comme le souligne Jacques Jaget, « si certains [ombudsmen] sont considérés comme les fers de lance d'une stratégie de démocratisation de fonctionnements administratifs toujours plus envahissants, opaques et considérés comme arbitraires, d'autres sont présentés comme des gadgets politiques destinés à fournir un surcroît de légitimité à des institutions qui en manquent¹⁷ ». La question du positionnement et des logiques d'action des médiateurs institutionnels mérite donc d'être posée à une échelle plus fine.

B. L'ordre normatif issu des pratiques de médiation institutionnelle du Médiateur de la République : l'hypothèse d'un Médiateur acteur d'une politique des droits

1) La contribution du Médiateur au pluralisme normatif

Cette multiplication de nouvelles scènes de résolution des conflits a pu être interprétée comme symptomatique d'un éclatement des instances de régulation politique¹⁸. Le monopole de l'Etat dans la construction de l'ordre politique est mis en cause par une diffraction aussi bien interne qu'externe des sources et instruments de domination politique. Ce constat empirique conduit à interroger à nouveaux frais la question – classique en sociologie du droit – du pluralisme juridique¹⁹. Alors que la question de la pluralité des systèmes normatifs était traditionnellement pensée à travers l'articulation entre, d'une part, un droit étatique centralisé et, d'autre part, des droits locaux et situés, la prise en compte des autorités administratives indépendantes déplace l'analyse en faisant apparaître l'organisation d'un pluralisme normatif à l'intérieur même de l'Etat. La position paradoxale du Médiateur – à la fois partie intégrante de l'édifice étatique et théoriquement indépendant de l'exécutif – permet de s'interroger sur les enjeux sociologiques et juridiques de ce qui pourrait être pensé comme un pluralisme « provoqué ». En ce sens, l'institution Médiateur, en proposant des voies alternatives de résolution des conflits qui opposent les administrés à l'Etat, remet en cause le monopole d'un des piliers fondateurs de l'édifice juridico-politique, le droit administratif, dans sa capacité à réguler le rapport des individus à l'Etat.

Sur quels référents (juridiques, moraux, éventuellement politiques) cette « alternative » se fonde-t-elle ? En d'autres termes, comment caractériser l'ordre normatif construit par le Médiateur, et comment celui-ci contribue-t-il au pluralisme juridique ? Les travaux existants sur le Médiateur insistent sur l'importance du principe d'« équité » comme constituant la spécificité doctrinale de l'institution²⁰. Comme le souligne Philippe Warin, « le législateur confia au Médiateur l'exercice d'un contrôle particulier, non pas fondé exclusivement sur la légalité mais aussi sur des notions extérieures au droit, de *bon fonctionnement de l'administration* et d'*équité*²¹ ». Cette invocation du principe d'équité conduit le Médiateur à opposer à la lettre du droit administratif la supériorité d'un droit naturel²². Comment cette notion d'équité est-elle définie par l'institution, et comment opère-t-elle

¹⁷ Jaget, Jacques (dir.). (2005) *Médiation et action publique*, op. cit. p.21-22

¹⁸ Duran, Patrice (2002), "L'avenir des autorités administratives indépendantes." In *L'aménagement en 50 tendances*, sous la direction de Serge Wachter, Laurent Davezies, Patrice Duran, Cyria Emelianoff, Daniel Gaxie, Vincent Renard et Jacques Theys. La Tour-d'Aigues Editions de l'Aube/DATAR.

¹⁹ Belley, Jean-Guy. (1986) "L'Etat et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique." *Sociologie et sociétés*, vol. 18, n. 1, p. 11-32; Griffiths, John. (1986) "What is Legal Pluralism." *Journal of legal pluralism*, n.24, p. 1-55.

²⁰ Braibant, Guy. (1992) "Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité." *Revue française d'administration publique*, n.64, p. 687-691.

²¹ Warin, Philippe (2002) *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*. Paris: LGDJ/ Droit et société.

²² Ceci apparaît par exemple dans le commentaire suivant formulé par l'ancien Médiateur de la République Bernard Stasi : « Le Législateur a ainsi reconnu – et c'est une innovation considérable dans notre pays – qu'au-dessus du droit écrit il y a un droit naturel,

comme référent dans l'instruction des dossiers ? D'autres référents normatifs extérieurs au droit sont-ils invoqués ? Comment caractériser, dans l'action du Médiateur, les places respectivement occupées par le droit et par d'autres référents normatifs ? Comment, sous quelles conditions et dans quelle mesure le Médiateur s'autorise-t-il à aller au-delà ou en dépit du droit dans ses recommandations ? Et comment cette action à côté du droit se positionne-t-elle par rapport au référent juridique ? En d'autres termes, il s'agira d'étudier si ces référents connexes sont conçus comme des moyens de parfaire l'action du droit, ou à l'inverse comme un levier de subversion de l'ordre juridique.

2) L'hypothèse d'une politique des droits

Au-delà de la teneur juridique des activités du Médiateur (règlement des litiges, propositions de réforme), cette recherche se proposait initialement, dans une démarche de sociologie politique du droit, de prêter attention à la portée proprement politique des interventions de l'institution.

L'hypothèse d'une portée politique des activités du Médiateur peut sembler paradoxale dans la mesure où nous sommes face à une institution dont la revendication de neutralité est double : en tant qu'acteur juridique, et en tant qu'initiateur d'un consensus (ce que vise l'activité de médiation). La rhétorique mobilisée par cette instance, à la fois consensualiste et empreinte de technicité juridico-administrative, rend difficilement saisissable sa portée politique. C'est pourtant cette dimension des activités du Médiateur sur laquelle nous souhaitons initialement mettre l'accent dans cette recherche, à partir d'une démarche de sociologie politique du droit. Initiée par les travaux de Jacques Commaille²³, la sociologie politique du droit « se distingue des autres sciences du droit par une combinaison inédite entre des critères de validité extérieurs au système juridique, et une vocation explicative – et non pas normative – de l'énoncé scientifique. En tant que spécialisation de la sociologie du droit, elle s'attache tout particulièrement à l'étude des rapports de pouvoir dans la création et dans l'application du droit²⁴ ». Le droit doit ainsi être considéré comme « immergé dans le social et le politique », comme « le produit d'une construction sociale, institutionnelle et politique²⁵ [...] ». Il s'agit donc d'envisager l'action du Médiateur dans une perspective sociologique attentive aux conflits et aux relations de pouvoir entre acteurs sociaux.

Plus précisément, l'ambition initiale de ce projet consistait à explorer l'hypothèse selon laquelle le Médiateur participe à la définition d'une politique des droits, entendue comme politique ayant pour objet la défense des droits de certaines catégories de population socialement marginalisées²⁶ (par exemple, détenus, personnes handicapées, étrangers). Bien que formellement créditée par l'appellation de l'institution ayant récemment succédé au Médiateur de la République (le « Défenseur des droits »), une telle hypothèse ne va toutefois pas de soi. Du fait de la prégnance de l'universalisme, et du fait d'une tradition davantage centrée sur le droit administré que sur la défense des droits individuels, le contexte juridique et politique français apparaît en effet peu propice au développement d'une telle rhétorique et d'une telle logique d'intervention.

et que la loi doit parfois s'incliner devant la prise en compte des situations particulières » Palau, Yves, Bernard Stasi, Claire Denis, Marie-Christine Cimadevilla, et Vincent De Briant. (2001) "La fortune de la médiation." *Etudes*, n.7/8, p. 53-68.

²³ Commaille, Jacques (1994) *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*. Paris: PUF.

²⁴ Corten, Olivier. (1998) "Éléments de définition pour une sociologie politique du droit." *Droit et Société*, vol. 39, p. 347-370.

²⁵ Commaille, Jacques, et Patrice Duran. (2009) "Pour une sociologie politique du droit." *L'Année Sociologique*, vol. 59, n. 1, p. 11-28.

²⁶ Notamment issue des travaux de Stuart Scheingold, l'analyse en termes de « politique des droits » est surtout développée en Amérique du Nord Scheingold, Stuart A. (1974) *The politics of rights : lawyers, public policy, and political change*. New Haven: Yale University Press., et encore peu présente dans le contexte français Chantraine, Gilles, et Dan Kaminski. (2007) "La politique des droits en prison." *Champs pénal*, vol. 4, p. Revue en ligne : URL : <http://champpenal.revues.org/document2581.html>; Israël, Liora (2009) *L'arme du droit*. Paris: Presses de Sciences Po/Contester.

Le projet initial faisait l'hypothèse d'effets de cette orientation dans le sens de la défense des droits à toutes les étapes d'un processus d'instruction des plaintes que nous envisagions selon un modèle en entonnoir allant de l'émergence de la plainte à la réforme aboutie. Nous nous figurions ainsi les acteurs de l'institution effectuant au fil de ces étapes (réception de la plainte, recevabilité, médiation, proposition de réforme) un travail de filtrage et de traduction²⁷ orienté par l'objectif de défense des droits. Guidé par cette hypothèse, notre questionnement initial impliquait de préciser les contours de cette politique : de quels publics le Médiateur défend-il les droits ? Quels sont les « populations cibles » de cette politique²⁸? Comment ces droits sont-ils conçus ?

Il s'agissait par ailleurs d'étudier les modalités de cette politique : en quoi les différents volets de l'activité du Médiateur permettent-ils de faire de ce dernier un acteur d'une telle politique? En amont même du dépôt des réclamations, nous nous interrogeons sur les éventuels effets de la communication publique de l'institution sur les plaintes reçues. Le passage du sentiment d'injustice à l'expression d'une réclamation auprès d'une institution constitue en effet un processus complexe au cours duquel interviennent nombre de filtres²⁹, parmi lesquels peut jouer, dans le cas qui nous intéresse, l'image publique du Médiateur et le discours qu'il promet en matière de défense des droits. Par exemple, la diffusion d'informations concernant la présence de délégués du Médiateur dans les prisons est susceptible de favoriser de la part de détenus l'expression d'une demande de droits qui n'aurait peut-être pas pu trouver de forme d'expression à défaut de cette possibilité³⁰. Le prisme de la défense des droits est ensuite susceptible d'intervenir au fil des interactions entre délégués et administrés, ou encore, dans les services centraux de l'institution, lors de l'étude de la « recevabilité » des réclamations.

Enfin, de par sa portée pour le droit et l'action publique, le volet « réformes » des activités du Médiateur nous semblait particulièrement à même d'incarner la participation de l'institution à la définition d'une politique des droits. Ceci était susceptible d'être attesté par la part des réformes relevant d'une promotion des droits parmi l'ensemble des propositions portées par la Médiation, ou encore par une comparaison entre la nature des réformes proposées et celle des plaintes reçues, afin d'établir si la démarche de défense des droits constitue un filtre important dans le processus de traduction des plaintes en propositions de réforme.

Influence en amont des réclamations par le discours public de l'institution, travail de filtrage effectué à l'étape de la « recevabilité » ou encore au moment de la sélection des réformes à promouvoir, constituent autant de modalités possibles de défense des droits qui devront faire l'objet de l'investigation empirique. Il s'agira par ailleurs d'expliquer cette orientation : pourquoi le Médiateur se fait-il l'acteur d'une politique des droits, et de *cette* politique des droits ?

²⁷ Akrich, Madeleine, Michel Callon, et Bruno Latour (2006) *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Paris: École des mines de Paris.

²⁸ Schneider, Anne, et Helen Ingram. (1993) "Social construction of target populations: implications for politics and policy." *American Political Science Review*, vol. 87, n. 2, p. 334-347.

²⁹ Felstiner, W, R.L. Abel, et A. Sarat. (1980-1981) "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming." *Law and Society Review*, vol. 15, p. 631-654; Blankenburg, Erhard. (1994) "La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice." *Droit et société*, n.28, p. 691-703; Contamin, Jean-Gabriel, Emmanuelle Saada, Alexis Spire, et Katia Weidenfeld (2008) *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*. Paris: La Documentation française/Perspectives sur la justice.

³⁰ De même, la mise en place de dispositifs de recueil des plaintes de victimes de discriminations a permis la construction ou la matérialisation d'une demande sociale forte provoquant des phénomènes d'engorgement dans la gestion des saisines, comme l'ont montré les premières années de fonctionnement de la HALDE Chappe, Vincent-Arnaud. (2009). *La création de la HALDE : les ambiguïtés d'un dispositif de renforcement du droit*. Paris: Communication au congrès de l'Association française de sociologie (14-17 avril 2009), Réseau thématique 13 "Sociologie du droit et de la justice".

3) Les explications envisagées

Au-delà du constat, le projet initial envisageait plusieurs pistes explicatives de cet engagement supposé de l'institution dans la définition d'une politique des droits. Dans une perspective critique, on pouvait d'abord faire l'hypothèse d'une instrumentalisation du Médiateur par les pouvoirs publics aux fins d'une politique des droits à teneur essentiellement « symbolique »³¹. Cette perspective critique, tendant à ôter toute autonomie à l'institution, présentait toutefois le défaut d'empêcher une prise en considération du sens de cette dernière pour ceux qui l'incarnent, ainsi que des marges de manœuvre de ceux-ci. Il s'agissait donc de prendre au sérieux l'engagement éventuel des titulaires de la fonction, mais aussi et surtout des délégués et membres du personnel de la Médiation, en analysant leurs propriétés sociales ainsi que les éléments de leurs trajectoires professionnelles et/ou militantes susceptibles d'expliquer leur participation à une politique des droits. A partir du constat selon lequel un certain nombre de ces acteurs étaient issus de formations juridiques, il s'agissait de se demander si ces personnes pouvaient être qualifiées de *cause lawyers*, défendant par le droit la cause de populations socialement marginalisées³²?

Une autre piste explicative résidait dans l'influence que des associations de défense des droits étaient susceptibles d'exercer auprès du Médiateur. En lien avec ce qui précède, cette influence peut passer par les trajectoires, la multipositionnalité et/ou les réseaux sociaux des acteurs de l'institution, qui sont susceptibles d'appartenir ou d'avoir appartenu à ces associations, ou encore d'avoir des liens avec des membres de celles-ci. Cette influence des associations peut aussi relever d'une stratégie plus assumée et active de la part de ces dernières, passant par des techniques de lobbying classique, ou bien par les canaux formels de saisine du Médiateur. Il pourra notamment s'agir, dans le premier cas, de lettres au titulaire de la fonction, ou encore de rencontres avec celui-ci (plus ou moins formalisées, de l'entretien à la rencontre informelle dans le cadre de colloques ou forums réunissant acteurs institutionnels et associatifs³³). La seconde possibilité est celle d'une utilisation des voies formelles de saisine du Médiateur, selon un répertoire d'action relevant plus nettement de la mobilisation juridique³⁴ (*legal mobilization*). Depuis 1992, la saisine du Médiateur est ouverte aux personnes morales, ce qui offre aux associations une possibilité formelle d'accès à l'institution. Mais les associations sont par ailleurs susceptibles d'orchestrer, accompagner et faciliter les saisines individuelles, en sélectionnant des cas particulièrement exemplaires au regard de la cause défendue³⁵. Enfin, la caractérisation de ces leviers d'influence possibles pour les associations devra prendre en considération les pressions indirectes que celles-ci sont susceptibles d'exercer sur l'institution par le biais des parlementaires, qui jouent un rôle essentiel dans sa saisine. Cette influence des associations, si elle était avérée, pouvait contribuer, telle que nous l'envisageons, à expliquer non seulement

³¹ Edelman, Murray J. (1964) *The symbolic uses of politics*. Urbana.: University of Illinois Press; Scheingold, Stuart A. (1974) *The politics of rights*, op. cit.

³² Sarat, Austin, et Stuart A. Scheingold (dir.). (1998) *Cause lawyering : political commitments and professional responsibilities*, Oxford socio-legal studies. New York: Oxford University Press; Israël, Liora. (2001) "Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le *cause lawyering*." *Droit et société*, n.49, p. 793-824.

³³ Citons par exemple le 4^{ème} Forum mondial des droits de l'homme, qui aura lieu à Nantes du 28 juin au 1^{er} juillet 2010. Le Médiateur est membre du Conseil d'administration du Forum.

³⁴ McCann, Michael W. (1994) *Rights at work : pay equity reform and the politics of legal mobilization* Language and legal discourse. Chicago, IL: University of Chicago Press; McCann, Michael W. (2006), "Legal mobilization and social reform movements : notes on theory and its application." In *Law and Social movements*, sous la direction de Michael W. McCann. Aldershot: Ashgate.

³⁵ Les mobilisations en faveur des droits civiques et des droits des femmes en Amérique du Nord fournissent des exemples paradigmatiques de ce type d'investissement stratégique de l'arène judiciaire par les mouvements sociaux : voir par exemple Burstein, Paul. (1991) "Legal mobilization as a social movement tactic: the struggle for equal employment opportunity." *American Journal of Sociology*, vol. 96, n. 5, p. 1201-1225; Manfredi, Christopher P. (2004) *Feminist activism in the Supreme Court : legal mobilization and the Women's Legal Education and Action Fund*. Vancouver: UBC Press.

l'endossement par le Médiateur d'un rôle de défenseur des droits, mais aussi et surtout, du fait du caractère sectoriel de nombreuses associations (défense des droits des détenus, des personnes handicapées, des femmes, des consommateurs...), l'orientation particulière donnée à cette politique des droits (notamment quant aux catégories de population défendues).

Il s'agissait enfin, dans un effort d'explication de cette « politique des droits », de prêter attention au caractère profondément transnational des activités du Médiateur. Nous sommes en effet face à une institution dont la création et le développement sont intimement liés à des dynamiques transnationales. Aussi la dimension transnationale ne doit-elle pas être conçue comme un trait anecdotique, mais comme une caractéristique centrale et immédiate de l'instance étudiée. L'invocation récurrente des exemples d'Ombudsmans étrangers – et notamment du pionnier suédois, depuis la création du Médiateur en 1973 jusqu'à la réforme dont il fait actuellement l'objet, suffit à suggérer l'ampleur des effets de transfert, tant au niveau institutionnel qu'au niveau cognitif. « L'international » est aujourd'hui présenté par l'institution elle-même comme une dimension centrale de ses activités. L'affiliation du Médiateur à de nombreuses organisations et réseaux internationaux – et notamment européen – d'Ombudsmans³⁶ et la fréquence des rencontres entre Ombudsmans nationaux viennent confirmer la centralité du référent international pour l'institution. Or l'importance des dynamiques transnationales dans la diffusion de normes et d'un discours sur les droits humains a été soulignée par de nombreux travaux, par-delà la divergence entre ceux louant la portée démocratique de ce discours et ceux y voyant un faux-semblant et une nouvelle forme d'impérialisme³⁷. Nous pensons donc avoir toutes chances de trouver dans l'étude des activités internationales du Médiateur des éléments essentiels d'explication de son implication dans une politique des droits.

II. La sociologie d'une institution : modalités de l'enquête de terrain

Pour répondre au questionnement initial quant à la nature de l'ordre normatif construit par le Médiateur, et afin de tester l'hypothèse plus spécifique d'un Médiateur acteur d'une politique des droits, l'adoption d'une perspective sociologique impose de ne pas s'en tenir au niveau de la doctrine ou des discours (le discours des droits du Médiateur, dont son rapport annuel constitue notamment un support essentiel – et dont il s'est avéré qu'il était plus généralement au cœur de la politique de communication institutionnelle impulsée par le dernier titulaire de la fonction³⁸). Il s'agit, bien plutôt, d'étudier l'institution à partir des acteurs et des pratiques qui la « font » au quotidien : agents des différents secteurs de la Médiation, mais aussi délégués du Médiateur de la République (DMR), qui constituent le point de contact avec l'institution pour la majorité des requérants.

³⁶ Institut international de l'Ombudsman, Association des Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie, réseau des Ombudsmans de la Méditerranée, réseau des Médiateurs européens, réseau des Médiateurs de la Grande Région (avec la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne rhénane). Les relations entre Ombudsmans européens ont une importance particulière, dans un contexte marqué par l'influence du droit européen sur les droits publics nationaux Auby, Jean-Bernard, et Loïc Azoulai. (2009). *L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public*. Paris: Mission de recherche Droit et Justice..

³⁷ Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth (2002) *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*. Paris: Seuil; Israël.

³⁸ Ceci s'est notamment traduit par la mise en place d'une « plateforme participative sur la défense des droits », « Le Médiateur et vous ». Baudot, Pierre-Yves, et Anne Revillard. (2011) "Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative." *Revue française d'administration publique*, n.137-138, p. 193-207.

Il s'agit donc d'étudier les trajectoires professionnelles (et militantes, le cas échéant) des différentes catégories d'acteurs qui constituent l'institution et d'explorer de façon fine leurs pratiques professionnelles, à partir d'entretiens approfondis, d'observations de permanences, d'études du travail au sein des différents secteurs d'instruction du siège. Nous détaillerons ici les modalités méthodologiques de cette démarche de sociologie de l'institution, avant de préciser comment celle-ci nous a conduits à préciser et à nuancer notre questionnement initial.

Fondée sur des méthodes qualitatives (entretiens, observations, travail sur archives), l'enquête de terrain s'est déployée selon deux volets, un travail au siège de l'institution et un travail auprès des délégués.

A. Travail réalisé à la Médiature³⁹

Après avoir étudié la genèse et l'organisation générale de l'institution à l'aide des rapports annuels du Médiateur, nous avons mené notre étude auprès des différents services centraux, avec l'accord de la Direction générale, en combinant réalisation d'entretiens et sessions de travail sur des dossiers individuels au sein de chaque secteur d'instruction ou service de l'institution. Cette méthodologie principale (entretiens + travail sur archives vivantes) a été complétée par des observations ponctuelles.

1) Etude des rapports annuels du Médiateur

L'étude des rapports annuels produits par le Médiateur depuis sa création a constitué un préalable essentiel de l'enquête de terrain⁴⁰. Ces rapports sont extrêmement riches, et permettent d'obtenir de précieuses informations en vue d'une analyse de la genèse et de la consolidation de l'institution, de l'évolution de sa doctrine et de son fonctionnement actuel. On y trouve notamment de façon systématique des éléments organisationnels (organigramme de l'institution, liste des délégués) ainsi que des exposés synthétiques de cas individuels traités par l'institution. Outre l'analyse qualitative qui en a été faite, et qui sera restituée dans le cadre de la partie historique de ce rapport, ces dossiers ont permis la constitution de bases de données quantitatives portant sur un certain nombre de variables clés pour l'institution (volume des saisines, taux de saisines directe, solutions apportées, etc.).

2) Consultation de dossiers courants et observations ponctuelles dans les services centraux

A défaut de la possibilité d'une immersion de longue durée dans les services de la Médiature, deux autres modalités d'enquête nous ont été proposées par la Direction générale de l'institution : d'une part, un travail sur archives vivantes au sein des différents secteurs d'instruction, et d'autre part, des possibilités ponctuelles d'observation à travers une « visite guidée » de l'institution, la participation à une « réunion courrier » avec les stagiaires, ou encore l'observation de formations des délégués.

³⁹ L'enquête de terrain à la Médiature a été essentiellement prise en charge par Anne Revillard, à l'exception du travail auprès du secteur Justice (focus group avec les agents du secteur et consultation de dossiers) pris en charge conjointement par Anne Revillard et Thomas Ribémont, ainsi que du travail sur la plate-forme « Le Médiateur et vous » réalisé par Pierre-Yves Baudot (étude de la plate-forme, et réalisation avec Anne Revillard d'un focus group à la cellule communication du cabinet du Médiateur). En outre, les observations de formations des délégués, présentées dans la partie suivante, ont été réalisées par Pierre-Yves Baudot, Vincent-Arnaud Chappe et Anne Revillard.

⁴⁰ Tous les rapports annuels du Médiateur jusqu'au début des années 2000 ont été numérisés par le Juripole et sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : <http://www.juripole.fr/Mediateur/sommaire.html> L'utilisation de cette ressource en ligne explique l'absence de référence à la pagination pour un certain nombre de citations extraites des rapports annuels que nous faisons dans ce travail.

Complétant les entretiens (cf ci-dessous), ces deux modalités de travail ont été particulièrement fructueuses. Nous avons travaillé sur des dossiers courants au sein des différents secteurs d'instruction et des directions des Réformes et de la Recevabilité (cf Encadré 1 : Les dossiers consultés). Ce travail sur site nous a par ailleurs ouvert des possibilités d'observation et d'échanges informels avec les responsables des secteurs, très utiles à la compréhension des différentes cultures professionnelles et routines de travail coexistant dans l'institution. Nous avons également eu l'occasion de discuter avec la plupart des responsables de secteurs autour de dossiers précis, ce qui nous a permis de mieux saisir leur démarche de travail, leurs stratégies, mais aussi leurs sources éventuelles d'hésitation face aux dossiers et les paramètres des choix opérés. A cet égard, les échanges informels autour de dossiers particuliers ont très utilement complété la description souvent plus abstraite de la démarche de traitement des dossiers lors des entretiens formels.

Nous avons par ailleurs bénéficié de plusieurs possibilités d'observations ponctuelles. Une « visite guidée » de la Médiature nous a permis de nous familiariser avec l'agencement général des lieux. Nous avons à cette occasion rencontré les conseillers des différents secteurs et pu planifier la plupart des entretiens. Nous avons par ailleurs pu assister à une « réunion courrier », réunion organisée pour les stagiaires de l'institution afin de leur donner un aperçu de la diversité des dossiers traités et des modalités de définition de la recevabilité des plaintes.

Enfin, nous avons pu assister à plusieurs journées de formation des délégués organisées par la Direction du développement territorial : celles-ci seront décrites dans la partie suivante.

Encadré 1 : Les dossiers consultés

Au total, 218 dossiers ont été consultés au siège de l'institution, dont 132 à la recevabilité, 80 dans les différents secteurs d'instruction (et au pôle Santé) et 6 à la direction des Réformes.

132 dossiers ont été consultés à la Recevabilité. Les dossiers n'avaient pas été présélectionnés, rendant notre expérience de consultation assez proche de l'expérience de travail des agents du service du point de vue du type de dossiers rencontrés dans une journée de travail donnée. Lors d'une première séance de travail, nous avons consulté tous les dossiers courriers arrivés dans la journée précédente (32 au total), non encore traités. Nous avons ensuite travaillé sur 75 dossiers déjà traités et archivés à la Recevabilité, donc sur des dossiers ayant été jugés « irrecevables » (tous les dossiers « recevables » étant transmis aux secteurs d'instruction, ils ne sont pas conservés à la Recevabilité mais dans les différents secteurs). Enfin, une dernière journée a été consacrée à la consultation de 25 dossiers jugés recevables avant leur transmission aux secteurs d'instruction.

Dans les différents secteurs d'instruction, nous avons pu consulter des dossiers dont l'instruction était terminée (pour la plupart), en cours (pour quelques-uns), voire pas encore amorcée pour deux dossiers qu'il nous a été donné de consulter au secteur Social. Il s'agit donc de dossiers plus épais que ceux consultés à la recevabilité. En effet, les dossiers consultés à la Recevabilité comportaient : soit uniquement la saisine du requérant (qui peut elle-même représenter un dossier assez épais : lettre de saisine, photocopie des démarches effectuées, éléments du dossier administratif...) pour les 32 dossiers non encore traités, soit la saisine et la lettre d'irrecevabilité du Médiateur pour les autres dossiers consultés, jugés irrecevables. Dans les dossiers consultés au sein des secteurs, à la saisine du requérant s'ajoutent les traces de toutes les démarches effectuées par les agents du secteur : courriers au requérant et à l'administration concernée, réponses reçues, pièces complémentaires du dossier administratif du requérant, éventuellement éléments de documentation juridique ou administrative... Le temps passé sur chaque dossier au sein des secteurs a donc été beaucoup plus long que celui passé sur chaque dossier à la Recevabilité : là où, en une journée, nous consultions 32 dossiers à la Recevabilité, nous pouvions n'en consulter que 4 au pôle Santé. Nous avons pu consulter au total 80 dossiers au sein des différents secteurs d'instruction, dont 65 ont fait l'objet d'une analyse

approfondie. 6 dossiers ont été étudiés à la direction des Réformes.

Dans ce rapport, les dossiers seront cités à partir d'un système de codage personnel faisant référence au secteur au sein duquel ils ont été instruits, suivis d'un numéro (Social2, Justice4, etc.). Les citations directement extraites des dossiers porteront uniquement la mention de cette référence. Lorsque nous citerons des notes prises sur les dossiers (il s'agit dans ce cas d'une synthèse du cas faites par nos soins, et non d'une citation littérale), nous indiquerons « Notes sur Social2 », « Notes sur Justice4 », etc.

3) Entretiens

Des entretiens ont été réalisés avec des conseillers, ainsi qu'avec quelques chargés de mission, dans les différents secteurs et services de la Médiature : communication, affaires internationales et droits de l'homme, directions de la recevabilité, des réformes et du développement territorial, direction des affaires administratives et financières, secteurs d'instruction (Fiscal, Justice, Agents publics/pensions, Social, Affaires générales), pôle Santé, sécurité des soins (P3S). 21 entretiens formels et 7 entretiens informels⁴¹ ont ainsi été réalisés avec des agents ou anciens agents de l'institution (22 personnes au total, certaines ayant été rencontrées à plusieurs reprises). Par rapport à la population générale de la Médiature, l'échantillon auprès duquel les entretiens ont été réalisés est marqué par une surreprésentation des conseillers (14) par rapport aux chargés de mission (8). Des informations sur le profil des chargés de mission ont toutefois pu être récoltées au détour des autres entretiens. Au secteur Justice et à la cellule communication du cabinet du Médiateur, les entretiens ont pris la forme de « *focus groups* » (entretiens collectif) associant plusieurs agents des secteurs concernés. Les entretiens formels et focus groups réalisés au siège ont duré entre 45mn et 3 heures.

Le guide d'entretien standardisé (qui pouvait ensuite être modulé selon les interlocuteurs) utilisé dans le cadre des entretiens avec les agent-e-s (conseiller-e-s et chargé-e-s de mission) des secteurs d'instruction comprenait quatre grands ensembles de questions : sur le profil de l'interviewé (formation, trajectoire professionnelle, motivations pour venir travailler chez le Médiateur et premières impressions, descriptif du travail) ; sur l'organisation du secteur (profil des chargé-e-s de mission, division du travail, procédure de traitement des plaintes, thématiques dominantes des plaintes et profil des requérants, initiatives en matière de propositions de réformes) ; sur les relations avec les administrations (identification des administrations concernées, existence ou non d'interlocuteurs systématiques, niveau hiérarchique de la saisine, suites données, stratégies employées) ; et enfin sur les relations avec les délégués (dans le cadre des formations ou en dehors). S'ajoutaient des questions ponctuelles sur la communication sur l'action du secteur, ainsi que sur la perception de la réforme en cours (création du Défenseur des droits).

4) Observation de rencontres internationales (co-)organisées par le Médiateur

L'intérêt du projet initialement soumis pour la « politique des droits » du Médiateur nous a immédiatement conduit à prêter attention aux activités internationales de l'institution, cette politique des droits se traduisant de façon centrale – et non surprenante au regard des travaux sur la question⁴² –

⁴¹ Nous incluons ici dans le décompte des entretiens informels les échanges, parfois assez longs, que nous avons pu avoir avec certain-e-s agent-e-s à l'occasion de séances de consultation des dossiers.

⁴² Hafner-Burton, Emilie, et Kiyoteru Tsutsui. (2005) "Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises." *American Journal of Sociology*, vol. 110, n. 5, p. 1373-1411; Merry, Sally Engle. (2006) "Transnational human rights and local activism: mapping the middle." *American Anthropologist*, vol. 108, n. 1, p. 38-51; Hafner-Burton, Emilie. (2008) "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem." *International Organization*, vol. 62, n. 4, p. 689-716; Hafner-Burton, Emilie, Kiyoteru Tsutsui, et John Meyer. (2008) "International human rights law and the politics of legitimation. Repressive states and human rights

sur des scènes internationales. Au-delà de l'étude des relations internationales de l'institution telles qu'elles sont notamment prises en charge, en son siège parisien, par la cellule « Affaire internationale et droits de l'homme », il nous a semblé utile, dans une optique d'ethnographie des pratiques des droits, d'aller observer directement les types d'échanges auxquels donnent lieu les rencontres internationales d'*ombudsmans*.

Nous avons pu assister à deux rencontres internationales dont l'observation s'est avérée particulièrement fructueuse : d'une part, un colloque (à dominante académique) organisé à Strasbourg en novembre 2009 sur le thème « Administrations et libertés sous influence européenne : le rôle du Médiateur » ; d'autre part, une rencontre (à dominante plus diplomatique) de l'Association des ombudsmans de la Méditerranée en décembre 2009.

Ces rencontres nous ont permis d'étudier le discours des droits du Médiateur dans un de ses contextes privilégiés d'énonciation, ce qui nous a permis de mieux saisir la diversité de ses significations socialement situées. Elles ont également été l'occasion d'une collecte de renseignements et de prises de contacts avec des agents de différentes institutions de type ombudsman (notamment européennes), utiles en vue d'un éventuel prolongement comparatif de ce projet.

5) Suivi du processus de création du Défenseur des droits

Notre recherche a pris place dans le contexte d'une transformation majeure de l'institution, avec la mise en place du Défenseur des droits. Nous avons tenu compte de ce contexte de deux manières dans notre recherche.

D'une part, l'actualité parlementaire (discussion du projet de loi organique sur le Défenseur des droits) nous a conduits à mettre en place un volet de l'enquête consacré au suivi de ce processus législatif, à partir notamment de l'étude des différents rapports produits au fil de ce processus, ainsi que d'une revue de presse. Une attention particulière a été prêtée aux conflits entourant les contours de la future institution (inclusion ou non de la HALDE, du Défenseur des enfants, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté...). Ce processus politique ne fera toutefois pas l'objet d'une présentation systématique dans le présent rapport, ayant fait l'objet d'analyses très fournies par ailleurs⁴³.

D'autre part, ce contexte a nécessairement eu une incidence sur notre enquête menée sur le Médiateur, ne serait-ce que du fait de son influence sur les pratiques et les représentations des acteurs : les personnes que nous rencontrons et dont nous étudions les pratiques professionnelles sont conscientes d'appartenir à une institution à l'orée de transformations importantes, et des réflexions à ce sujet interviennent spontanément dans la plupart des échanges que nous avons avec eux. Nous avons donc prêté une attention particulière, dans les entretiens, à la manière dont ce contexte particulier était vécu par les acteurs. Si ce contexte nous apparaissait au départ comme une source de difficultés méthodologiques (moment d'incertitude et de tension susceptible d'induire des difficultés d'accès au terrain), il s'est finalement avéré un utile révélateur du rôle institutionnel tel que l'envisagent les acteurs. En effet, la volonté de se positionner par rapport aux enjeux de la réforme actuelle a conduit plusieurs de nos interlocuteurs, en entretien, à des développements posant la question de l'identité institutionnelle du Médiateur, et faisant mieux ressortir, par comparaison avec leur anticipation de ce

treaties." *International Sociology*, vol. 23, n. 1, p. 115-141; Goodale, Mark (2009) *Surrendering to utopia : an anthropology of human rights*. Stanford: Stanford University Press; Hafner-Burton, Emilie, et James Ron. (2009) "Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes." *World Politics*, vol. 61, n. 2, p. 360-401.

⁴³ Voir notamment sur ce point les contributions au colloque organisé le 27 mai 2011 par le CERSA sur le thème « Le Défenseur des droits », à paraître en 2012 dans la *Revue française d'administration publique*.

que serait le Défenseur des droits, leur rapport à l'institution Médiateur et leur conception du rôle institutionnel.

B. Travail auprès des délégués⁴⁴

Les contacts avec les délégués du Médiateur ont été négociés avec la direction du développement territorial (DDT), qui assure leur coordination. Les délégués rencontrés ont été choisis par cette Direction, qui a tenu compte des besoins liés à l'enquête (souci de diversification des localisations – dominante rurale ou urbaine – et des lieux de permanence (MJD/Préfecture) ; focales plus spécifiques sur le droit des étrangers et les politiques du handicap, avec des contraintes de localisation particulières), en opposant toutefois un refus à nos demandes concernant certaines localisations précises, révélant un souci de ne nous montrer que des délégations dont le fonctionnement est jugé satisfaisant. Toutes les conclusions relatives aux délégués du Médiateur (DMR) devront donc être lues en prenant en considération ce « biais » méthodologique. Outre le travail auprès des délégations au niveau local (entretiens, observation de permanences), nous avons étudié la politique de développement territorial de l'institution, ainsi que participé à 8 journées de formation des délégués au siège de l'institution (5 journées de formation initiale ainsi que 3 journées de formations spécifiques : droit des étrangers, handicap et social).

1) La politique de développement territorial du Médiateur

Le maillage du territoire par les délégués constituant un enjeu essentiel pour l'institution, il est apparu utile, en conformité avec la dimension sociohistorique de notre étude, de retracer la genèse de cette implantation de l'institution au niveau local. Les stratégies de déploiement territorial impulsées par le siège ont été étudiées à partir de plusieurs sources : les rapports annuels du Médiateur permettent d'en retracer les grandes étapes ; ceux-ci ont été complétés par des entretiens à la direction du développement territorial ; enfin, les entretiens avec les délégués, et notamment parmi les plus « anciens » d'entre eux, ont permis d'apporter des compléments d'information et surtout de saisir la perception et la mise en œuvre de cette politique au niveau local. La DDT nous a par ailleurs transmis plusieurs documents statistiques précieux concernant l'activité des délégués (total des affaires reçues et traitées, origine et modalités de saisine, caractéristiques des demandeurs, durée de traitement, domaine des réclamations, suites données, médiations tentées, information/orientation) ainsi que leur profil socioprofessionnel (répartition par sexe, tranche d'âge, situation administrative, activité, PCS, secteur d'activité et type de structure d'accueil).

2) Observation de formations des délégués

La DDT a mis en place pour les délégués deux types de formations, qui sont assurées au siège de l'institution. Tout délégué nouvellement nommé doit obligatoirement suivre une formation d'une semaine ; des formations à la journée portant sur des thèmes particuliers sont ensuite proposées aux délégués, qui s'y inscrivent sur une base volontaire.

Nous avons pu assister aux deux types de formation : une formation « initiale » des délégués (sur une semaine), et trois formations thématiques (d'une journée chacune), l'une dans le domaine du

⁴⁴ L'enquête de terrain auprès des délégués a été assurée par Pierre-Yves Baudot, Vincent-Arnaud Chappe et Thomas Ribémont. Anne Revillard a travaillé sur la politique de développement territorial de l'institution (rapports annuels et entretien à la DDT), et participé avec Pierre-Yves Baudot et Vincent-Arnaud Chappe à l'observation de formations des délégués.

social et les deux autres respectivement sur le droit des étrangers et le handicap, correspondant justement aux deux volets thématiques de ce projet de recherche.

Outre leur vocation pédagogique (transmission de savoirs et de savoir-faire aux délégués), ces formations sont l'occasion de nombreux échanges entre délégués (en général autour d'une douzaine de délégués assistent à chaque formation), et entre ceux-ci et des acteurs du siège (DDT, secteurs d'instruction). Elles ont dès lors constitué une occasion d'observation particulièrement intéressante, non seulement du point de vue du travail sur les délégués (étude de leur socialisation et de leurs pratiques professionnelles) et sur les relations entre ces derniers et le siège, mais aussi dans l'optique de l'étude du siège de l'institution (les formations étant souvent dispensées par les conseillers et/ou chargés de mission des différents secteurs).

3) Entretiens avec des délégués

Les rencontres avec les délégués ont eu lieu sur leur lieu habituel de permanence, combinant sur une journée l'observation de permanences avec la réalisation d'un, voire plusieurs entretiens avec le délégué concerné. 18 délégués ont été rencontrés au total, sur 14 lieux de permanence (certaines rencontres ont pris la forme de focus groups avec plusieurs délégués du département concerné). Les lieux de permanence concernés sont 8 préfectures et 6 structures « de proximité » (MJP, PAD, etc.).

Les délégués rencontrés interviennent dans des régions diverses, à dominante rurale ou urbaine, auprès de publics variés (ont été rencontrés des délégués intervenant dans des quartiers regroupant des populations très défavorisées, comme dans des localités plus riches). Six délégués parmi les 18 rencontrés assurent des fonctions d'animateur régional ou coordinateur départemental pour le réseau des DMR. Six assurent des permanences en prison. Deux sont correspondants MDPH.

Ces entretiens avec les délégués, d'une durée souvent longue (jusqu'à plus de 5 heures au total, parfois entrecoupées de rendez-vous avec des requérants), ont permis d'aborder les principaux thèmes suivants : trajectoire professionnelle (et/ou associative/syndicale), modalités de la nomination comme délégué, modalités de réception et de traitement des plaintes, caractérisation des plaignants et de l'objet des plaintes, relations avec les acteurs locaux, la Médiature et les autres délégués, interventions en matière de handicap et de droit des étrangers, déroulement des permanences en prison (le cas échéant).

4) Observation de permanences

L'observation constitue sans conteste la méthode privilégiée pour saisir directement les pratiques professionnelles dans leur matérialité. Le type d'observation réalisé présente toutefois un décalage par rapport à l'image que nous en avons dans le projet initial, notamment du point de vue du nombre d'interactions délégué-requérant observé qui, bien que cela n'ait pas été clairement énoncé *a priori*, est inférieur à l'image que nous avons de ce qu'allait être cette pratique d'observation. Deux raisons à cela. Tout d'abord, le projet initial prévoyait des séjours de plusieurs jours d'affilée dans les différentes localisations, avec l'idée de suivre les délégués sur plusieurs jours ; ce qui en réalité ne correspond pas au rythme de travail des délégués, les permanences se tenant généralement une à deux demi-journées par semaine. Ensuite, les délégués reçoivent généralement peu de requérants par demi-journée de permanence (plusieurs observations réalisées n'ont donné à voir qu'entre un et trois requérants). Cette perception d'un décalage par rapport aux attentes est instructive en tant qu'elle dénote la distance qui existe entre la pratique professionnelle du délégué du Médiateur et la

représentation commune que l'on peut avoir du guichet administratif⁴⁵ faisant se succéder une série d'interactions de courte durée.

En pratique, 11 permanences (donnant lieu à des visites effectives de requérants) ont été observées, permettant d'observer au total 38 séquences d'interactions entre délégués et requérants. Ces observations ont toutefois permis d'étudier la présentation de soi et les stratégies argumentatives des requérants, ainsi que l'attitude et les réponses apportées par les délégués dans une interaction qui constitue le cœur de leur pratique professionnelle. Une attention particulière a été portée aux supports matériels de l'interaction : documents apportés par le requérants, prise de notes et/ou consultation de documents par le délégué, modalités de constitution du dossier. Indépendamment même du moment de la réception de la plainte, le fait que les rencontres avec les enquêteurs se tiennent sur le lieu habituel de permanence a permis une appréhension d'ensemble des dispositifs matériels qui servent de support à la permanence : localisation du bureau dans la structure (MJD, préfecture), existence ou non d'un accueil, ressources documentaires (matérielles ou électroniques) du délégué, modalités pratiques de constitution et de conservation des dossiers...

C. Handicap, droits des étrangers, politiques antidiscriminatoires : l'intérêt d'une interface avec d'autres dispositifs de recherche

Outre le travail réalisé sur l'institution Médiateur à proprement parler (siège et délégués), ce projet de recherche a bénéficié des réflexions et des apports de terrains connexes travaillés par trois des quatre membres de l'équipe de recherche, sur les politiques du handicap (recherche en cours de Pierre-Yves Baudot sur les MDPH⁴⁶), le droit des étrangers (manuel de Thomas Ribémont sur la question⁴⁷) et les politiques antidiscriminatoires (thèse en cours de Vincent-Arnaud Chappe⁴⁸).

Les compétences plurielles des membres de l'équipe de recherche ont ainsi facilité la mise en perspective du Médiateur par rapport à différentes configurations d'action publique et au sein d'un ordre institutionnel dans lequel la concurrence interinstitutionnelle s'est trouvée particulièrement accrue dans le contexte de création du Défenseur des droits. Ceci nous a permis à la fois d'éviter l'écueil d'un travail excessivement centré sur l'institution (bien que tel soit bien notre point de départ), comportant notamment le risque de surévaluer la portée de l'action institutionnelle, et de mieux saisir certains enjeux du positionnement du Médiateur dans un champ organisationnel au sein duquel d'autres AAI revendiquent une action en termes de défense des droits.

Deux volets de l'étude ont ainsi été spécifiquement dédiés aux actions du Médiateur dans deux domaines spécifiques de l'action publique, le droit des étrangers et les politiques du handicap. Il s'agira, dans chaque cas, de retracer l'émergence de la question au sein de l'institution, ainsi que d'analyser les formes prises par les interventions du Médiateur (par exemple, règlement des litiges, propositions de réforme, intégration de l'institution dans un dispositif d'action publique). Quelle place la thématique considérée occupe-t-elle au sein des activités de la Médiation (proportion des plaintes concernées, part

⁴⁵ Représentation courante qui ne rend d'ailleurs pas justice à la diversité réelle des pratiques administratives au guichet. Siblot, Yasmine (2006) *Faire valoir ses droits au quotidien - Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences-Po/Sociétés en mouvement.

⁴⁶ « Les MDPH, un guichet unique à entrées multiples », projet de recherche en cours, coordonné par Pierre-Yves Baudot (financement DREES-CNSA). Voir également Baudot, Pierre-Yves. (2011). « La départementalisation sous tension des politiques du handicap ». Communication au congrès de l'AFSP, Strasbourg, septembre 2011.

⁴⁷ Ribémont, Thomas (à paraître, 2012) *Introduction au droit des étrangers en France*. Bruxelles: De Boeck.

⁴⁸ Thèse en cours sous la direction de Jacques Commaille, *Accomplir le droit à l'égalité : émergence et stabilisation d'une grammaire du recours au droit face aux discriminations dans l'emploi*, ISP/ENS Cachan. Voir également Chappe, Vincent-Arnaud (2010) *La genèse de la HALDE : un consensus a minima* Sarrebruck: Editions Universitaires Européennes.

dans l'ensemble des propositions de réforme...)? Comment ces interventions se situent-elles par rapport aux dispositifs juridiques préexistants? Et, pour renouer avec le questionnement initial de ce projet de recherche, dans quelle mesure peuvent-elles être décrites comme participant d'une politique des droits?

Une seconde piste d'investigation consistera à mettre en perspective la place du Médiateur dans les débats étudiés, relativement aux autres acteurs qui sont partie prenante de ces derniers. En effet, le fait qu'il s'agisse de dossiers importants pour le Médiateur ne signifie pas que celui-ci joue nécessairement un rôle de premier plan sur les thématiques considérées. Le déplacement de la focale d'analyse, d'une étude centrée sur l'institution à une approche plus globale de deux domaines d'action publique spécifiques (le droit des étrangers et les politiques du handicap), permettra de mesurer la portée des interventions du Médiateur dans chaque cas : l'institution occupe-t-elle une place centrale ou marginale dans les débats considérés? Ce travail de mise en perspective nous conduira également à prendre en considération le regard porté sur le Médiateur par les autres intervenants des deux domaines considérés.

D. Modalités d'analyse et de citation des données

1) Une exploitation des données par analyse de contenu

Tous les entretiens réalisés dans le cadre de cette enquête ont été intégralement transcrits⁴⁹. Les transcriptions ont ensuite fait l'objet d'une analyse de contenu. Pour les entretiens avec les DMR, réalisés par trois enquêteurs différents, se posait le problème de l'harmonisation des modalités de l'analyse de contenu. Afin de faciliter la comparaison des données produites par les différents enquêteurs, nous avons défini préalablement à l'analyse de contenu une grille de codage commune (cf annexe). Chaque enquêteur a ainsi procédé au codage des données qu'il avait produites à l'aide de cette grille commune (selon les enquêteurs, l'analyse de contenu s'est faite de façon « manuelle » ou à l'aide du logiciel Atlas-ti). Les résultats de l'analyse de contenu (liste des citations pour chaque code) ont ensuite été mis en commun, permettant à chaque enquêteur chargé de la rédaction d'une partie thématique du rapport de bénéficier des données produites par ses collègues, et d'accéder plus rapidement aux données pertinentes⁵⁰. Les notes prises sur les dossiers consultés au siège et sur les rapports annuels du Médiateur ont également fait l'objet d'une analyse de contenu sous Atlas-ti.

2) Modalités de citation des données

Faire la sociologie d'une institution publique de taille relativement restreinte soulève des difficultés spécifiques pour ce qui a trait à la protection des enquêté-e-s, et appelle conséquemment des précautions méthodologiques particulières quant aux modalités d'utilisation des matériaux recueillis. L'exigence scientifique d'exposition des données pourra alors être modulée en fonction de la nécessaire protection des enquêté-e-s⁵¹.

⁴⁹ Les transcriptions ont été effectuées par Christophe Claisse et Gwenaëlle Denis.

⁵⁰ L'étape préalable d'analyse de contenu était à cet égard d'autant plus essentielle que la durée très longue de la plupart des entretiens induisait des transcriptions particulièrement longues, et difficiles à exploiter « à l'état brut ».

⁵¹ Bruno Latour, dans son ethnographie du Conseil d'Etat, parle d'une « conflit de devoirs : celui de l'ethnologue qui doit prouver ce qu'il avance à partir de données recueillies de première main ; celui du même anthropologue qui doit protéger le souci de ses informateurs de ne pas révéler la source dont proviennent, d'après eux, leurs mystérieux pouvoirs ». Latour, Bruno (2002) *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. Paris: La Découverte., « Avertissement – Comment maintenir le secret de l'Etat » p.8

La principale préoccupation exprimée par nos interlocuteurs concerne la préservation de l'anonymat des requérants. Qu'il s'agisse des dossiers consultés au siège ou des interactions entre requérants et délégués observées en permanences, nous avons veillé à assurer strictement l'anonymat des requérants. Outre la suppression des patronymes, toutes les autres données contextuelles susceptibles de permettre leur identification (notamment indications de lieu) ont été supprimées.

Mais il s'agissait aussi de veiller à ne pas nuire aux personnes que nous avons rencontrées en entretiens, qui ont eu non seulement la générosité de nous accorder leur temps, mais nous ont en outre généralement livré de façon très libre leur perception de leur travail et du sens de leur action. Or appliquée à une institution de petite taille, la règle de suppression des patronymes, si elle suffit à préserver l'anonymat des enquêtés vis-à-vis de l'extérieur, n'empêche pas une identification de la part d'acteurs appartenant à l'institution. Contrairement à une exigence de contextualisation des propos, importante en sociologie, nous avons donc veillé à décontextualiser le plus possible les citations, pour autant que les indications de contexte n'étaient pas nécessaires à la démonstration. Au siège, nous avons utilisé le terme « agent-e » pour désigner toute personne travaillant au siège tant que l'identification du poste (conseiller/chargé de mission) et/ou du secteur (Social, Fiscal, etc.) n'était pas nécessaire à la démonstration. Les lieux de permanence des délégués (en dehors du type de localisation, lorsque c'était nécessaire : PAD, MJD, préfecture, etc.) ne sont pas précisés. Les références des entretiens (E1, E2, etc.) n'ont pas été citées de façon systématique afin d'empêcher une identification par recoupement, notamment dans les cas où la population concernée était trop peu nombreuse. Enfin, nous avons omis toute citation identifiable dont nous anticipions qu'elle aurait pu causer du tort à la personne interviewée, même quand la citation concernée aurait été utile à la démonstration.

Enfin, et dans le prolongement de ces questionnements déontologiques au sujet des modalités d'exploitation des données, faire la sociologie d'une institution publique (qui, quant à elle, ne peut être « anonymisée ») soulève la question plus citoyenne des effets possibles de la description et des analyses produites sur « l'image » de l'institution, et potentiellement sur l'efficacité de son action – et ce d'autant plus sur une institution dont les pouvoirs, à défaut d'une assise juridique plus solide, résident essentiellement dans la construction d'une « autorité morale » combinée à un pouvoir de conviction qui se déploie au cas par cas dans les relations avec les administrations. La démarche ethnographique, notamment lorsqu'elle s'applique à des institutions juridico-administratives, peut être source de malentendus à cet égard. Le fait de mettre à jour les processus de construction du droit ou de décisions à teneur juridico-administrative peut être perçu comme une atteinte portée à la légitimité des institutions concernées, ce qui ne correspond pas à l'intention du/de la sociologue. Les précautions dont Bruno Latour, étudiant le Conseil d'Etat, et Dominique Schnapper, étudiant le Conseil constitutionnel, entourent leur propos, sont révélatrices à cet égard⁵². Se demandant « comment enquêter sur le secret de l'Etat sans trahir le secret de l'Etat⁵³ », Bruno Latour souligne ainsi à propos de son enquête sur le Conseil d'Etat : « Quel malheur, quelle bévue si l'enquêteur allait, par une volonté de savoir mal placée, mettre fin à l'obscurité indispensable au maintien d'une institution qui lui garantit, en fin de compte, son existence légitime⁵⁴ ».

Cette préoccupation quant aux réappropriations possibles des travaux sociologiques ne doit pourtant pas conduire à abandonner toute prétention d'investigation empirique et d'analyse ; nous nous sommes toutefois efforcé-e-s d'en tenir compte, et de n'utiliser de nos données que ce qui nous semblait utile et important à des fins de démonstration. Ajoutons pour finir qu'il est tout à l'honneur

⁵² Ibid. ; Schnapper, Dominique (2010) *Une sociologue au Conseil constitutionnel*. Paris: Gallimard/NRF Essais.
Latour, Bruno (2002) *La fabrique du droit...*, op. cit. p.7

⁵⁴ Ibid. p.8

d'institutions publiques dans un Etat démocratique que de s'ouvrir et de donner ainsi à voir leurs processus internes à des sociologues.

III. La fabrique d'une légalité administrative

A. De la défense des droits à la fabrique d'une légalité administrative

Cette démarche de sociologie des institutions a complexifié le questionnement initial sur « l'ordre normatif » construit par le Médiateur, nous conduisant à mettre en lumière des orientations plurielles au sein de l'institution, et à nuancer l'hypothèse initiale d'un Médiateur dont le rôle serait conçu exclusivement en termes de défense des droits. Différentes facettes de l'institution sont en réalité porteuses de différentes conceptions de son rôle.

La vision du Médiateur comme défenseur des droits est fortement portée par la tête de l'institution : le Médiateur lui-même, son cabinet et notamment les cellules « Affaires internationales et droits de l'homme » et « communication » en son sein. L'optique de défense des droits est également assez présente chez les agent-e-s de la direction des réformes et du pôle Santé.

En revanche, cette conception de l'institution comme ayant essentiellement vocation à défendre les droits des usagers est moins présente dans les autres secteurs d'instruction, et surtout à la base de l'institution, chez les délégués. La majorité des acteurs de l'institution semble ainsi beaucoup plus attachée à une vision du Médiateur comme « facilitateur », « pédagogue », « intercesseur », instance visant à rapprocher l'administration des administrés notamment par un travail d'explication des décisions administratives, mais n'ayant pas nécessairement pour vocation de défendre systématiquement les droits de ces derniers contre l'administration. Le mot d'ordre « ni procureur de l'administration, ni avocat des administrés », répété à l'envi au sein des secteurs d'instruction et dans le cadre des formations des délégués, semble bien caractériser la posture de tiers indépendant valorisé par les agents chargés, au quotidien, de l'instruction des dossiers, rôle auquel ils s'identifient plus volontiers que celui de « défenseur des droits ». Concrètement, le Médiateur est donc plus « proche » de l'administration et de son droit que ce que nous envisagions initialement. Pour autant, sa démarche se distingue aussi d'une stricte invocation du droit. Comment caractériser, plus précisément, ce que la posture de médiation ajoute à la simple application du droit ?

Dans certains cas, le Médiateur joue effectivement un rôle dans la mise en application du droit : il lui arrive de rappeler les administrations à la lettre du droit, identifiant, dans l'instruction d'un dossier individuel, une disposition juridique qui n'aurait pas été appliquée.

Mais dans d'autres cas, l'institution va essayer de contourner le droit (et parfois y parvenir), en faisant appel à la « bienveillance » ou, plus rarement à « l'équité » - invocations qui vont conduire l'institution à placer son argumentation sur un registre plus moral, « social » ou « humanitaire », que juridique, en mettant en avant le caractère exceptionnellement difficile de la situation du requérant. Ces registres d'argumentation veillent toutefois à ne jamais se déployer en opposition frontale avec le registre juridique, le respect de « l'esprit de la loi » et de « l'intention du Législateur » fonctionnant alors comme un garant essentiel de la légitimité de la demande.

Enfin, la démarche du Médiateur consiste surtout, loin de se contenter de faire appliquer le droit, à expliquer ce dernier, et à faire en sorte d'obtenir une adhésion effective du requérant à la

décision administrative, par un travail « pédagogique ». Cette adhésion du requérant à la décision administrative, quelle qu'en soit la réalité suite à l'intervention du Médiateur, est bien finalement un objectif central des interventions de l'institution, que cela passe directement par un travail d'explication de la décision de l'administration ou, selon un détour plus complexe, par une modification apportée à cette décisions suite à une recommandation du Médiateur.

Cet objectif peut finalement être décrit en termes de « fabrique d'une légalité administrative », en reprenant le terme de « légalité » issu des *legal consciousness studies*. Dans *The Common Place of Law*, Patricia Ewick et Susan Silbey définissent la légalité comme « une forme de relations et de représentations sociales à qui est donnée quotidiennement force de loi à travers des schèmes interprétatifs, que les gens invoquent pour construire le sens de leurs actions et de celles des autres, et des ressources humaines et matérielles, qui, sous la forme de capacités et de ressources mobilisables, rendent l'action possible. Plutôt que quelque chose d'extérieur aux relations de tous les jours, la légalité est conçue comme un élément des interactions sociales qui existent dans ces moments où les gens invoquent des concepts et la terminologie du droit, l'associant à d'autres phénomènes sociaux⁵⁵ ». La légalité dont il est question ici est une légalité administrative qui, comme le souligne Vincent-Arnaud Chappe, « présente [...] un visage double : elle s'incarne à la fois dans l'image de l'application neutre de la règle (l'idéal-type wébérien d'une domination légale-rationnelle incarnée par la bureaucratie administrative) mais également dans celui de la prise en compte des souffrances de l'individu et dans la reconnaissance de la faillibilité de l'administration⁵⁶ ». Nous parlons ici de fabrique d'une légalité administrative au sens où il s'agit, pour l'institution, de favoriser chez le requérant une « conscience de la légalité » de l'action administrative. Cette légalité peut donc s'analyser comme un ordre normatif émergent qui tient sa légitimité de la domination étatique autant qu'il contribue à la faire tenir. Dans le cas des délégués, la fabrique de cette légalité se fait au fil de l'interaction avec les requérants, illustrant particulièrement bien l'idée d'une légalité produite dans l'interaction.

B. Une posture en cohérence avec le profil des agents

Le Médiateur n'est donc pas dans une posture aussi critique vis-à-vis de l'administration que ce que nous envisagions. Comment la sociologie de l'institution permet-elle d'expliquer ce phénomène ?

Cette modération pourrait d'abord s'expliquer par la faiblesse des pouvoirs juridiquement dévolus au Médiateur. Dans l'incapacité de contraindre les administrations, l'institution ne peut opérer que par force de conviction, ce qui laisse supposer une marge d'influence limitée. Pour pouvoir se prévaloir d'un fort taux de réussite de ses médiations (ce taux étant brandi dans les rapports annuels, dès les débuts de l'institution, comme un indicateur de son succès), l'institution serait alors encouragée à ne faire que des recommandations mesurées, susceptibles d'être acceptées par les administrations concernées.

Mais si le mot d'ordre selon lequel le Médiateur n'est pas « l'avocat des administrés » fonctionne, ce n'est pas seulement parce qu'il coïncide avec un intérêt stratégique (se prévaloir d'un fort taux de réussite des médiations) ni uniquement parce qu'est régulièrement réitéré au sein de l'institution (lors des formations notamment), mais aussi parce qu'il fait écho à des dispositions présentes chez les agents concernés de par leurs trajectoires professionnelles. Contrairement à une de nos hypothèses initiales, et du fait d'un héritage historique de l'institution liée aux modalités de recrutement de ses agents, ces

⁵⁵ Ewick, Patricia, et Susan S. Silbey (1998) *The common place of law...*, op. cit., p. 31-32 Passage cité et traduit par Jérôme Pélisse in Pélisse, Jérôme. (2005) " A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies " *Genèses*, n.59, p. 114-130.

⁵⁶ Cf *infra*, chapitre 3, « Les motivations des DMR », p.195

derniers (délégués ou agents du siège) ne sont pas d'anciens militants syndicaux ou associatifs, mais pour la plupart des agents administratifs au profil beaucoup plus « classique ». Les agents des secteurs d'instruction sont majoritairement des fonctionnaires mis à disposition ou détachés, très souvent issus des administrations avec lesquelles ils sont amenés à échanger dans leur travail d'instruction des dossiers individuels. Les délégués, quant à eux, sont majoritairement de jeunes retraités issus de l'encadrement d'administrations déconcentrées.

Si ces caractéristiques contribuent à expliquer la modération de la posture du Médiateur, elles expliquent, indissociablement, le succès de ses interventions. En effet, l'ancrage des agents de l'institution, du fait de leurs trajectoires, dans des réseaux administratifs (locaux ou nationaux, selon que l'on considère les délégués ou les agents du siège), constitue un atout dans les saisines. Ce « capital administratif » permet à la fois aux agents concernés d'adopter les formes adéquates dans leurs interactions avec les différentes administrations, et leur fournit de précieux contacts au sein de ces administrations pour favoriser l'aboutissement de leurs requêtes.

C. Ce que le Médiateur nous dit des institutions

Il nous est par ailleurs apparu, au fil de l'enquête de terrain, que le cas du Médiateur de la République soulevait des questions heuristiques pour la sociologie des institutions, et ce à plusieurs égards : d'une part du fait du faible rôle du droit dans la mise en forme initiale de l'institution, qui conduit à prêter attention, peut-être plus immédiatement que dans d'autres cas, aux autres ressorts sociaux de la construction institutionnelle ; d'autre part, parce que « l'empilement institutionnel » résultant de ce processus de construction historique pose la question des modalités par lesquelles se définit une cohérence institutionnelle dans une situation d'éclatement objectif des pratiques et des représentations ; enfin du fait du caractère transversal de l'institution, qui soulève des questions – dont certaines encore en suspens – quant à l'évaluation de sa place dans un (hypothétique ?) « ordre institutionnel ».

1) Comment se construit une institution

La loi du 3 janvier 1973 fournit au Médiateur un cadre d'existence particulièrement faible : le Médiateur y est désigné comme une fonction individuelle, et non comme une institution ; les pouvoirs dévolus à cet individu sont particulièrement restreints ; enfin, peu d'indices sont fournis quant aux valeurs qui pourraient donner sens à son action. Le travail réalisé sur le processus de construction historique de l'institution fait apparaître plusieurs ressorts importants de la consolidation institutionnelle (co-construction de l'institution par ses usagers, renforcement de l'institution par l'inscription dans des réseaux internationaux, relation complexe d'insertion/autonomisation par rapport aux réseaux administratifs locaux et nationaux, importance de la mesure des activités pour faire exister l'institution...), dont les effets ne sont pas nécessairement convergents : en résulte, concrètement, un processus de construction par « empilement » institutionnel⁵⁷. Résultat de cet empilement institutionnel, le Médiateur apparaît en 2010 comme une institution aux facettes plurielles ; pour ne citer qu'un exemple en relation avec l'hypothèse initiale de cette recherche, l'image de défenseur des droits fortement portée sur des scènes internationales par le titulaire du poste et les membres de son cabinet pourra contraster avec le rôle plus modéré de « facilitateur », d'intercesseur ou de « pédagogue » de l'action administrative que se donnent les DMR à la base.

⁵⁷ Van der Heijden, Jeroen. (2011) "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept." *Politics*, vol. 31, n. 1, p. 9-18.

2) Comment tient l'institution : façade et « pare-feux »

A cette coexistence de différentes logiques d'action s'ajoute une diversité de pratiques à un niveau considéré, et notamment au sein de la facette la plus fragile de l'institution, le réseau des DMR, sur lequel le contrôle du centre de l'institution reste limité. Ces éléments posent la question de la manière dont « tient » l'institution. Au-delà des analyses classiques en termes de « façade » institutionnelle, inspirées d'une perspective interactionniste⁵⁸, et qui conduisent notamment à insister sur le rôle de la communication institutionnelle, les analyses proposées par Pierre-Yves Baudot dans le cadre de cette recherche l'amènent à proposer le concept de « pare-feu institutionnels » pour désigner les dispositifs mis en place par l'institution pour empêcher la remontée, jusqu'à la « façade » de l'institution, des pratiques et/ou discours qui pourraient menacer sa cohérence (cf « Les pare-feu institutionnels », p.291).

3) Une institution à l'interface de différents secteurs de l'action publique

Enfin, le cas du Médiateur fait émerger des questions intéressantes au croisement de la sociologie des institutions et de la sociologie de l'action publique, du fait du caractère transversal de l'institution. En effet, à la différence d'autres dispositifs étatiques de médiation ou de défense des droits à vocation sectorielle (dispositifs de médiation internes aux différentes administrations, Défenseur des enfants, CGLPL), la juridiction du Médiateur s'étend à l'ensemble de l'administration publique (voire au-delà si l'on considère les activités du pôle Santé, ou encore les thématiques de réforme).

Dès lors, au-delà des indicateurs dont font régulièrement état les rapports annuels de l'institution (nombre de saisines, taux de réussite des médiations, propositions de réformes), la portée d'une institution telle que le Médiateur doit aussi être envisagée relativement à des secteurs particuliers de l'action publique. L'institution est alors à même de se présenter sous des visages différents selon les domaines considérés, comme l'illustrent les cas du droit des étrangers et des politiques du handicap, étudiés dans ce projet.

IV. Plan du rapport

Ce rapport se décompose en quatre grands chapitres. Le premier (« La construction d'une institution ») étudie le processus historique de construction de l'institution. Il s'agit alors, non pas de considérer qu'existe à partir de 1973 une institution médiateur dont nous étudierions les tribulations au fil des mandats des titulaires successifs de la fonction, mais d'analyser comment l'institution se construit au fil des années, par des empilements successifs de dispositifs et de contenus normatifs.

Les deux chapitres suivants exposent les résultats de l'ethnographie de l'institution menée entre 2009 et 2011 (par entretiens, observations, consultations de dossiers), en distinguant le centre et la périphérie de l'institution. Un chapitre 2 est ainsi consacré à « La Médiature au quotidien », détaillant les activités des différents services et secteurs d'instruction. Après une présentation générale de l'organisation du siège, tout le travail fait par l'institution sur les plaintes individuelles est d'abord détaillé à partir d'une analyse du travail réalisé au sein des différents secteurs concernés par le traitement des plaintes reçues à la Médiature : nous suivons ainsi le cheminement de la plainte de la Recevabilité aux secteurs d'instruction. Une partie distincte est dédiée au pôle Santé, sécurité des soins

⁵⁸ Goffman, Erving (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 2 : Les relations en public*. Paris: Minuit.

(P3S), qui dispose de son propre centre d'appel pour la réception des plaintes, et est plus généralement marqué par un certain nombre de spécificités dans ses méthodes de travail par rapport aux autres secteurs d'instruction. Nous nous intéressons ensuite aux activités de proposition de réforme et de défense des droits du Médiateur.

Dans un troisième chapitre, nous explorons cette « périphérie paradoxale » de l'institution que constituent les délégués. En effet, quand bien même ce sont eux qui répondent à la majorité des plaintes soumises à l'institution, les DMR représentent pour cette dernière une périphérie, en termes à la fois organisationnels, statutaires et professionnels. Or cette périphérie peut être analysée, pour l'institution, aussi bien comme une source de fragilité (du fait de l'hétérogénéité des pratiques qui remettent en question l'unité de l'institution) que comme un vecteur de consolidation, du fait de l'ancrage dans les réseaux administratifs locaux qui, fonctionnant comme source paradoxale de l'autonomie institutionnelle, favorise la réussite des interventions des délégués. Après une étude des modalités de l'entrée en fonction des DMR (processus de recrutement, inscription du « métier » de DMR dans la trajectoire biographique, motivations des délégués), le travail des délégués est exploré « au concret » dans cette partie : déroulement des permanences, stratégies d'argumentation des plaignants, modalités de traitement des plaintes. Nous analysons ensuite l'effet du lieu de la permanence (préfecture, structure de proximité ou prison) sur l'expérience des DMR, pour finir par poser la question de la manière dont l'institution « tient » en dépit de l'hétérogénéité des pratiques qui la traversent.

Enfin, le dernier chapitre du rapport est consacré aux deux volets plus spécifiques de cette recherche, visant à mettre en perspective les activités du Médiateur et la portée de son action par rapport à deux secteurs distincts de l'action publique, le droit des étrangers et les politiques du handicap.

Chapitre 1 : La construction d'une institution⁵⁹

Si elle définit une nouvelle fonction (« le médiateur ») et un certain nombre de modalités d'action correspondantes (« recevoir des réclamations », « faire des recommandations »), la loi du 3 janvier 1973 ne crée pas pour autant une institution – qui suppose *a minima*, quelle que soit la définition qu'on en donne, d'une part une forme d'organisation, l'existence d'un système d'acteurs, et non un seul individu (à la différence du seul « médiateur » mentionné par la loi de 1973), et d'autre part un ensemble de valeurs, croyances, représentations, qui se cristallisent dans des règles, des savoir-faire mais aussi des dispositifs de contrôle⁶⁰. Or rien, dans le texte de 1973, n'est dit du Médiateur en tant qu'organisation (« le médiateur » est décrit comme un individu), et peu d'indices sont fournis quant aux valeurs qui pourraient donner sens à son action. Comment, à partir d'un texte qui n'envisage qu'une nouvelle fonction, une institution va-t-elle peu à peu prendre corps ? Le Médiateur constitue un cas intéressant dans l'optique d'une réflexion sur la sociogenèse des institutions, tant l'assise juridique de l'institution est initialement faible – ce qui invite, de façon peut-être plus immédiate que dans d'autres cas, à s'intéresser aux autres ressorts sociaux (outre le droit, fondement lui-même éminemment social⁶¹) de la construction institutionnelle. Là où le droit dit peu de chose, qu'est-ce qui « fait » l'institution ? Comment une organisation se met-elle en place ? Quels en sont les supports juridiques (statut des acteurs composant ce système d'action) et matériels (locaux, outils de travail) ? Qui sont les acteurs concernés ? Comment se définissent le périmètre et les modalités d'intervention de l'institution, au-delà (voire dans certains cas en-deçà) de ce qu'en dit la loi ? Comment s'élabore et comment évolue la doctrine de l'institution ? En quoi les usages (saisines par les administrés) font-ils exister et transforment-ils l'institution ? Comment la connaissance produite par l'institution sur elle-même (ex. statistiques sur les dossiers traités), ainsi que ses efforts de communication vis-à-vis de l'extérieur, contribuent-ils à la faire exister ?

Si la perspective ethnographique par ailleurs développée dans cette recherche permet d'éclairer ce qui « fait » l'institution au quotidien, l'analyse du processus de construction institutionnelle ne peut faire l'économie d'un travail historique, permettant seul de reconstituer la genèse de ce qui se donne aujourd'hui à voir comme « donné » (par exemple, le fait qu'une centaine de personnes travaillent à « la Médiateure », que le Médiateur dispose d'un réseau de 286 délégués répartis sur l'ensemble du territoire, ou encore que « l'intervention en équité » constitue la « marque de fabrique » de l'institution⁶²). Très fournis dès les premières années, les rapports annuels du Médiateur constitueront la principale source de ce travail.

⁵⁹ Chapitre rédigé par Anne Revillard.

⁶⁰ Selon la caractérisation proposée par Jacques Lagroye et Michel Offerlé, « [un] système de relations, qu'il prenne la forme d'un dispositif ou d'un groupement, relève d'une analyse par la sociologie des institutions, s'il est réglé et non laissé au hasard des recompositions et des arrangements circonstanciels entre individus, si les conduites de ses membres sont – au moins pour partie – déterminées durablement par leur appartenance à ce groupe, si la préservation des règles et des savoir-faire qui le caractérisent est un enjeu important pour ceux qui ont à faire à lui, et si des mécanismes d'encadrement et de contrôle des pratiques sont effectivement organisés ». Lagroye, Jacques, et Michel Offerlé (2010), "Pour une sociologie des institutions (Introduction)." In *Sociologie de l'institution*, sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, p. 11-29. Paris: Belin, p.15.

⁶¹ Comme le souligne Bruno Latour, « le droit est déjà du social, de l'association ; il mouline à lui tout seul plus de social que la notion de société dont il n'est d'ailleurs en aucun cas distinct puisqu'il la travaille, la pétrit, l'agence, la désigne, l'impute, la responsabilise, l'enveloppe. Le droit juridicise toute la société qu'il saisit comme totalité à sa façon particulière ». Latour, Bruno (2002) *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. Paris: La Découverte, p.281.

⁶² Gillet, Sylvie. (1994). *Le médiateur de la République : inventions et formalisations* Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

Tant la personnalisation de l'institution est forte, il semble difficile à première vue d'échapper à une périodisation calquée sur les mandats successifs des différents médiateurs. Chaque titulaire de la fonction apporte une marque particulière à l'institution, lui donnant une plus ou moins grande notoriété (du fait de sa notoriété personnelle, mais aussi du degré auquel chacun choisit d'investir dans la communication institutionnelle), mettant l'accent sur telle ou telle dimension de ses actions (Robert Fabre se conçoit comme « l'avocat des humbles⁶³ », Paul Legatte restera durablement dans la mémoire institutionnelle comme le théoricien de l'équité, Jean-Paul Delevoeye définit le Médiateur comme « un acteur essentiel de la défense des libertés publiques⁶⁴ »...). De façon plus anecdotique, ces changements trouvent une traduction visuelle dans la modification de la charte graphique du rapport annuel à chaque nouveau mandat.

Ces inflexions ne doivent toutefois pas empêcher une appréhension de la réalité du travail de construction institutionnelle à l'œuvre : l'institution n'est pas réinventée à chaque nouveau mandat, et certains choix (en termes de cadrage cognitif aussi bien qu'en termes organisationnels) des titulaires de la fonction, notamment dans les premières années, ont des effets durables sur l'institution, créant une dépendance au sentier emprunté⁶⁵. Ce que donnent finalement à voir les rapports annuels du Médiateur est un processus de consolidation, au fil des années, d'une institution sur laquelle la loi de 1973 laissait planer nombre d'incertitudes, tant quant à son assise organisationnelle qu'en ce qui concerne ses orientations. Pour autant, ce processus de construction institutionnelle ne doit pas être envisagé comme un processus strictement linéaire : l'institution connaît aussi des moments de fragilisation, des tentatives avortées d'extension de son périmètre, et la forte personnalisation de l'institution fait en sorte que certains médiateurs peuvent revenir sur des choix effectués par leurs prédécesseurs.

Cette analyse historique sera par conséquent décomposée en quatre grands moments qui serviront, selon une logique de présentation historico-thématique, de points d'entrée pour aborder différents éléments constitutifs de l'institution au moment de leur cristallisation (ce qui nous conduira par ailleurs à les présenter de façon plus globale, en « débordant » éventuellement de la période initialement considérée) : organisation du siège, mise en place d'un maillage territorial avec les délégués, définition de nouvelles modalités d'action, travail de communication, élaboration d'une doctrine... Conformément à l'intérêt que revêt toujours, en sociologie des institutions, l'étude des origines et des débuts, les deux premiers mandats (Antoine Pinay en 1973, puis Aimé Paquet de 1974 à 1980) feront d'abord l'objet d'une attention particulière en tant qu'ils sont à l'origine de choix organisationnels et d'orientations en termes de stratégies d'action qui auront une incidence durable (création d'une organisation là où la loi ne prévoyait qu'une fonction individuelle, choix de proximité avec l'Administration, valorisation d'une activité de proposition de réformes à laquelle la loi de 1973 ne donne pourtant qu'un fondement très incertain). Les deux mandats suivants (1980-1992, Robert Fabre puis Paul Legatte) correspondent à une phase essentielle de consolidation de l'institution, marquée notamment au niveau organisationnel par la mise en place des correspondants départementaux (futurs délégués), et au niveau plus symbolique par un important travail de communication, et par l'élaboration d'une doctrine de l'institution autour du concept d'équité. La troisième période étudiée (1992-2004, Jacques Pelletier puis Bernard Stasi) est marquée par d'importantes évolutions aux deux « extrémités »

⁶³ *Rapport annuel 1976*, p.45.

⁶⁴ Mention figurant en exergue des rapports annuels de l'institution à partir de 2005.

⁶⁵ Pierson, Paul (2004) *Politics in time : history, institutions, and social analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. Van der Heijden, Jeroen. (2011) "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept." *Politics*, vol. 31, n. 1, p. 9-18.

de l'institution, avec une internationalisation au sommet et une inflexion plus sociale de l'action à la base (du côté des délégués). Enfin, le mandat du dernier Médiateur (Jean-Paul Delevoye, 2004-2011) est marqué par une extension importante du périmètre et de la visibilité de l'institution, conjointement au renforcement d'une identité de « défenseur des droits ».

I. 1973-1980 : Des choix fondateurs

Le mandat (très court) d'Antoine Pinay (1973-1974), puis celui d'Aimé Paquet (1974-1980), constituent des moments fondateurs pour l'institution, au cours desquels se mettent progressivement en place des éléments organisationnels, mais aussi des choix d'orientation en termes de mission, de sens assigné à l'action, qui exerceront une influence durable sur le devenir de l'institution.

A. Le « Médiateur » : de l'individu à l'organisation

Première réalité décisive qui s'impose à l'issue des deux premiers mandats, et dans une certaine mesure en dépit de la volonté des premiers titulaires (voire du « Législateur », si l'on s'en réfère au texte de la loi de 1973) : le Médiateur ne sera pas un individu, mais une organisation. La traduction de la fonction en une réalité organisationnelle n'avait rien d'évident au regard des dispositions de la loi de 1973 : celle-ci ne mentionne que « le médiateur » et, dans son dernier article (art.15), ses « collaborateurs », suggérant une fonction réduite à une personne, éventuellement secondée d'un cabinet restreint. Les « collaborateurs » mentionnés sont en effet conçus comme liés à la personne du Médiateur, et non comme formant une administration dont la pérennité irait au-delà du mandat du titulaire de la fonction : « Les collaborateurs du médiateur sont nommés par celui-ci pour la durée de sa mission » (art. 15, loi n°73-6 du 3 janvier 1973). Un décret (n°73-254) du 9 mars 1973 précise les conditions de détachement et de réintégration des fonctionnaires venant travailler comme « collaborateurs » du Médiateur. La loi prévoit par ailleurs que le Médiateur puisse faire appel au Conseil d'Etat et à la Cour des Comptes pour faire réaliser des études⁶⁶, possibilité que le premier titulaire de la fonction met en avant comme permettant, entre autres dispositions, d'éviter la constitution d'une administration à part entière, en sous-traitant le travail d'expertise à ces institutions :

« Les effectifs ont pu être particulièrement réduits - ce qui correspondait au désir de ne pas créer une nouvelle administration - grâce aux liaisons établies avec les services des Assemblées, au recours à des correspondants désignés dans les administrations et aux études demandées notamment au Conseil d'Etat⁶⁷ ».

Le faible nombre de « collaborateurs » du médiateur est donc initialement valorisé comme un choix positif, permettant d'éviter la constitution d'une « nouvelle administration ». Les collaborateurs permanents du Médiateur sont initialement au nombre de 15 : un délégué, 7 assistants (dont 4 chargés de l'instruction des réclamations⁶⁸) et 7 agents d'exécution. A ceux-ci s'ajoutent le « concours à temps partiel (de l'ordre d'une demi-journée par semaine) » d'un « inspecteur général de l'administration », d'un « universitaire » et de « deux fonctionnaires spécialisés en matière de gestion du personnel et de comptabilité », dont il est précisé que la contribution a permis d'« éviter la création d'une cellule

⁶⁶ « Le Vice-Président du Conseil d'Etat et le premier président de la Cour des comptes font, sur la demande du médiateur, procéder à toutes études » (Art.12, loi n°73-6 du 3 janvier 1973).

⁶⁷ *Rapport annuel du médiateur 1973*, p.62.

⁶⁸ Les trois autres assistants sont respectivement chargés des rapports avec le parlement et des relations publiques, des travaux de synthèse, et de tâches de secrétariat et de gestion. *Rapport annuel du médiateur 1973*, p.63.

permanente⁶⁹ ». Les débuts de l'institution sont donc marqués par un effort assumé pour ne pas créer une administration à part entière. A défaut, l'institution valorise fortement l'appui qu'elle prend sur les « concours extérieurs » du Parlement, de l'Administration, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Du côté du Parlement, est mentionnée la « possibilité pour les parlementaires de faire examiner par les services administratifs des Assemblées la recevabilité des réclamations », permettant « d'éviter que le Médiateur ne soit saisi d'un certain nombre de dossiers irrecevables ». Dans les ministères, les « concours » sollicités se situent d'abord au niveau des cabinets (« Chacun des Ministres a désigné à la demande du Premier Ministre un correspondant du Médiateur figurant parmi ses proches collaborateurs et ayant une autorité suffisante sur l'ensemble des services et organismes rattachés [...] »), ce réseau de correspondants se doublant, dans les ministères les plus fréquemment saisis, de la désignation de fonctionnaires correspondants au niveau des directions. Enfin, conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi de 1973, la Cour des comptes et le Conseil d'Etat ont pu être sollicités pour des études par le Médiateur : si la Cour des comptes n'a ainsi été sollicitée qu'une fois dans l'année 1973, le Conseil d'Etat, quant à lui, « a été saisi trente-sept fois, et a procédé à des études non seulement sur le plan du droit, mais aussi sur celui de l'équité⁷⁰ ».

Cette orientation générale visant à limiter le nombre de « collaborateurs » du Médiateur en prenant appui sur des « concours extérieurs » va se trouver fortement remise en question sous l'effet du volume des saisines, qu'une équipe restreinte ne suffit plus à traiter. Le rapport 1975 fait ainsi état d'un effort de structuration de l'organisation interne, sous l'effet d'un doublement du nombre de réclamations reçues dans l'année précédente (de 1 659 en 1974 à 3 150 en 1975). Une décision du 1^{er} novembre 1975 crée un « Secrétariat général » placé auprès du délégué général. Ce secrétariat comprend un Secrétaire général et un Secrétaire général adjoint. 12 assistants y sont rattachés, dont 8 chargés de l'instruction des dossiers⁷¹. Ces « assistants » travaillent en relation avec des « conseillers techniques » et chargés de mission ou chargés d'étude (tous à temps partiel) « recrutés parmi des hauts fonctionnaires en activité ou venant d'être mis à la retraite et [qui] possèdent tous l'expérience administrative indispensable » (p.178). Le statut de ces conseillers techniques et chargés de mission est encore incertain en 1975, où ils ne sont pas directement comptabilisés comme faisant partie du personnel permanent de l'institution. A partir de l'année suivante, ils sont comptés dans l'ensemble de ce qui est désigné comme le « personnel » (46 personnes en 1976) ou les « collaborateurs » de la Médiature. L'incertitude qui entoure leur comptabilisation (présente dans les rapports mêmes, et que nous avons ressentie en essayant de faire le décompte du personnel) reflète leur statut ambivalent, à l'interface entre la Médiature et les administrations. Ils exercent en effet à temps partiel pour le Médiateur, et certains de ces hauts fonctionnaires sont encore en poste dans leurs administrations d'origine.

A la fin du mandat d'Aimé Paquet, une véritable organisation des services est en place, telle que décrite dans le rapport 1979, qui fait état de 54 « collaborateurs » du Médiateur, dont 36 à temps plein et 18 à temps partiel :

« Le Délégué Général dirige l'action de l'institution, conformément aux instructions du Médiateur. Le Délégué est chargé, entre autres, des propositions de réforme. Le Secrétaire Général assure la gestion administrative et coordonne les différents secteurs. Un conseiller technique est chargé de la liaison avec les Correspondants Départementaux dont il contrôle l'activité. Les assistants instruisent les dossiers et détectent les possibilités de réforme. Chacun d'entre eux est spécialisé dans un secteur : recevabilité, administration générale, équipement, économie et finances, pensions, social ».

⁶⁹ Rapport annuel du médiateur 1973, p.63.

⁷⁰ Rapport annuel du médiateur 1973, p.64.

⁷¹ Rapport annuel du médiateur 1975, p.177-178.

Au-delà de la seule augmentation du nombre de « collaborateurs » du Médiateur, ce qui se joue dans ces premières années est l'émergence progressive d'une institution « Médiateur » distincte du titulaire de la fonction – quand bien même cette institution restera marquée, jusqu'à sa fin, par une très forte personnalisation. On peut identifier un des signes de cette évolution dans la suppression, fin 1976, du « secrétariat de Grenoble », cellule qui avait été créée dans la circonscription d'élection du titulaire de la fonction (Aimé Paquet a été député – Républicains indépendants – de l'Isère de 1951 à 1973). Ce secrétariat, qui comprenait en 1975 un chargé de mission, un conseiller technique à mi-temps et trois secrétaires, avait été créé pour répondre « au volumineux courrier qui [...] parvient directement [au Médiateur] sans passer par l'intermédiaire des parlementaires⁷² ». Sa suppression est justifiée de la manière suivante dans le rapport annuel 1976: « Ce secrétariat a désormais moins de raison d'être, M.Paquet tendant à être saisi davantage comme Médiateur que comme ancien parlementaire ». Ce commentaire révèle, en creux, comment la construction de l'institution a pu prendre en partie appui, notamment (mais pas seulement) dans ses premières années, sur des ressources liées au capital politique des titulaires de la fonction : c'est (d'abord/aussi) en tant qu'ancien parlementaire, et non en tant que Médiateur, qu'Aimé Paquet est connu et saisi – volume de saisines qu'en retour, l'institution Médiateur pourra faire valoir comme signe de son existence et preuve de sa légitimité. La suppression de ce secrétariat grenoblois atteste donc une forme de dépersonnalisation de l'organisation administrative.

Cette progressive mise en place d'une organisation administrative de plus en plus disjointe de la personne du Médiateur sera confirmée, l'année suivante, par l'identification, dans l'organigramme de la Médiateure, d'un « cabinet » du Médiateur (créé à l'initiative du nouveau Médiateur Robert Fabre⁷³), signalant de ce fait que le Médiateur comme organisation ne se réduit justement plus au cabinet du titulaire de la fonction. Cette autonomisation de l'institution par rapport au titulaire de la fonction se traduira, concrètement, par le fait que, contrairement à ce que prévoyait la loi de 1973 selon laquelle les « collaborateurs » du Médiateur ne restaient en poste que pendant la durée du mandat du titulaire (), des agents du siège pourront rester en poste indépendamment des changements de titulaire de la fonction. Pour les fonctionnaires titulaires, la présence au siège suivra les calendriers propres de détachement/mise à disposition par leurs administrations d'origine ; pour les contractuels, l'idée d'une désindexation du travail pour le Médiateur par rapport aux mandats des titulaires de la fonction se fait jour sous le mandat de Robert Fabre – le seul outil de stabilisation envisagé pour les contractuels étant alors la titularisation :

« C'est pourquoi j'ai souhaité que ceux qui sont liés par un contrat susceptible d'être remis en cause à chaque nouveau mandat du Médiateur puissent accéder, s'ils le désirent, par titularisation dans la Fonction publique aux mêmes garanties que les fonctionnaires détachés de leur Administration d'origine⁷⁴ ».

Quels qu'en soient les effets et les motivations personnelles (stabiliser des personnels qu'on a recrutés, dans la perspective d'une fin de mandat proche), cette intention marque nettement un changement dans la manière de concevoir l'institution, par rapport à la vision portée par la loi de 1973 qui était celle d'un cabinet : le Médiateur n'est plus seulement un individu entouré de collaborateurs, c'est aussi une organisation, qui a vocation à se stabiliser par-delà les mandats successifs des titulaires de la fonction.

⁷² Rapport annuel du médiateur 1976, p.249.

⁷³ Ce cabinet a une teneur ouvertement politique : dans le rapport 1980, Robert Fabre en présente les membres à partir des fonctions politiques qu'ils ont exercées : ancien Secrétaire général du MRG, ancien attaché parlementaire de Robert Fabre. Rapport annuel du médiateur 1980, p.9.

⁷⁴ Rapport annuel du médiateur 1984, p.11.

Dès lors, au terme des deux premiers mandats (1973-1980), la consolidation de l'organisation Médiateur et son autonomisation graduelle par rapport au titulaire de la fonction ne sont certes qu'amorcées, mais une étape essentielle a été franchie avec la mise en place effective d'une véritable équipe administrative qui ne se réduit plus à un simple cabinet de « collaborateurs » du Médiateur. Un embryon de structuration par secteurs est en place, structure qui se verra confirmée avec le temps : ceux-ci sont ainsi au nombre de six en 1991 (Administration générale, Agents publics-pensions, Finance-fiscalité, Justice, Social, Urbanisme. Les frontières de l'institution, initialement très floues comme l'attestent nos tentatives de décompte du personnel, vont se trouver plus clairement établies au fil des années. Il ne s'agit toutefois pas là d'un processus linéaire, et l'incertitude sur les frontières de l'institution apparaît comme un trait récurrent. Ainsi, le rapport 1986 assume un décompte approximatif du personnel : « L'ensemble des agents en fonction à la Médiature est *de l'ordre* de 55 personnes⁷⁵ » (c'est nous qui soulignons). En 1992 l'« organigramme des services centraux » du Médiateur distingue trois ensembles : entre le cabinet du Médiateur et les « services généraux » (« services fonctionnels » et « services opérationnels ») figurent 18 « consultants » du Médiateur au statut plus incertain, qui appartiennent pour l'essentiel à des professions juridiques (un avocat, plusieurs conseillers honoraires et présidents de chambre honoraires à la cour de cassation, la cour d'appel, etc.). Plus récemment, on retrouvera, avec la création du pôle Santé à la Médiature, des cas de personnels travaillant pour le Médiateur à temps partiel, voire à titre ponctuel (conseil), avec la figure des « délégués thématiques » du pôle, dont le statut est calqué sur celui des DMR. Cette incertitude sur les frontières de l'institution peut être analysée comme révélatrice de sa position paradoxale d'indépendance vis-à-vis, mais aussi d'interface avec, les administrations ou organismes saisis. En effet, les personnes dont on ne parvient à établir clairement le statut (en dedans ou en dehors de l'institution) sont très fréquemment situés à l'interface du Médiateur et des administrations ou organismes qu'il est amené à saisir. Ce trait organisationnel doit être mis en relation avec un choix stratégique opéré dès les débuts de l'institution, selon lequel la proximité avec les administrations en cause dans les litiges constitue un atout pour le Médiateur, et doit être encouragée.

B. L'émergence d'une doctrine de proximité stratégique avec l'Administration

L'importance attachée par les juristes au critère d'indépendance dans la définition de l'ombudsman⁷⁶ pourrait laisser présager, de la part des institutions concernées, un souci quant au maintien d'une certaine distance vis-à-vis de l'Administration, facilitant l'expression de critiques vis-à-vis de celle-ci. A l'encontre de cette idée, le Médiateur français va très rapidement privilégier la proximité avec les administrations saisies, en la théorisant comme un atout dans son action de traitement para-juridictionnel des litiges. Cette proximité peut être analysée sous deux facettes : celle de la posture adoptée par le Médiateur vis-à-vis des administrations (refus d'une posture accusatoire, impliquant une très forte réserve dans l'usage de certains pouvoirs dévolus à l'institution), et celle du recrutement des « collaborateurs » du Médiateur au sein des administrations mises en cause dans les litiges.

1) Le refus d'une posture accusatoire

Les premières années d'existence de l'institution sont celles où se forge une orientation stratégique qui marquera celle-ci de façon durable, quant aux modalités de ses relations avec les

⁷⁵ Rapport annuel du médiateur 1986, p.40.

⁷⁶ Gregory, Roy, et Philip Giddings (dir.). (2000) *Righting wrongs. The Ombudsman in six continents*. Amsterdam: IOS Press; Guillaume-Hofnung, Michèle (2009) *La médiation*. Paris: PUF/Que sais-je?

administrations, et de façon corolaire, quant à l'utilisation qu'elle choisit de faire (ou bien souvent, de ne pas faire), des pouvoirs qui lui sont conférés. C'est en effet chez les premiers titulaires de la fonction que l'on voit apparaître l'idée, qui ne sera plus démentie par la suite, selon laquelle le Médiateur se doit, dans une perspective d'efficacité, d'entretenir de bonnes relations avec les administrations, et par conséquent, de ne pas faire usage auprès d'elles de certains pouvoirs qui sont juridiquement les siens. C'est notamment ainsi que le premier Médiateur en poste justifie le recours très limité fait au pouvoir de recommandation tel que prévu à l'article 9 de la loi de 1973 :

« [...] le Médiateur se trouvait invité par la loi elle-même à une collaboration étroite avec l'administration : il lui fallait donc habituer celle-ci à cette collaboration.

Il lui fallait faire comprendre, d'abord, que les réclamations transmises par le Médiateur n'ont nullement pour objet de faire obtenir des faveurs, et n'ont donc rien de commun avec les interventions auxquelles l'administration est habituée.

Plus profondément, celle-ci devait se persuader que la mission du Médiateur est de la conduire à réfléchir sur les motifs et la valeur de son action ; à la redresser quand elle est inéquitable ; à l'expliquer clairement quand elle est normale, car, comme on l'a vu, si le fonctionnement de nos services publics soulève un problème important, c'est celui du défaut d'information des administrés.

Une telle attitude, pour ainsi dire pédagogique, s'oppose évidemment à celle de censeur sourcilieux, et a priori hostile, que le Médiateur aurait pu prendre, s'il n'avait été convaincu dès l'origine qu'il serait parfaitement vain d'espérer améliorer du dehors le fonctionnement de notre administration, sans obtenir d'elle une participation consciente à l'œuvre entreprise.

Ainsi conçue, la collaboration entre le Médiateur et les différentes administrations apparaît en bonne voie de développement⁷⁷ » (c'est nous qui soulignons).

Cette idée selon laquelle le Médiateur n'a pas vocation à être un « censeur de l'administration » se retrouve trois ans plus tard dans un rapport publié sous le mandat d'Aimé Paquet, qui reprend l'idée de la citation précédente selon laquelle on ne peut transformer l'administration contre son gré :

« On peut le regretter, on doit le constater, le Médiateur français n'est pas ce que certains auraient voulu qu'il soit : le censeur de l'administration, le défenseur exclusif du citoyen, en d'autres termes une image, d'ailleurs fortement idéalisée, de l'ombudsman nordique.

Pouvoir dressé face au pouvoir administratif, le Médiateur ne peut ni ne veut l'être. Et s'il en est ainsi, ce n'est pas parce que beaucoup de son travail se fait dans l'administration : l'argument irait à l'encontre de sa volonté d'indépendance.

Mais c'est parce que, il faut le répéter, aucune amélioration profonde et durable n'est à attendre de l'administration sans la participation de ses membres : l'administration se reformera d'elle-même, ou ne se reformera pas⁷⁸ ».

Cette orientation, qui sera peu remise en question par la suite, fait en sorte que le Médiateur fait un usage très restreint des quelques pouvoirs qui lui sont conférés, privilégiant, auprès des administrations en cause, une démarche de conviction plutôt que l'usage de pouvoirs formels (publication d'un rapport spécial, injonction⁷⁹).

⁷⁷ Rapport annuel du médiateur 1973, p.277.

⁷⁸ Rapport annuel du médiateur 1976, p. 44.

⁷⁹ Le « pouvoir d'injonction » du Médiateur correspond à une disposition ajoutée à l'article 11 de sa loi constitutive par la loi du 24 décembre 1976, et conformément à laquelle le Médiateur « peut [...], en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 14 et publiée au *Journal Officiel* ». En pratique, l'article 14 de la loi de 1973 ne fait référence qu'à la publication du rapport annuel du Médiateur, et les acteurs de l'institution, lorsqu'ils font référence à la possibilité du « rapport spécial » prévu à l'article 11, distinguent généralement celui-ci du rapport annuel de l'institution.

2) Des « collaborateurs » du Médiateur issus des administrations qu'ils sont amenés à saisir

Présenté comme un choix stratégique en vue d'une plus grande efficacité des médiations, cette orientation est aussi cohérente avec le profil des agents chargés de l'instruction des dossiers, qui sont le plus souvent des fonctionnaires issus des mêmes administrations avec lesquelles ils sont amenés à traiter dans le cadre du règlement de litiges individuels. Dès les premiers rapports annuels, ce profil professionnel est présenté comme un atout pour le Médiateur, à partir de l'idée selon laquelle des fonctionnaires déjà familiarisés avec l'administration en cause dans le litige auront plus de facilité à convaincre cette dernière. Le rapport 1975 fait ainsi état de conseillers techniques nommés en relation avec leur spécialisation administrative : un conseiller est nommé « pour chaque grand secteur de l'Administration⁸⁰ ». On trouve ainsi parmi les conseillers techniques un conseiller honoraire à la cour de cassation pour les questions de justice, ou encore un inspecteur général honoraire de la sécurité sociale pour les questions de sécurité sociale⁸¹. Ce choix de collaborateurs issus des administrations en cause est toutefois en partie contraint : le Médiateur est, dans ses premières années tout du moins, tenu de s'appuyer sur des personnels détachés ou mis à disposition par les différentes administrations, là où des possibilités de recrutements « extérieurs » auraient pu permettre de faire entrer dans l'institution des profils plus éloignés des normes administratives, et éventuellement plus proches des intérêts des usagers (militants d'associations de défense des droits de différentes catégories d'usagers⁸², avocats, etc.).

C. Participer à la réforme administrative pour ne pas être qu'une « super-assistante sociale⁸³ »

C'est également de ces années fondatrices que date la très forte valorisation du pouvoir de proposition de réforme de l'institution (alors même que l'assise juridique et institutionnelle de ce pouvoir est encore incertaine), pourtant initialement périphérique par rapport à son « cœur de mission » que constitue l'instruction des plaintes individuelles. La loi de 1973 ne mentionne pas explicitement la possibilité, pour le Médiateur, de faire des « propositions de réforme ». Son article 9 mentionne toutefois deux niveaux de réponse possibles aux saisines individuelles, le premier sous la forme de « recommandations » visant à « régler les difficultés dont il est saisi », et le second sous forme de « propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné ». Est ainsi envisagée, à partir de cette possibilité de « propositions », une intervention allant au-delà de la solution apportée au cas particulier initialement soumis, sans qu'il soit pour autant explicitement fait mention de propositions de réforme. Sous le mandat d'Antoine Pinay, on insiste sur la continuité entre instruction des plaintes individuelles et « recommandations » qui en découlent d'une part, et « propositions » (de réformes) d'autre part :

⁸⁰ On note ici que la notion de secteur, avant d'être un terme de l'organisation interne de la Médiation⁸⁰, est initialement utilisée pour désigner les secteurs de l'administration.

⁸¹ *Rapport annuel du médiateur 1975*, p. 177-178.

⁸² A l'instar de ce qui a pu se passer dans le domaine des droits des femmes par exemple : Spanou, Calliope (1991) *Fonctionnaires et militants. Etude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*. Paris: L'Harmattan/ Logiques politiques; Dauphin, Sandrine. (2002) "Les associations de femmes et les politiques d'égalité en France : des liens ambigus avec les institutions." *Pyramides*, n.6, p. 149-169. Dauphin, Sandrine (2010) *L'Etat et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité?* Rennes: Presses Universitaires de Rennes/Archives du féminisme.

⁸³ L'expression est de Robert Fabre dans le rapport 1980, mais l'idée était déjà présente chez ses prédécesseurs.

« Il faut noter toutefois dès maintenant que le caractère tranché de la division faite par le texte entre les « recommandations », tendant à régler les difficultés d'une affaire, et les « propositions », visant à améliorer le fonctionnement d'un service, n'a pas résisté à l'épreuve des faits. Dans la réalité, et quelle qu'ait été la forme donnée aux conclusions du Médiateur, l'amélioration du fonctionnement des services, et, derrière elle, celle des règlements qui les régissent, est apparue en général inséparable du redressement des situations particulières⁸⁴ ».

Cette dimension de « proposition » est d'emblée fortement valorisée, dès le premier rapport du Médiateur, qui souligne que le rôle de l'institution ne saurait se « borner » au redressement de situations individuelles. Est opéré dès ce premier rapport un glissement de propositions visant un correctif de dysfonctionnements administratifs (ce que prévoyait l'article 9 dans sa formulation initiale) vers des propositions en matière législative et réglementaire, soit de véritables propositions de réformes qui permettraient au Médiateur de « participer [...] à l'entreprise de réforme administrative » :

« il importe de rappeler avec quelle rapidité les circonstances ont amené le Médiateur à la conviction que son rôle ne se bornait pas à tenter de redresser les situations individuelles qui lui étaient soumises, et que le moindre objectif de son action n'était pas d'informer les pouvoirs publics, à partir de ces situations, des défauts qu'il était amené à constater, non seulement dans le « fonctionnement », au sens concret du terme, de nos administrations, mais encore dans la réglementation, voire la législation, qu'elles appliquent - bref de participer, à sa manière et dans sa mesure, à l'entreprise de réforme administrative.

[...] Cette nécessité de dépasser l'individuel sera sans doute considérée comme caractéristique de notre mentalité nationale ; elle s'est, en tout cas, imposée au Médiateur, et elle fournit la première conclusion d'ensemble à tirer de son action⁸⁵ ».

Comme l'illustre par exemple ce passage (opposant « l'entreprise de réforme » à ce qui se « bornerait » au « concret » et à l' « individuel », qu'il s'agit de « dépasser »), les premières traces de la valorisation symbolique de cette mission de réforme dans les rapports annuels montrent bien comment celle-ci peut s'expliquer par une volonté de montée en généralité, d'ennoblissement de la fonction de Médiateur par rapport à une pratique de traitement des plaintes individuelles qui pourrait ressembler un peu trop fortement à la pratique quotidienne de n'importe quelle administration, et notamment à la pratique qui peut être celle d'agent-e-s d'exécution travaillant sur des dossiers individuels – population de catégorie modeste et, dans certaines administrations, notamment dans le domaine du social, fortement féminisée. Plus précisément, l'image de l'assistante sociale apparaît ici comme un repoussoir symbolique fort par rapport auquel l'institution s'est historiquement construite (notamment par l'accent mis sur les propositions de réforme lui permettant d'accéder à une forme de généralité), et qui trouve des échos jusque dans la période contemporaine (la volonté de ne pas être des « assistantes sociales de la République » s'est ainsi donnée à entendre à plusieurs reprises au fil de l'enquête). Cette démarcation par rapport à la figure de l'assistante sociale est explicite sous la plume de Robert Fabre dans le rapport annuel 1980 :

« Au-delà de la poursuite de l'iniquité, sous toutes ses formes, à travers les dossiers individuels les plus exemplaires, le Médiateur, s'il veut être autre chose qu'une super-assistante sociale, doit s'attaquer aux causes d'erreurs ou d'abus, et proposer des réformes⁸⁶ ».

Bien qu'elle ne corresponde pas strictement à une hiérarchie sexuée (la population des DMR est aujourd'hui masculine à 72,5 %, alors que des femmes travaillent à la direction des Réformes), cette hiérarchisation opérée entre la particularité, le concret, l'individuel d'une part et le général, l'abstraction, la généralisation et le collectif d'autre part, a une dimension de genre essentielle, au sens où la bipartition hiérarchisée entre le féminin (auquel sont associés le concret, l'individuel, mais aussi le

⁸⁴ Rapport annuel du médiateur 1973, p. 58.

⁸⁵ Rapport annuel du médiateur 1973, p. 273.

⁸⁶ Rapport annuel du médiateur 1973, p.11.

répétitif, le routinier, la reproduction à l'identique) et le masculin⁸⁷ (auquel sont réciproquement associés le général, l'abstraction, la transformation) informe fortement la construction symbolique d'une hiérarchie entre les différents volets d'activité de l'institution. L'activité de proposition de réforme est ainsi, dès les premières années, ce par quoi l'institution construit sa légitimité et ses marques de noblesse, à distance du « sale boulot » que représente le traitement des dossiers individuels⁸⁸.

Un volet de proposition de réforme se met ainsi en place de fait dans les activités du Médiateur (le rapport annuel 1975 fait état de 90 propositions de réforme émises par Aimé Paquet depuis son entrée en fonctions, dont 22 sont jugées « satisfaites »), avant d'être juridiquement entériné par la loi du 24 décembre 1976 « complétant » la loi constitutive de l'institution, selon laquelle le Médiateur peut « suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires⁸⁹ ». Cette disposition s'ajoute à l'article 9 de la loi de 1973 qui, comme indiqué précédemment, traite également des « recommandations » émises dans le cadre de l'instruction de dossiers individuels. En pratique, les rapports annuels des années 1976 à 1979 distingueront les « recommandations en exécution de l'article 9 » des « propositions de réformes ». A partir de 1980, la catégorie des « recommandations en exécution de l'article 9 » disparaît des rapports, pour laisser place aux seules « propositions de réforme ». Ainsi, initialement théorisée comme se situant dans la continuité de l'instruction des plaintes individuelles, cette vocation va peu à peu s'autonomiser pour se trouver formalisée comme le deuxième levier d'intervention de l'institution, à côté de l'instruction des plaintes. On voit ainsi apparaître pour la première fois dans la conclusion du rapport 1977 l'idée d'un « double rôle » du Médiateur, entre traitement des plaintes individuelles et proposition de réformes.

Si les propositions de réforme se structurent ainsi de plus en plus comme un volet distinct des activités du Médiateur, la légitimité que l'institution revendique pour ces propositions prend appui de façon centrale sur leur lien avec l'instruction des plaintes individuelles. Tout l'intérêt de ces propositions de réformes, selon le Médiateur, réside dans la démarche « inductive » qui préside à leur formulation :

« L'originalité de l'action du Médiateur, en tant que participant à la réforme de l'ordre administratif dans son ensemble, réside dans le fait que toutes les améliorations qu'il propose lui sont dictées par l'examen de situations concrètes, qu'il « ne va pas chercher », mais qui lui sont soumises. C'est le seul organe de réforme qui procède, ainsi, par « induction⁹⁰ ».

Si les modalités effectives de définition des propositions de réforme sont plus diverses que ce que suggère cette lecture « inductive » (cf Chapitre 2, VI, « Les réformes... » p. 147), la légitimation de ces propositions par leur inscription dans le prolongement de l'instruction des plaintes individuelles constitue un trait récurrent de la rhétorique institutionnelle, dont on trouve ici une des sources.

Cet accent placé sur les propositions de réforme se confirme sous le mandat de Robert Fabre, qui va donner lieu à une typologisation complexe des propositions émises (avec des distinctions entre proposition « ponctuelle », « synergie », « lettre de réforme », ou encore proposition « contenue dans le rapport annuel »), signalant l'importance stratégique prise par ce volet des activités de l'institution. Les propositions de réformes sont par ailleurs comptabilisées au même titre que les dossiers instruits, la notion de proposition « satisfaite » fonctionnant pour l'institution comme un indicateur de son efficacité

⁸⁷ Le genre peut être défini comme un « système de bicatégorisation hiérarchisé entre les sexes (hommes/femmes) et entre les valeurs et représentations qui leur sont associées (masculin/féminin) ». Bereni, Laure, Sébastien Chauvin, Alexandre Jaunait, et Anne Revillard (2008) *Introduction aux gender studies. Manuel des études sur le genre*. Bruxelles: De Boeck, p.7

⁸⁸ Hughes, Everett Cherrington (1958) *Men and their work*. Glencoe, Ill.: Free Press.

⁸⁹ Loi n°76-1211 du 24 décembre 1976 complétant la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, art. 3.

⁹⁰ *Rapport annuel du médiateur 1979*, p. 218.

au même titre que le taux de médiations « réussies ». A la fin du mandat de Robert Fabre, le rapport annuel 1985 dénombre ainsi 156 propositions de réforme émises depuis 1980, dont 96 « propositions satisfaites ou en voie de l'être⁹¹ ».

II. 1980-1992 : La consolidation de l'institution

Le processus de construction institutionnelle se poursuit sous les mandats de Robert Fabre et Paul Legatte. Outre le renforcement de l'organisation administrative au siège, cette période est marquée par la mise en place (à partir de 1979) puis la consécration juridique (en 1986) du réseau des correspondants départementaux du Médiateur (appelés « délégués » à partir de 1986). Mais la consolidation institutionnelle passe aussi par un travail à un niveau plus symbolique, avec d'une part une action importante en matière de communication, visant à accroître la visibilité de l'institution, et d'autre part une réflexion plus doctrinale sur la place de cette dernière dans l'ordre juridique, place dont les contours se précisent suite à la théorisation par Paul Legatte de « l'action en équité » du Médiateur.

A. Des correspondants départementaux aux délégués

1) Les correspondants départementaux : une mission aux contours incertains

La création d'une fonction de correspondant départemental du Médiateur répond à une volonté d'alléger la charge de travail et d'accroître l'efficacité dans l'instruction des dossiers au siège de l'institution. Pour autant, il n'est semble-t-il initialement pas envisagé que les correspondants puissent traiter localement des dossiers qui relèveraient de la compétence de l'institution. Il s'agit plutôt d'alléger, pour le siège, la charge de travail correspondant à la réception de dossiers jugés hors du domaine de compétence de l'institution, ainsi que de dossiers incomplets. La mission des correspondants, telle qu'elle est initialement conçue, consiste donc principalement à effectuer une forme de contrôle de recevabilité des dossiers pour l'institution (éviter que des dossiers jugés irrecevables parviennent au siège) et à s'assurer que les dossiers jugés recevables soient envoyés au siège avec l'ensemble des pièces nécessaires à leur traitement (dossier « complet ») :

« [...] un certain nombre de dossiers viennent encore surcharger " le rôle " alors qu'ils ne tombent pas dans le champ d'application des lois de 1973 et 1976. D'autres sont incomplets et exigent un renvoi au parlementaire avant d'engager la discussion avec l'Administration concernée.

C'est pourquoi, afin d'accroître l'efficacité de ses interventions et conformément aux vœux du Premier Ministre, le Médiateur a décidé de mettre en place des correspondants départementaux⁹² ».

Le rapport 1978 précise bien que les correspondants ne peuvent pas se substituer aux parlementaires pour transmettre des dossiers au siège (« la création de ce relais départemental ne porte évidemment pas atteinte au privilège des parlementaires seuls habilités à engager le processus d'étude »).

⁹¹ Rapport annuel du médiateur 1985, p. 198.

⁹² Rapport annuel du médiateur 1978

La définition de la mission des correspondants dans le Rapport annuel 1978 ne semble toutefois pas exclure un travail d'information juridique qui pourrait être fait par les correspondants, travail dont les contours sont toutefois incertains :

« Le premier aspect de la mission de ces collaborateurs consiste à éclairer, localement, les administrés sur les possibilités que leur offre la législation pour trouver, simplement, des solutions à certains des différends les opposant à l'Administration⁹³ ».

En tout état de cause, ce travail est conçu comme ne devant pas s'assimiler à celui entrepris au siège, comme le signale le refus explicite d'Aimé Paquet de donner toute délégation de pouvoir aux correspondants⁹⁴.

Enfin, est évoqué dès 1978 un possible rôle des correspondants en matière d'identification de dysfonctionnements pouvant donner lieu à des propositions de réformes du Médiateur :

« Ces trois aspects que peut revêtir l'action des correspondants leur offriront à maintes reprises l'occasion de déceler une législation ou une réglementation secrétant l'injustice, parfois du fait de leur " trop parfaite " application. Ils seront alors tenus de signaler leurs constatations au Médiateur qui disposera ainsi d'arguments supplémentaires et particulièrement convaincants pour proposer la réforme nécessaire⁹⁵ ».

Les premiers correspondants siègent en préfecture, étant nommés par le Médiateur « après consultation du préfet⁹⁶ ». Une lettre de Robert Fabre aux correspondants en août 1982 mentionne l'existence de rapports mensuels d'activité des correspondants, dont il indique qu'ils apportent des éléments statistiques et nourrissent l'action réformatrice du médiateur⁹⁷. A partir de 1984, il est fait état de réunions des correspondants au siège, et un « bulletin trimestriel » est créé à destination des correspondants⁹⁸. A la fin de son mandat, Robert Fabre souligne la nécessité de renforcer le réseau des correspondants départementaux – et envisage même, dans un contexte de décentralisation, la création de « médiateurs régionaux » - afin notamment de permettre au siège de l'institution de se « consacrer davantage à une tâche [qu'il] considère comme essentielle : les propositions de réforme⁹⁹ ». Il évoque alors la possibilité de confier aux correspondants « des pouvoirs d'instruction lorsque la solution d'un litige pourra être obtenue au plan local », le Médiateur conservant « l'entière responsabilité de l'ensemble des dossiers et de leur traitement au niveau des Directions Nationales et des Ministères¹⁰⁰ ».

2) Le décret de 1986 : l'officialisation d'un service déconcentré sous tutelle

Alors que l'existence des correspondants n'avait jusqu'alors pour assise juridique que des circulaires¹⁰¹, un décret du 18 février 1986 officialise l'existence de « délégués départementaux » du Médiateur¹⁰² (en pratique, la plupart des correspondants sont reconduits comme délégués). Ceux-ci sont nommés par le Médiateur « après consultation des commissaires de la République », et perçoivent une indemnité symbolique et forfaitaire. C'est également dans le contexte de la mise en place des délégués, et probablement en partie dans un effort de démarcation vis-à-vis de ceux-ci, que le siège

⁹³ *Rapport annuel du médiateur 1978*

⁹⁴ Une lettre d'Aimé Paquet aux préfets en 1978, citée dans le *Rapport annuel 1995* du Médiateur, insiste sur le fait que les correspondants sont « de simples correspondants qui ne recevront aucune délégation de ma part ».

⁹⁵ *Rapport annuel du médiateur 1978*

⁹⁶ *Rapport annuel du médiateur 1986*

⁹⁷ Lettre citée par le *Rapport annuel du Médiateur 1995*

⁹⁸ *Rapport annuel du médiateur 1984*

⁹⁹ *Rapport annuel du médiateur 1984*, p. 107.

¹⁰⁰ *Rapport annuel du médiateur 1984*, p. 107.

¹⁰¹ Circulaire n°78-250 du 29/06/78 du ministère de l'Intérieur créant les correspondants départementaux, circulaire du 13/07/78 du Médiateur fixant leurs modalités de recrutement et leurs fonctions. Source : *Rapport annuel du médiateur 1991*.

¹⁰² Décret n°86-237 du 18 février 1986 relatif aux délégués départementaux du médiateur.

parisien de l'institution se voit attribuer une dénomination propre, participant de la distinction de l'institution par rapport au titulaire de la fonction : la Médiature (la première occurrence du terme date du rapport 1986).

S'il précise et étend dans une certaine mesure les modalités d'intervention reconnues des correspondants/délégués, le décret de 1986 circonscrit aussi nettement leur autonomie, tant en ce qui concerne l'instruction des dossiers que leur transmission au siège. En effet, une des innovations majeures de ce décret réside dans la reconnaissance d'une possibilité, pour les délégués, de « procéder à l'examen de réclamations ». Cette délégation de pouvoir est toutefois circonscrite aux « réclamations qui [...] sont confiées [au délégué] par le médiateur ». En d'autres termes, les délégués, selon ce décret, n'ont pas capacité à décider de façon autonome d'instruire eux-mêmes un dossier ; ils ne peuvent traiter que des dossiers qui leur ont été transmis à cet effet par le siège. La possibilité pour les DMR de traiter de façon autonome des dossiers, sans solliciter préalablement l'aval du siège, ne sera reconnue juridiquement qu'avec la loi DCRA du 12 avril 2000 qui, intégrant l'existence des délégués dans la loi constitutive de l'institution (modification de la loi de 1973), stipule que ceux-ci « participent au règlement des difficultés dans leur ressort géographique¹⁰³ ». Le décret de 1986 ouvre par ailleurs la possibilité d'une soumission des plaintes par les parlementaires aux délégués plutôt qu'au siège, mais ne fait pas mention d'une possibilité de transmission autonome de requêtes au siège par les délégués. Le circuit de transmission et de traitement des plaintes théoriquement mis en place par ce décret reste donc extrêmement centralisé, et particulièrement complexe de ce fait : les délégués, lorsqu'ils reçoivent une plainte qu'ils jugent pouvoir traiter, doivent théoriquement faire transmettre celle-ci au siège de l'institution par un parlementaire, pour ensuite se voir éventuellement déléguer par le siège l'instruction de ladite plainte.

3) L'action des délégués : de la théorie à la pratique

Or en pratique, les délégués apportent effectivement des réponses à des cas individuels qui leur sont soumis, et leur travail est rapidement présenté comme un moyen d'éviter la saisine du siège¹⁰⁴, ce qui suggère que le mécanisme d'aller-retour précédemment décrit ne serait pas systématique en pratique, ou tout du moins, ne s'appliquerait qu'à des dossiers formellement jugés « recevables » par le siège, ceci n'excluant pas tout un travail effectivement fait au niveau local par les délégués, en réponse à des sollicitations qui ne vont pas nécessairement donner lieu à la création d'un « dossier », mais sont pourtant répertoriées et dénombrées (selon le rapport 1988 dressant un bilan de l'activité des délégués depuis leur mise en place, « en 1988 les délégués auront traité plus de 12 000 affaires et [...] ils auront été consultés pour plus de 15 000 »). Ceci pose la question de la frontière du « dossier » pour l'institution : à partir de quand la réponse apportée par un délégué peut-elle être qualifiée de « traitement d'un dossier » ? L'évocation des différentes modalités possibles d'intervention du délégué, dans le rapport annuel 1988, donne à voir, entre les lignes, cette incertitude quant à la délimitation du rôle du délégué :

« Probablement pour les quatre cinquièmes des différends entre l'usager et l'administration, le délégué départemental peut jouer, à l'égard du Médiateur, le même rôle préventif que le Médiateur joue à l'égard du juge administratif.

¹⁰³ Article 6 de la loi du 3 janvier 1973 modifié par l'article 26 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA).

¹⁰⁴ Ainsi, selon le *Rapport annuel 1988*, « [p]robablement pour les quatre cinquièmes des différends entre l'usager et l'administration, le délégué départemental peut jouer, à l'égard du Médiateur, le même rôle préventif que le Médiateur joue à l'égard du juge administratif ».

C'est le cas lorsqu'une affaire se rapporte au fonctionnement organique des services locaux sans soulever de question de droit difficile ou lorsque le différend peut être aplani par un simple réexamen mieux éclairé.

Il en va de même a fortiori lorsque le citoyen s'adresse au délégué départemental pour une affaire qui n'est pas de la compétence du Médiateur. Dans ce cas, le délégué réoriente l'action du citoyen et généralement lui donne des conseils fort utiles et le renseigne sur ses droits.

Dans ces circonstances, le délégué départemental aura traité de manière simplifiée, informelle, mais satisfaisante le différend et il évitera une saisine du Médiateur¹⁰⁵ ».

Apparaît par ailleurs dans ce rapport l'idée d'une délimitation territoriale de la compétence du délégué. Ainsi, la citation suivante, excluant la région et le niveau national du champ de compétence du délégué, reconnaît en creux la compétence de ce dernier pour les saisines concernant l'administration déconcentrée au niveau local, ainsi que les litiges se jouant au niveau municipal ou départemental, sans qu'il soit fait mention d'un quelconque aval à donner par le siège sur les affaires ainsi traitées par les délégués :

« Les délégués départementaux sont d'ailleurs suffisamment avertis des procédures administratives pour ne pas s'aventurer hors de leur champ de compétence et pour orienter vers le Médiateur les affaires du ressort des autorités régionales et a fortiori gouvernementales¹⁰⁶ ».

Ce même rapport annuel fait état d'une série d'initiatives traduisant un effort de renforcer les liens entre le siège et les délégués ainsi que la coordination entre ces derniers, avec la nomination d'un ancien préfet comme responsable des liens avec les délégués au siège de l'institution, l'organisation de « réunions régionales », ou encore l'information donnée chaque délégué sur les affaires enregistrées à la Médiature concernant son département.

Dans le rapport 1989, les délégués sont présentés comme « un rouage essentiel » de l'institution, et toute une partie du rapport leur est consacrée, beaucoup plus étoffée que précédemment. Les délégués sont alors au nombre de 101, dont 16 femmes. Des précisions sont apportées quant à leur statut : s'ils sont très massivement issus de l'encadrement des préfectures, la moitié d'entre eux exercent leurs fonctions de délégués alors qu'ils sont encore en poste, les 50% restant étant retraités :

« Environ la moitié des délégués sont des fonctionnaires du cadre national des préfectures, en activité. Ils exercent des fonctions diverses : chef du bureau du cabinet, directeur de l'action économique, correspondant de formation... »

L'autre moitié est constituée par des retraités. La plupart sont anciens directeurs de préfecture. On compte aussi une dizaine de délégués ayant exercé d'autres fonctions : directeur régional des impôts, directeur départemental des services fiscaux, directeur départemental de la jeunesse et des sports, colonel de gendarmerie, directeur adjoint de l'équipement... »

Les missions des délégués sont par ailleurs plus clairement théorisées à partir de cette année-là, avec une distinction entre deux volets d'activité, « l'information » et « le traitement des réclamations ». « L'information » dont il est alors question ne renvoie pas, comme c'est le cas aujourd'hui, à une mission d'information des usagers sur les démarches à entreprendre dans les cas où leur plainte est jugée irrecevable pour le Médiateur (conformément à la distinction contemporaine entre « réclamations » et « information/orientation »). « L'information » telle que l'entend le rapport 1989 désigne bien plutôt la mission consistant à « mieux faire connaître l'institution du Médiateur de la République, afin que toutes les personnes qui pourraient avoir besoin de son concours soient informées de son existence, de sa compétence et de son fonctionnement ». Dans cette optique, les délégués sont encouragés à fournir tout

¹⁰⁵ Rapport annuel du Médiateur 1988

¹⁰⁶ Rapport annuel du Médiateur 1988

un travail de communication au niveau local : « articles dans la presse locale, diffusion de notes explicatives à des relais d'information, entretiens sur les radios locales, écrans d'information sur les services télématiques des préfectures, lettres aux maires, conférences... ».

Le « traitement des réclamations », quant à lui, renvoie à l'ensemble des démarches qui peuvent être entreprises par les délégués à partir des plaintes qui leur sont soumises : « écoute », « conseil », « orientation », « aide ». Le récit traduit ici un effort de valorisation de l'action du délégué lorsque celle-ci se limite à un accompagnement des démarches administratives, effort qui révèle lui-même la dévalorisation de ce pendant des activités du délégué :

« A l'occasion, le délégué n'estime déchoir ni en assistant son interlocuteur pour formuler une demande ou une réclamation, ni en s'entremettant pour organiser un rendez-vous avec le fonctionnaire compétent pour connaître du problème soulevé¹⁰⁷ ».

Le délégué peut également, le cas échéant, aider le requérant à constituer son dossier en vue de la transmission au siège par l'intermédiaire d'un parlementaire. Il est ensuite mentionné que les délégués « prennent également une part active au traitement des dossiers », activité qui englobe la résolution des « simples malentendus¹⁰⁸ », l'orientation du requérant en cas d'incompétence du Médiateur, ou encore le règlement de l'affaire « sur place » par une intervention directe du délégué auprès des « responsables locaux de l'administration ». Enfin, les délégués peuvent être sollicités par le siège pour participer à l'instruction d'un dossier par « une appréciation directe des faits ou une visite sur place ». Ce recours aux délégués par le siège concerne alors notamment les dossiers en matière d'urbanisme, secteur qui a pris une importance croissante dans un contexte de décentralisation. Comme l'illustre cette description du volet de « traitement des réclamations » ou « traitement des dossiers » dans les activités du délégué, les frontières de ce qui constitue un « dossier » pour un délégué semblent encore floues, entre aide à aux démarches administratives, résolution d'un « malentendu », intervention auprès des responsables administratifs locaux, réorientation ou encore participation à l'instruction d'un dossier soumis au siège. A travers cette question de nomenclature, c'est bien la question du sens de l'action des délégués qui se trouve ici posée, et que pourra éclairer l'enquête ethnographique menée auprès d'eux.

Au terme d'une grosse décennie (1979-1991), le réseau des délégués apparaît en 1991 comme un pilier essentiel de l'institution, dont la pérennité est favorisée par un volume de saisines en croissance. Le rapport 1991 fait ainsi état d'une « montée en charge des activités des délégués de l'ordre de 300 %, avec une accélération marquée dans les années 1990-1991 ». On note alors que le profil des délégués a basculé d'une majorité de fonctionnaires en poste vers une majorité (3/5) de retraités. Face à la montée en charge des saisines, et pour éviter un « blocage irréversible », le rapport envisage un « dédoublement de la charge » (affectation de deux délégués sur certains départements), voire à terme une transformation de la fonction.

B. La construction institutionnelle comme travail symbolique : communication et élaboration doctrinale

Au-delà de son volet organisationnel (consolidation du siège parisien de l'institution, mise en place et développement du réseau des délégués), le travail de construction de l'institution comprend

¹⁰⁷ *Rapport annuel 1989*

¹⁰⁸ « [...] il apparaît fréquemment que les problèmes qui leur sont posés peuvent recevoir localement et rapidement une solution. C'est évidemment le cas lorsque le différend résulte d'un simple malentendu que le délégué est en mesure de dissiper : il explique la réglementation applicable ou vérifie auprès du service compétent que tel élément a bien été pris en considération ». *Rapport annuel 1989*.

une dimension symbolique essentielle. Faire exister une institution, ce n'est pas seulement la faire exister matériellement, mais aussi la faire connaître, ainsi que théoriser sa raison d'être – en l'occurrence, pour le Médiateur, théoriser sa place dans l'ordre juridique. Les deux mandats qui se succèdent dans les années 1980 sont marqués par un effort important en ce sens, avec d'une part le déploiement de tout un effort de communication sur l'institution, et d'autre part une réflexion doctrinale, formalisée par Paul Legatte, sur sa place dans l'ordre juridique.

Au début de son mandat, Robert Fabre affirme son intention de donner une plus grande visibilité à l'institution, par démarcation avec son prédécesseur dont il justifie la « discrétion » par la nécessité de limiter l'afflux de dossiers¹⁰⁹. Cette nouvelle préoccupation quant à la notoriété du Médiateur se traduit tout d'abord par un effort d'évaluation de cette notoriété, jusqu'alors mesurée uniquement à partir de l'évolution du volume des saisines : un sondage est ainsi commandité à l'IFOP en octobre 1983, faisant apparaître que 36% des français connaissent l'institution du Médiateur. L'effort d'amélioration de la visibilité de l'institution se traduit par l'édition d'un dépliant tiré à 100 000 exemplaires, dont la diffusion est principalement assurée par les correspondants départementaux. Outre ces derniers, les relais de diffusion identifiés signalent une ambition de faire mieux connaître l'institution non seulement des usagers, mais aussi de l'Administration : « Une diffusion particulière a été faite à l'intention des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie, des associations représentatives de consommateurs, des services d'information des ministères¹¹⁰ ». L'organisation de colloques constitue par ailleurs une stratégie privilégiée en vue d'accroître la visibilité de l'institution ; est ainsi organisé un colloque sur le thème « être citoyen », dont il est souligné dans le rapport annuel 1984 qu'il « a accru notablement l'intérêt porté à l'Institution¹¹¹ ». Figure par ailleurs dans ce même rapport une rubrique « Le Médiateur et la presse », dans laquelle sont listées les dates des articles de presse consacrés au Médiateur – liste qui fait apparaître la remise du rapport annuel comme une occasion essentielle de médiatisation de l'institution.

Si Paul Legatte poursuit ce travail de communication visant à améliorer la notoriété de l'institution (son mandat est notamment celui de la consécration de l'appellation « Médiateur de la République » - cf encadré), il a surtout joué un rôle essentiel au niveau doctrinal, en formalisant la notion d'action en équité qui deviendra rapidement la « marque de fabrique » de l'institution¹¹². La notion d'équité avait été introduite dans la loi du 24 décembre 1976, modifiant l'article 9 de la loi de 1973 : « Lorsqu'il apparaît au Médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la solution du requérant [...] ». Cette notion d'équité restera toutefois utilisée comme « un raccourci, un prêt-à-penser¹¹³ » jusqu'à sa formalisation par Paul Legatte, qui, théorisant la notion, en fait le fondement essentiel de l'action du Médiateur. Le lien entre cet effort de mise formalisation doctrinale et le travail plus général de communication visant à accroître la notoriété de l'institution est d'ailleurs assez direct, si l'on en croit un témoin de l'époque, selon qui c'est à l'occasion du travail de communication entourant le dixième

¹⁰⁹ « Malgré le " filtre" que constitue la saisine parlementaire, l'afflux des dossiers est devenu tel que - les moyens financiers et en personnel n'ayant pas suivi au même rythme - Monsieur Aimé Paquet a été contraint à une certaine discrétion. Le recours le plus large à la presse et l'utilisation des moyens audiovisuels d'information auraient en effet (je viens d'en avoir moi-même la preuve) mieux fait connaître l'Institution, mais aurait provoqué un afflux supplémentaire de dossiers et de courrier allongeant déraisonnablement les délais de réponse ». *Rapport annuel 1980*, p.5.

¹¹⁰ *Rapport annuel 1983*, p.18.

¹¹¹ *Rapport annuel 1984*, p.21.

¹¹² Gillet, Sylvie. (1994). *Le médiateur de la République : inventions et formalisations* Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

¹¹³ Gillet S. (1994). *Le médiateur de la République...*, op. cit. p.304.

anniversaire de la loi de 1976 (rédaction d'un article pour un quotidien) que les responsables de l'institution ont en quelque sorte redécouvert la notion d'équité telle qu'elle apparaissait dans la loi de 1976 pour l'investir comme « fondement » de l'institution. S'en est suivi tout un travail doctrinal visant à approfondir et théoriser la notion¹¹⁴. Cette notion d'équité présentait l'intérêt de justifier des recommandations sortant de la lettre du droit. L'équité est, concrètement, le principe qui permet à l'institution de demander à une administration de revenir sur sa décision en dépit de la légalité de cette dernière, dans des cas où la règle de droit a été bien appliquée par l'administration, mais où cette application de la règle de droit induit des conséquences particulièrement inéquitables pour le requérant. L'enjeu est donc de taille, puisqu'il s'agit de définir un principe permettant au Médiateur de formuler des recommandations qui s'écartent de la lettre du droit, fondement essentiel de la légitimité de l'action dans un système bureaucratique caractéristique de la domination rationnelle-légale¹¹⁵. Comme le souligne un témoin de l'époque, il s'agit de pouvoir solliciter des exceptions à la règle de droit « sans être soupçonné de favoritisme¹¹⁶ ». Du fait de ses implications normatives (prise d'appui sur une légitimité extérieure au droit écrit), l'équité ne peut avoir d'efficacité, dans un système de domination rationnelle-légale, que si son invocation revêt un caractère exceptionnel : on ne peut demander trop fréquemment à l'administration d'agir en contradiction avec le droit, et les théoriciens de la notion, eux-mêmes juristes (à commencer par Paul Legatte lui-même), en préconisent un usage parcimonieux. Il convient ainsi de distinguer l'invocation de l'équité comme « fondement intellectuel général » et son fonctionnement « en tant que concept opératoire », qui a été délibérément « limité » dans son usage à l'appui de recommandations¹¹⁷. La mise en forme opérée par Paul Legatte doit donc être analysée à un double niveau. L'équité a permis, d'une part, de donner un fondement normatif aux cas dans lesquels le Médiateur va demander à l'administration de s'écartier de la lettre du droit, et simultanément de les circonscrire précisément (« on ne fait pas n'importe quoi, on est sélectif, on n'est pas l'avocat des mauvaises causes, on est que l'avocat des causes inéquitables »). D'autre part, et en quelque sorte en contradiction avec le caractère nécessairement exceptionnel que revêtent les recommandations en équité, l'équité va s'imposer comme un référent plus diffus permettant de qualifier la posture générale de l'institution. Forme de « codification du non-droit¹¹⁸ » passant par l'invocation de la supériorité d'un droit naturel par rapport au droit positif, la notion d'équité légitime par là-même, du point de vue institutionnel, l'existence et la place du Médiateur à côté de la Justice administrative, par l'édification d'un ordre normatif distinct.

Pour conclure quant à la dimension plus symbolique de ce processus de construction institutionnelle telle qu'elle se donne à analyser pendant les deux mandats étudiés, l'analyse proposée par Paul Legatte lui-même vers la fin de son mandat nous semble particulièrement significative. En effet, commentant sur le « véritable décollage de l'Institution », le Médiateur évoque rapidement pour preuve de celui-ci la « progression de 23% de ses activités », puis insiste plus nettement sur trois indices de la reconnaissance acquise par l'institution : d'une part la présence du Président de la République lors de l'inauguration des nouveaux locaux de la médiature ; d'autre part l'intérêt croissant des médias pour l'institution, et notamment celui des médias locaux envers l'action des délégués ; enfin,

¹¹⁴ Legatte, Paul, et Anne Barbé (1992) *Le principe d'équité : défendre le citoyen face à l'administration*. Paris: Presses de la Renaissance.

¹¹⁵ Weber, Max (1997 [1971]) *Economie et société. t.1. Les catégories de la sociologie*. Paris: Plon. Weber, Max (2003) *Le savant et le politique* Paris: La Découverte.

¹¹⁶ Sauf indication contraire, les citations de ce paragraphe sont issues de ce même témoignage.

¹¹⁷ Pour une description des critères à partir desquels le Médiateur estime pouvoir envisager une recommandation en équité, critères qui font encore aujourd'hui référence aux analyses de Paul Legatte, voir Médiateur de la République, « L'équité : entre loi et morale » <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-04-03> Page consultée le 27/10/11.

¹¹⁸ Gillet S. (1994). *Le médiateur de la République...*, op. cit.

« l'acceptation par les autorités publiques des solutions en équité » proposées par le Médiateur, fait dans lequel Paul Legatte voit les « prémices d'une révolution culturelle dans notre Etat de Droit ». Apparaît bien à travers ce commentaire du Médiateur l'importance de la dimension symbolique du processus de construction institutionnelle, qu'il s'agisse de la présence du Président de la République, de l'inauguration de nouveaux locaux, de l'attention des médias pour l'institution ou encore de la formalisation doctrinale autour de la notion d'équité.

Encadré 2 : Du « médiateur » au « Médiateur de la République » : luttes de dénomination dans un contexte de concurrence institutionnelle

La loi du 13 janvier 1973 ne crée pas un « Médiateur de la République », mais un « médiateur ». Le passage graduel à l'appellation « Médiateur de la République » prend sens dans un contexte de concurrence institutionnelle, marqué par la multiplication des instances de médiation. Signe de ce contexte, Robert Fabre éprouvait dès 1980 le besoin d'affirmer, en introduction du rapport annuel de l'institution, que « Le Médiateur est unique et national », et ne doit pas être confondu avec les « médiateurs » créés dans différentes administrations et municipalités. La diffusion de l'appellation, selon lui, nuit au prestige « du seul Médiateur institué par la loi » :

« [Le Médiateur] doit s'élever - et il l'a fait auprès du Premier Ministre - contre une certaine inclination à nommer un peu partout, et souvent mal à propos, des « médiateurs » dont l'appellation prête gravement à confusion alors que leur rôle de « modérateur » ou de « conciliateur » interne à une administration ne peut être celui d'un arbitre totalement indépendant. Par ailleurs, certaines municipalités ont également désigné en leur sein des « Médiateurs », créant ainsi une confusion supplémentaire...

La banalisation du terme de médiateur nuirait gravement à l'efficacité du seul Médiateur institué par la loi, en amenuisant le prestige qu'il tire de son unicité et de sa stature nationale¹¹⁹ ».

Cette mise en garde n'a semble-t-il pas été sans effet, puisque le rapport annuel suivant mentionne que le ministre de la Défense a abandonné un projet de création d'un médiateur militaire.

C'est ensuite en 1986, sous le mandat de Paul Legatte, que l'on voit apparaître pour la première fois en couverture des rapports annuels du Médiateur l'appellation « Médiateur de la République », appellation qui sera entérinée en 1988 par « la loi portant diverses mesures d'ordre social [, qui] stipule que le Médiateur prendra le nom de Médiateur de la République pour qu'il ne soit pas confondu avec d'autres personnes intervenant en matière de conciliation¹²⁰ ».

III. 1992-2004 : Internationalisation par le haut, inflexion plus sociale à la base

Parmi les transformations qui marquent l'institution pendant les deux mandats suivants (Jacques Pelletier puis Bernard Stasi), deux inflexions seront évoquées ici, qui se jouent en quelque sorte aux deux « extrémités » de l'institution : d'une part, par le haut, une dynamique d'internationalisation/européanisation croissante, et d'autre part, à la base (au niveau des DMR) un tournant pris vers une orientation plus sociale des interventions.

¹¹⁹ Rapport annuel 1980, p.11.

¹²⁰ Rapport annuel 1980 du Médiateur de la République, p.iii.

A. Internationalisation et européanisation

Elle-même résultat hybride du transfert conflictuel de plusieurs modèles institutionnels étrangers (scandinaves et britannique notamment), l'institution médiateur était dès ses origines appelée à une forte ouverture internationale. De façon significative pour une institution pour laquelle tout est par ailleurs à inventer, les premiers rapports annuels comprennent systématiquement une section dédiée aux médiateurs étrangers¹²¹, dont on s'efforce de connaître non seulement les fondements juridiques (dimension de droit comparé) mais aussi les caractéristiques organisationnelles. On trouve ainsi dans le rapport 1973 un tableau comparatif indiquant les effectifs employés par les Ombudsmans de 17 Etats ou provinces, effectifs rapportés à la population, ainsi que le budget des institutions concernées et le montant du traitement perçu par le titulaire de la fonction¹²². Le rapport 1976 fait état de la participation d'Aimé Paquet au premier congrès international de « l'ombudsmanie » à Edmonton en septembre 1976. Une deuxième « Conférence internationale des « Ombudsman » » a lieu à Jérusalem en octobre 1980, réunissant les représentants d'une quarantaine d'institutions.

La dimension internationale des activités du Médiateur prend toutefois une importance plus nette sous le mandat de Jacques Pelletier, dans un contexte notamment marqué par le vingtième anniversaire de la ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme en 1994¹²³ – coïncidant avec la création du Médiateur européen¹²⁴. Signe de cette attention croissante prêtée aux relations internationales, la moitié de la section « relations publiques » du rapport annuel 1992 est consacrée aux « relations extérieures », faisant notamment mention de la « concertation européenne au service de la création du Médiateur européen », mais aussi de la « coopération avec l'Afrique francophone, les nouvelles démocraties et les pays en voie de développement ».

Pendant le mandat de Bernard Stasi (entre 1998 et 2004), les affaires internationales, associées aux droits de l'homme, vont être progressivement consolidés comme un domaine d'intervention distinct de l'institution. En témoigne l'inclusion, dans chaque rapport annuel, d'une section dédiée aux « affaires internationales et droits de l'homme » (troisième des trois sections que comporte le bilan d'activités de l'institution, après « instruction des réclamations » et « réformes »¹²⁵), ainsi que la nomination, au sein du cabinet de Bernard Stasi, d'un conseiller chargé de cette question¹²⁶.

B. Une inflexion plus « sociale » de l'action des délégués du Médiateur

1) Le délégué comme « psychothérapeute administrativo-social » ?

Dès le mandat de Jacques Pelletier, avait été soulignée dans les rapports annuels l'importante dimension sociale du travail des délégués, dans un contexte plus globalement marqué par un accroissement significatif du volume de dossiers traités par les DMR (44 000 réclamations traitées en

¹²¹ « la fonction d'Ombudsman dans le monde » dans le Rapport annuel 1974 (p.253-264), « l'Ombudsman dans le monde » dans le *Rapport annuel 1975* (p.195-206), « le Médiateur et les Ombudsmans » dans le *Rapport annuel 1976* (p.265-276), puis section « Droit comparé » dans les rapports ultérieurs.

¹²² *Rapport annuel 1973*, p.61-62.

¹²³ Le premier chapitre du Rapport 1994 est consacré à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses « conséquences concrètes sur l'activité des administrations » telles qu'elles peuvent être illustrées par les réclamations soumises au Médiateur.

¹²⁴ Magnette (Paul), « 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, 2001, p. 933-948.

¹²⁵ Médiateur De La République, Rapport annuel 2000, p.9.

¹²⁶ Celui-ci apparaît, dans l'organigramme des services, au même rang que le directeur de cabinet : Médiateur De La République, *Rapport annuel 2000*, p.115.

1999 contre 7 000 en 1986, soit un volume multiplié par 6,5 en 13 ans¹²⁷). Ainsi, à la fin de ce mandat, le rapport 1998 indique que 35% des réclamations traitées par les DMR relèvent du secteur social (CAF, CPAM ; ASSEDIC...), « témoignant ainsi des difficultés économiques et sociales que connaît actuellement notre pays¹²⁸ ». Mais au-delà des thématiques des dossiers traités, cette orientation « sociale » se fait aussi sentir dans la perception que les DMR sont amenés à avoir de leur rôle du fait des usages dont ils font l'objet de la part des administrés, qui les sollicitent aussi pour obtenir une écoute, des informations, une orientation, voire une aide dans leurs démarches administratives. Ici encore, le rapprochement avec le travail social se fait sentir, toujours accompagné du même effort de mise à distance de la figure de l'assistante sociale (*cf supra*). Evoquant le travail d'aide et de conseil réalisé par les DMR notamment sur des dossiers qui ne relèvent pas de leur champ de compétence¹²⁹, le rapport 1998 pointe le risque d'« une certaine dérive », citant un délégué affirmant avoir « le sentiment d'être devenu « une sorte de psychologue administrato-social¹³⁰ » ». Ce même rapport fait état d'une évolution ressentie des publics s'adressant aux délégués, de publics « procéduriers » vers des publics « démunis » et « précarisés » :

« De l'activité des délégués, on peut aussi déduire une évolution manifeste du type de public qui s'adresse au Médiateur. Il y a quelques années, les délégués recevaient fréquemment des personnes au fait des procédures, voire des procéduriers, connaissant le fonctionnement de l'administration. Aujourd'hui, il s'agit surtout de citoyens qui se sentent démunis face à l'administration, qui sont souvent précarisés, qui ont peur ou se méfient des services publics, qui sont perdus face au nombre croissant et à la complexité des textes administratifs¹³¹ ».

2) Le partenariat avec la politique de la Ville : de la médiation administrative à la médiation sociale ?

Sous le mandat de Bernard Stasi, cette orientation plus « sociale » de l'action des délégués se trouve renforcée par un partenariat mis en place avec le ministre délégué à la ville, Claude Bartolone. Souhaitant développer, dans le cadre de la politique de la ville, la « médiation de proximité », ce dernier a en effet choisi de prendre appui – entre autres – sur le dispositif préexistant des DMR, en le transformant en un « instrument¹³² » de la politique de la ville. Cette orientation convergeait avec l'orientation sociale déjà prise de fait par une partie de l'action des délégués, et le Médiateur pouvait par ailleurs voir dans ce partenariat un moyen de renforcer l'ancrage territorial de l'institution. A ainsi été décidée en décembre 1999 la nomination de « 300 nouveaux délégués du Médiateur de la République dans les territoires de la politique de la Ville¹³³ ».

S'il s'inscrivait pour partie dans le prolongement d'une orientation plus sociale déjà amorcée dans l'action des délégués, ce partenariat était aussi potentiellement porteur d'une modification plus radicale du rôle dévolu à ces derniers. En effet, le modèle prôné par Claude Bartolone est celui des « adultes-relais », ayant pour mission « d'améliorer les rapports sociaux, en favorisant le dialogue et en essayant de résoudre les conflits mineurs de la vie quotidienne¹³⁴ ». La vision qui inspire les partenaires de la politique de la ville est donc un modèle de médiation sociale, avec une vocation de résolution des

¹²⁷ Rapport annuel 1999.

¹²⁸ Rapport annuel 1998.

¹²⁹ Dressant un bilan sur les six années précédentes, le rapport 1999 fera état d'un quasi-doublement de cette partie de l'activité des DMR (« demandes d'informations et de conseils hors champ de compétence », Rapport annuel 1999).

¹³⁰ Rapport annuel 1998.

¹³¹ Rapport annuel 1998.

¹³² Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès (2004) *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la FNSP.

¹³³ Mesure annoncée au Comité interministériel des Villes du 14 décembre 1999. Rapport annuel 2000, p.85.

¹³⁴ Rapport annuel 2000, p.85.

conflits locaux beaucoup plus englobante que la mission plus circonscrite traditionnellement dévolue aux délégués du Médiateur. En pratique, ce partenariat est porteur d'une définition alternative de la fonction de délégué. Ainsi, la mission traditionnelle de lutte contre la « maladministration » se trouve à cette époque retraduite comme s'inscrivant dans des finalités plus générales de « prévention », de « meilleur exercice de la citoyenneté », de « reconstitution, au cœur des quartiers en difficulté, d'un lien social accepté par tous », voire de révélation de « pratiques discriminatoires, qu'il conviendra alors de dénoncer¹³⁵ ». En outre, les objectifs poursuivis dans le cadre de la mesure adoptée en décembre 1999 incluent une dimension de représentation descriptive, voire de promotion sociale de populations défavorisées, qui était complètement absente de la fonction de délégué telle qu'elle était traditionnellement conçue. Figure ainsi parmi les objectifs de cette mesure l'idée d' « encourager l'accès à la fonction publique pour les habitants des quartiers populaires¹³⁶ » ; est par ailleurs mentionnée une attention prêtée aux modalités de recrutement de ces nouveaux délégués, corolaire d'une réflexion critique sur l'homogénéité sociale du profil actuel des délégués, réflexion dont le caractère exceptionnel mérite d'être souligné de la part d'une institution par ailleurs fortement réflexive sur ses pratiques, mais extrêmement peu dans ce domaine (l'homogénéité sociale de la population des DMR étant couramment rationalisée, au sein de l'institution, par les exigences de la fonction, en termes de temps et de compétences administratives):

« Il est prévu que leur implantation se situera au cœur des quartiers en difficulté et que leur recrutement sera largement diversifié pour correspondre aux réalités sociales.

[...] Jusqu'à présent, les délégués du Médiateur de la République étaient choisis dans leur quasi-totalité au sein de la fonction publique : il s'agissait en majorité (64%) de fonctionnaires à la retraite et 82% étaient des hommes.

Pour mieux correspondre à la diversité de la société civile, il a été décidé d'ouvrir plus largement le recrutement, notamment, aux personnes issues du secteur privé, aux jeunes, aux femmes. Les habitants des quartiers populaires iront d'autant plus facilement consulter le délégué du médiateur de la république installé à proximité qu'ils pourront se reconnaître en lui¹³⁷ ».

En pratique, les 103 nouvelles nominations qui se font au cours de l'année 2000 (alors que les DMR étaient en 1999 au nombre de 123) sont caractérisées par une très nette diversification du recrutement : 34% des nouveaux délégués sont issus du secteur privé (et notamment du milieu associatif, à hauteur de 25%), 16% sont étudiants, 62% sont des femmes et 81% ont moins de 55 ans¹³⁸.

3) Une diversification des profils qui ne fait pas l'unanimité

Cette diversification du recrutement se double d'une diversification importante des lieux de permanence des délégués : alors que seuls 12% des nouveaux délégués sont implantés en sous-

¹³⁵ *Rapport annuel 2000*, p.87.

¹³⁶ Les quatre autres orientations de cette mesure sont : « renforcer la présence et la qualité des services publics », « développer la proximité du Médiateur de la République » et « soutenir l'action des agents publics par des formations adaptées et une meilleure rémunération ». *Rapport annuel 2000*, p.85.

¹³⁷ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2000*, p.85-86.

¹³⁸ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2000*, p.90-91. De façon intéressante, ce rapport annuel donne également des statistiques sur les 250 candidatures spontanées reçues, permettant d'attester une surreprésentation de certaines catégories (femmes, acteurs associatifs) parmi les DMR nommés par rapport à l'ensemble des candidatures spontanées. Le rapport fait explicitement état de candidatures suscitées en plus des candidatures spontanées, phénomène qui explique en partie le décalage constaté, notamment pour ce qui concerne les acteurs associatifs : « [...] il a été indispensable, dans certains départements, d'élargir le choix en suscitant des candidatures parmi les acteurs de la politique de la Ville, notamment ceux du réseau associatif ». *Rapport annuel 2000*, p.88.

préfectures, 26% tiennent leurs permanences dans des Maisons de la justice et du droit, 19% dans des mairies et annexes, 16% dans des centres sociaux, 14% dans des plates-formes de services publics, 8% dans des maisons de quartier et 3% dans des bureaux de poste¹³⁹. Cette diversification des lieux d'implantation, aux effets non négligeables sur les publics touchés par l'institution (cf chapitre 3, III « Une expérience différenciée... »), a subsisté à l'issue du mandat de Bernard Stasi, alors que la politique de diversification et d'accroissement rapide des recrutements a, quant à elle, été rapidement remise en question. En effet, dès 2001, des difficultés de gestion se font jour face au quasi-doublement du nombre des DMR, conduisant à un ralentissement du processus de recrutement par rapport au rythme initialement prévu de 300 nouveaux délégués en 3 ans : à la fin du mandat de Bernard Stasi, les DMR sont au total au nombre de 250, alors qu'ils étaient 120 en 1998 (cf annexe). La diversification du profil des DMR, si elle est encore mise en avant comme un objectif louable à la fin du mandat de Bernard Stasi, n'est plus présentée comme un objectif en soi, et le Médiateur insiste beaucoup plus sur les compétences nécessaires pour l'exercice des fonctions de délégués, ces exigences en termes de compétences, mais aussi de disponibilité, étant à leur tour invoquées pour justifier l'homogénéité du profil d'ensemble des DMR :

« Depuis l'année 2000, le recrutement des délégués est ouvert aux différentes catégories socioprofessionnelles – au lieu d'être concentré sur la fonction publique –, aux femmes, aux jeunes, de manière à assurer une représentation plus fidèle de la société et traduire sa diversité. Néanmoins, l'appréciation de leur compétence et de leur aptitude à la médiation reste, bien entendu, le premier critère qui préside à leur désignation.

Dans la mesure où la connaissance, l'expérience du fonctionnement de l'administration ou une solide formation juridique sont indispensables pour l'exercice de la mission du délégué du Médiateur de la République, la très grande majorité des délégués reste issue du secteur public en 2003 (80% [...]). [...]

Qu'ils proviennent du secteur public ou du secteur privé, les délégués sont plutôt des retraités (53% [...]), ce qui tient à la nécessaire disponibilité dont ils doivent faire preuve¹⁴⁰ ».

Et de fait, le rapport 2003, décrivant la procédure de recrutement des DMR, indique que « [sur] les cent candidatures examinées en 2003, près du tiers n'a pas été retenu au stade de la pré-sélection sur dossier, à cause d'une méconnaissance ou d'une inexpérience de l'administration¹⁴¹ ». Le Médiateur se félicite par ailleurs d'avoir « assuré son autonomie pour recruter ses délégués », suggérant que les premières nominations avaient été essentiellement le fait des acteurs de la politique de la Ville :

« [...] grâce à l'organisation du développement territorial, le Médiateur de la République a assuré son autonomie pour recruter ses délégués, alors que, précédemment, ses moyens de lui permettaient pas de le faire, ni même souvent de s'associer aux préfets ou aux sous-préfets chargés de la politique de la Ville pour susciter des candidatures et les sélectionner¹⁴² ».

Ainsi, alors que l'accroissement du nombre de délégués pourrait sembler indiquer de façon mécanique un renforcement de l'institution, les modalités de recrutement et leurs effets sont perçus par l'institution elle-même comme induisant une fragilisation, du fait d'une perte d'autonomie dans la procédure de recrutement¹⁴³, mais aussi, à terme, dans la définition des orientations de l'institution,

¹³⁹ Rapport annuel 2000, p. 92. Le rapport de l'année suivante souligne que les « deux expériences d'implantation dans un bureau de poste se sont avérées peu concluantes pour deux raisons : contraintes d'exploitation préjudiciables aux conditions d'activité des délégués et risque d'assimilation de ces derniers à des conseillers financiers. Ce constat conduit à ne pas envisager de poursuivre l'expérience ». Rapport annuel 2001, p.79.

¹⁴⁰ Rapport annuel 2003, p.109-110.

¹⁴¹ Rapport annuel 2003, p.109.

¹⁴² Rapport annuel 2003, p.109.

¹⁴³ Sur le lien entre évolution des procédures de recrutement des délégués et autonomisation de l'institution, voir Baudot, Pierre-Yves, et Anne Revillard. (2012) "Le Médiateur de la République : périmètre et autonomisation d'une institution." *Revue française d'administration publique*, à paraître.

certaines délégués recrutés étant jugés, selon un témoin de l'époque, comme pouvant « porter atteinte à la crédibilité de l'institution ». On peut en effet faire l'hypothèse selon laquelle les effets du recrutement sont au moins autant en cause que la procédure de recrutement elle-même, étant donné que le Médiateur n'avait pas plus d'autonomie dans la désignation des délégués avant la mise en place du partenariat avec la politique de la Ville : les délégués étaient en effet auparavant nommés sur proposition des préfets, et étaient en pratique le plus souvent désignés par les préfetures, sans que cette procédure ne suscite de protestations ouvertes de la part des responsables du siège. Ce n'est qu'à partir du moment où interviennent les acteurs de la politique de la ville que l'institution pose comme problème son manque d'autonomie dans le recrutement de ses délégués.

4) Contrôle des délégués et autonomie institutionnelle : la mise en place d'une politique de « développement territorial »

C'est en partie pour reprendre la main sur le recrutement de ses délégués, mais aussi pour améliorer leur formation, uniformiser leurs pratiques et assurer un meilleur contrôle de leur action, que l'institution a mis en place à cette époque une véritable politique de « développement territorial », prise en charge par une direction spécifique à la Médiature. Outre le recrutement des DMR, cette direction veille à leurs conditions d'implantation et aux moyens matériels qui sont mis à leur disposition (avec un investissement propre de la Médiature dans ce domaine : par exemple, achat de 70 ordinateurs portables pour les délégués en 2003). Elle désigne, parmi les délégués, ceux qui assureront les fonctions de « coordinateur départemental », fonction créée en 2002 dans les départements dotés de plus de 4 délégations, et qui comprend des missions de représentation de l'institution auprès des autorités locales, d'appui à l'exercice des missions des délégués (la fonction est notamment censée encourager la « collégialité entre les délégués¹⁴⁴ »), et de lien entre les délégués et le siège « sans exercer de rôle hiérarchique¹⁴⁵ ». La direction du développement territorial a par ailleurs multiplié les rencontres avec les délégués, dans un effort pour « resserrer les liens entre le siège et les délégués¹⁴⁶ ». Participe notamment de cet effort l'organisation de formations à destination des délégués, avec la mise en place, sous le mandat de Bernard Stasi, d'un dispositif de formation distinguant « formation initiale », sous forme d'une semaine de formation obligatoire, assurée au siège de l'institution, pour tous les délégués nouvellement nommés (à partir de 2000), et « formation continue », avec des modules de formation à la journée proposés à partir de 2003 aux délégués en poste, incluant des sessions de formation pratiques (initiation à l'informatique) et des sessions thématiques sur des domaines d'intervention importants de l'institution (en 2003 : fiscalité, droit des étrangers, urbanisme)¹⁴⁷.

Le mandat de Bernard Stasi est également marqué par une clarification de la situation juridique des délégués : la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) intègre formellement l'existence des délégués à la loi constitutive du Médiateur (alors que leur existence n'avait jusqu'alors été entérinée que par un décret, en 1986, *cf supra*), renforçant de ce fait la légitimité de ces relais locaux de l'institution. Cette loi entérine par ailleurs la possibilité pour les délégués de traiter eux-mêmes les litiges relevant de décisions locales. Parallèlement, le Médiateur met en œuvre à partir de 2001 des démarches afin d'obtenir une

¹⁴⁴ *Rapport annuel 2003*, p.103.

¹⁴⁵ *Rapport annuel 2003*, p.102.

¹⁴⁶ *Rapport annuel 2003*, p.104.

¹⁴⁷ *Rapport annuel 2003*, p.104-106.

clarification du statut (bénévole) des délégués, statut qui sera finalement confirmé par une ordonnance du 25 mars 2004¹⁴⁸.

IV. 2004-2011 : Extension du périmètre et de la visibilité de l'institution, renforcement d'une identité de « défenseur des droits »¹⁴⁹

Le mandat du dernier titulaire de la fonction, Jean-Paul Delevoye, a été marqué par un nouvel effort de consolidation institutionnelle : officialisation et facilitation de la saisine directe (notamment par la mise en place de dispositifs de saisine en ligne) conduisant à une explosion du volume des saisines, travail accru de communication, intégration à l'institution d'autres dispositifs de médiation sectoriels (médiation postale, médiation hospitalière), extension de l'activité de proposition de réformes au-delà du seul secteur public, sont autant d'éléments qui ont favorisé une extension du périmètre de l'institution, tout en accroissant sa visibilité. Les tentatives d'extension du périmètre de l'institution n'ont toutefois pas toutes été couronnées de succès, comme en témoignent la création d'une institution parallèle de contrôle des lieux de privation de liberté (le CGLPL) là où le Médiateur avait pu un temps paraître en bonne place pour occuper cette fonction, ou encore l'échec à faire des DMR une voie parallèle de médiation institutionnelle dans les MDPH. Enfin, dans un contexte où le dernier médiateur en poste avait déployé de nombreux efforts pour promouvoir une lecture de son institution au prisme de la défense des droits, la question reste posée de savoir si la création du Défenseur des droits signe bien la mort du Médiateur ou à l'inverse sa (paradoxe) consécration.

A. La mise en place de dispositifs d'intervention ciblés

A partir de 2004, plusieurs initiatives venues de la tête de l'institution ont conduit à la mise en place de dispositifs d'intervention sur des thématiques plus ciblées venant s'ajouter au travail « généraliste » réalisé au quotidien par les délégués et les agents des secteurs d'instruction. Deux types de mécanismes peuvent être mentionnés ici : l'introduction de spécialisations dans l'action des délégués, et l'absorption de dispositifs de médiation sectoriels relevant initialement d'autres institutions.

1) Prisons et handicap : l'introduction de spécialisations dans l'action des DMR

Tout d'abord, le Médiateur a pris appui sur son réseau de délégués pour développer des dispositifs d'intervention spécifiques dans deux secteurs : le handicap et les prisons.

Dans le prolongement de la loi du 11 février 2005 instituant une voie de médiation à l'intérieur des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), le Médiateur désigne à partir de juillet 2006 des correspondants MDPH parmi ses délégués. Actuellement, 95 délégués exercent cette fonction de correspondant MDPH. L'investissement du Médiateur dans les politiques du handicap a été l'objet d'une vive discussion. Les premiers textes débattus au Parlement sur la loi de 2005 envisageaient de donner naissance à un Médiateur des Personnes Handicapées, désigné par le président du Tribunal de Grande Instance. C'est sur intervention gouvernementale que fut institué un « réseau de

¹⁴⁸ Pour un descriptif de ces démarches, voir *Rapport annuel 2003*, p.100.

¹⁴⁹ Cette partie reprend pour l'essentiel des éléments développés dans Baudot, Pierre-Yves et Anne Revillard. (2012), « Le Médiateur de la République, périmètre et autonomisation d'une institution », op. cit.

correspondant », après que différents parlementaires aient rappelé le rôle des délégués du Médiateur, à l'instar du sénateur Jacques Pelletier, ancien Médiateur lui-même : « Je rappellerai que le médiateur de la République instruit, en moyenne, cinquante mille dossiers par an, dont un tiers relatif à des administrations sociales. Sur ce tiers, un bon nombre de dossiers concernent des personnes handicapées. Le médiateur de la République dispose actuellement d'un réseau de 282 délégués départementaux qui, eux, peuvent être saisis directement par les citoyens, sans le « filtre » que constitue le parlementaire »¹⁵⁰. La mise en perspective de ce dispositif par rapport à l'ensemble des politiques du handicap montre toutefois qu'il s'agit d'un dispositif relativement sous-utilisé, du fait de la concurrence avec un autre dispositif proche existant au sein de ces structures, celui de la conciliation, essentiellement pris en charge par des acteurs associatifs et par les structures départementales elles-mêmes, mais aussi du fait de la volonté du Médiateur de ne pas interpréter les dispositions de la loi de 2005 en un sens qui en ferait le service de conciliation de la MDPH.

La mise en place de permanences d'une demi-journée de délégués du Médiateur dans les prisons, à l'inverse, a débouché sur des résultats plus substantiels du point de vue du public touché. Résultant d'une réflexion amorcée en relation avec la Chancellerie, un premier dispositif expérimental a été mis en place en 2005 sur dix sites, pour être ensuite pérennisé et étendu à la faveur d'une politique volontariste de la Direction du développement territorial (DDT) de la Médiation. L'institution se prévaut aujourd'hui de permettre un accès à un délégué à « 100% des détenus », grâce à l'implication de 150 délégués sur 164 lieux de permanence, permettant le traitement de plus de 3 000 requêtes en 2010¹⁵¹. Dans le contexte de débats sur la mise en place d'un dispositif institutionnel de contrôle des lieux d'enfermement¹⁵², le Médiateur pouvait faire valoir cette implantation en prison à l'appui du rattachement de cette nouvelle mission de contrôle à sa juridiction. Et de fait, le ministre de la Justice Pascal Clément annonce en octobre 2006, lors d'une visite du centre de détention de Bapaume avec Jean-Paul Delevoye, qu'il souhaite voir confiée la mission de contrôle des lieux d'enfermement au Médiateur de la République – tout en distinguant nettement, dans son communiqué de presse, cette mission de contrôle du travail effectué par les délégués¹⁵³. Cette perspective d'extension du périmètre de l'institution au contrôle des lieux d'enfermement est toutefois invalidée par le projet déposé par le ministre de la justice Rachida Dati en juillet 2007, créant un poste distinct de Contrôleur général des lieux de privation de liberté. On assiste ainsi en quelque sorte sur le sujet des prisons à un mécanisme inverse à celui constaté dans le domaine du handicap : extension de fait du domaine d'intervention à la base (par le biais des permanences assurées par les délégués en prison), mais échec relatif à faire reconnaître un monopole de l'institution sur la protection – parajuridictionnelle – des droits des détenus au sommet, du fait de la création d'une institution concurrente en matière de contrôle.

2) L'intégration de dispositifs de médiation sectorielle au siège

Outre cette spécialisation de l'action des délégués, l'extension du périmètre d'intervention a été favorisée par l'intégration à l'institution, sous le mandat de Jean-Paul Delevoye, de deux dispositifs plus spécialisés de médiation relevant auparavant d'autres institutions. Face à la multiplication des dispositifs de médiation sectoriels, le Médiateur entend ainsi affirmer une position dominante dans le

¹⁵⁰ Sénat, 1er mars 2004 : http://www.senat.fr/seances/s200403/s20040301/s20040301_mono.html

¹⁵¹ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2010*, p.60 et 73.

¹⁵² Ces débats prennent place suite à l'adoption en 2002 par l'ONU d'un protocole se rapportant à la convention contre la torture, qui prévoit la création de mécanismes nationaux de prévention.

¹⁵³ Cf discours et communiqué de presse de Pascal Clément, <http://www.presse.justice.gouv.fr/archives-discours-10093/archives-des-discours-de-2006-10094/deplacement-du-ministre-au-centre-de-detention-de-bapaume-11287.html> et <http://www.justice.gouv.fr/actualite-du-ministere-10030/vers-un-controle-independant-des-prisons-par-le-mediateur-12076.html>

« champ organisationnel »¹⁵⁴ de la médiation, selon une logique de distinction ancienne dans l'histoire de l'institution¹⁵⁵. L'affirmation d'une position dominante – à défaut d'un monopole – dans le champ de la médiation passe notamment par l'absorption de dispositifs de médiation relevant initialement d'autres institutions.

Un premier ajout est issu d'une médiation institutionnelle sectorielle marquée par une configuration particulièrement complexe d'instances de régulation et de médiation, la médiation postale. En effet, suite à la création en 2005 de l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP), et alors qu'existait depuis 1995 un Médiateur de La Poste, l'équipe assurant par ailleurs depuis 2002 les fonctions de Médiateur du service universel postal a été rattachée au Médiateur de la République. Si les deux personnes aujourd'hui rattachées à ce titre à la direction générale de la Médiation sont communément désignées au sein de l'institution sous l'acronyme « SPU » correspondant à leurs précédentes fonctions au sein de La Poste (service postal universel), elles assurent en pratique une fonction plus générale de lien avec les différents médiateurs sectoriels du service public, et prennent en charge à ce titre une grande diversité de dossiers. Elles assurent par ailleurs l'animation d'un « Club des médiateurs de services au public » qui regroupe depuis 2002 les différents médiateurs sectoriels du service public¹⁵⁶ et dont le Médiateur de la République assure la présidence d'honneur – traduisant par là sa volonté de se positionner comme un acteur central dans un champ auquel participe un nombre croissant d'acteurs.

A par ailleurs été opérée en janvier 2009 une adjonction d'une plus grande ampleur, celle de la médiation en matière de sécurité des soins, plus conséquente en termes de personnels impliqués, de nombre de dossiers traités (plus de 13 000 requêtes reçues en 2010) et de visibilité pour le public. La création à la Médiation d'un pôle Santé, sécurité des soins (communément désigné en interne sous l'acronyme « P3S »), correspond au rattachement à l'institution du Médiateur de la mission « Médiation, information et dialogue pour la sécurité des soins » (Midiss) dépendant jusqu'alors de la Haute autorité de santé (HAS). Dans la continuité des moyens humains qui lui avaient été alloués au sein de la HAS, le pôle réunit 6 agents permanents (dont deux assistantes), une vingtaine de collaborateurs à temps partiel (conseillers médicaux, délégués thématiques), et dispose d'un centre d'appel (une dizaine d'écouteresses) qui assure la réception des plaintes. Cette adjonction s'est faite sans modification substantielle du fonctionnement de la mission, conduisant à la coexistence de différentes modalités de saisine et d'intervention au sein de la même institution. La création du pôle Santé a en effet fait entrer chez le Médiateur des pratiques professionnelles qui contrastent avec celles des autres secteurs d'instruction, notamment pour ce qui a trait à la réception et au traitement des plaintes. Alors que la saisine du Médiateur requiert formellement le passage par un parlementaire (cf. *infra*), la saisine de P3S a d'emblée été directe, conformément au fonctionnement qui était celui de la Midiss. De plus, alors que les requêtes soumises au siège de l'institution sont initialement traitées par le service de la Recevabilité avant d'être - le cas échéant - transmises aux secteurs d'instruction, les requêtes soumises à P3S lui proviennent essentiellement par le biais du centre d'appel, et ne sont pas filtrées en fonction des mêmes critères de recevabilité que dans les autres domaines. Les modalités de traitement des plaintes, quant à elles, laissent une plus grande part aux interactions téléphoniques avec les requérants, et peuvent

¹⁵⁴ DiMaggio (Paul) et Powell (Walter), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, p. 147-160, 1983, p.148.

¹⁵⁵ Dès 1980, par exemple, le Médiateur Robert Fabre s'élevait « contre une certaine inclination à nommer un peu partout, et souvent mal à propos, des « médiateurs » dont l'appellation prête gravement à confusion [...]. La banalisation du terme de médiateur nuit gravement à l'efficacité du seul Médiateur institué par la loi, en amenuisant le prestige qu'il tire de son unicité et de sa stature nationale ». *Rapport annuel 1980 du Médiateur*, p. 11.

¹⁵⁶ <http://www.clubdesmediateurs.fr/>

donner lieu à l'organisation de médiations « physiques » (rencontres en face à face avec les usagers et les personnels de santé impliqués dans un dossier), ce que les autres secteurs d'instruction ne pratiquent pas, traitant exclusivement à distance les cas qui leur sont soumis. Le rattachement de la mission au Médiateur s'est donc accompagné du maintien d'une autonomie relative, permettant la préservation de modalités de fonctionnement déjà instituées dans le cadre de la Midiss. Témoignent de cette autonomie relative l'existence, pour le pôle, d'un site internet dédié, distinct de celui du Médiateur, ainsi que l'édition d'une « synthèse annuelle d'activités » parallèlement au rapport annuel de l'institution (bien que ce dernier traite également des activités du pôle).

Si elles participent du renforcement de l'institution en termes de personnels, de budget et de missions, ces adjonctions successives se font donc au détriment de l'homogénéisation de l'institution et accentuent la diversité des pratiques et des référents culturels au sein de la Médiature.

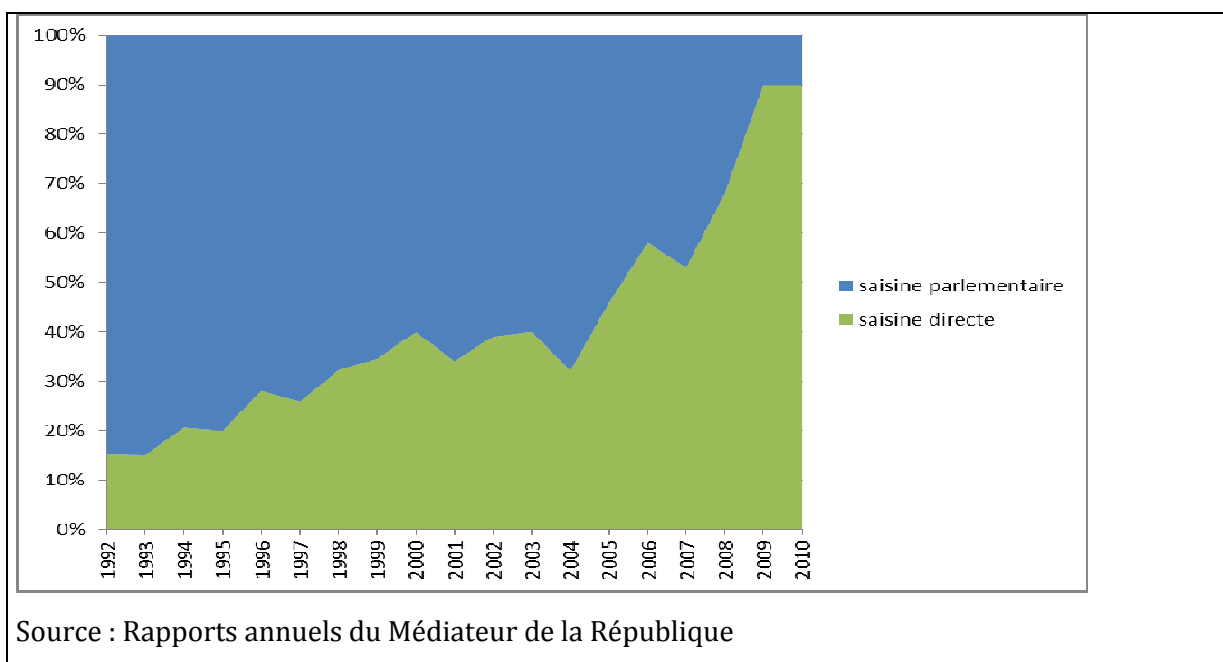
B. Une visibilité accrue

La mise en place de dispositifs d'intervention ciblés est susceptible de favoriser une plus grande visibilité de l'institution en améliorant potentiellement sa notoriété auprès de publics spécifiques (détenus, personnes handicapées, usagers de la Poste, patients et proches de patients, mais aussi tous les acteurs institutionnels travaillant en relation avec ces publics) – les effets étant, en pratique, variables selon les publics concernés. Mais la visibilité de l'institution se trouve également accrue par d'autres transformations qui marquent le mandat du dernier médiateur en poste, parmi lesquelles trois retiendront ici notre attention : amélioration de l'accessibilité de l'institution par la facilitation des saisines directes, travail de communication et promotion de réformes au-delà du périmètre du secteur public.

1) Une saisine facilitée

Alors que la saisine du Médiateur impose, selon la loi de 1973, le passage par l'intermédiaire d'un parlementaire (« filtre parlementaire »), l'institution a été confrontée, au fil des années, à une proportion croissante de saisines directes, face auxquelles son attitude a particulièrement évolué sous le mandat de Jean-Paul Delevoye.

Encadré 3 : évolution des proportions de saisines directes et de saisines parlementaires de 1992 à 2010



Jusqu'au mandat du dernier Médiateur en poste, les saisines directes sont immédiatement jugées irrecevables. Dans les rapports annuels sous le mandat de Bernard Stasi, les saisines directes sont ainsi encore qualifiées de « non légales » et jugées « irrecevables » de ce fait, mais font l'objet d'une réponse au requérant l'invitant à soumettre sa requête par voie parlementaire (si la demande est perçue comme relevant du champ de compétence du Médiateur), ou le réorientant vers d'autres interlocuteurs si nécessaire. Le Rapport annuel 2000 indique ainsi :

« Pour saisir l'institution, les requérants doivent passer par l'intermédiaire d'un parlementaire de leur choix.

60% des réclamations transmises selon la procédure légale, par l'intermédiaire d'un député (52%) ou d'un sénateur (8,1%) sont traitées par les services du siège.

En revanche, les réclamations adressées directement au siège par courrier (29,9%) ou par internet (10%) ne peuvent pas être traitées puisqu'elles ne respectent pas la procédure légale. La Médiation répond néanmoins à toutes ces demandes et oriente les citoyens vers un parlementaire, un délégué ou, le cas échéant, vers un autre interlocuteur si l'affaire ne relève pas de la compétence du Médiateur.

[...] Les réclamations transmises à la Médiation sans l'intermédiaire d'un parlementaire ou en l'absence de démarches préalables auprès de l'administration concernée sont irrecevables. En 2000, 36% des réclamations reçues par la Médiation ont été irrecevables, l'augmentation du nombre de saisines du Médiateur par Internet y ont contribué largement¹⁵⁷ ».

L'institution met par ailleurs en avant le travail d'information réalisé quant à la procédure légale de saisine afin de favoriser un accroissement de la proportion de saisines par voie parlementaire : ainsi, le Médiateur se félicite, dans son rapport de l'année suivante (2001), de l'augmentation de la part des saisines suivant la « procédure légale » (66% au lieu de 60% l'année précédente), augmentation qui

¹⁵⁷ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2000*, p.106.

« prouve que les règles légales de saisine du Médiateur sont mieux connues. Elle peut s'expliquer par l'effort fourni en commun par le siège et par les délégués afin de mettre en œuvre une communication plus ciblée¹⁵⁸ ».

La politique de l'institution face aux saisines directes change sous le mandat de Jean-Paul Delevoye. Dès 2004, le rapport annuel émet « des interrogations sur l'opportunité du maintien de ce qu'il est convenu d'appeler le « filtre parlementaire¹⁵⁹ » » - alors même que la part de saisines parlementaires a augmenté par rapport à l'année précédente. Dans le rapport 2005, la saisine directe est mentionnée parmi les « motifs d'irrecevabilité de forme », mais il est précisé que « le dossier poursuit son cheminement s'il est complet et recevable sur tous les autres points¹⁶⁰ ». Cette mention marque un tournant important dans l'acceptation par l'institution de la saisine directe : la « régularisation » se fait désormais « *a posteriori* », c'est-à-dire que concrètement, l'instruction du dossier à la Médiature commence alors même que le dossier n'a pas encore été « régularisé » (officiellement transmis) par un député ou sénateur. Les statistiques des deux années suivantes font apparaître la proportion des dossiers ainsi soumis directement puis « régularisés » (6,2% en 2006¹⁶¹, 5,6% en 2007¹⁶²). Le rapport 2008 ne fait plus apparaître ce taux de dossiers « régularisés », indiquant simplement que « la Recevabilité ne rejette aucune demande pour défaut de saisine parlementaire. Elle demande simplement aux réclamants de régulariser leur démarche¹⁶³ ». Le fait qu'il ne soit plus fait mention d'un taux de dossiers « régularisés » suggère toutefois que l'institution ne se préoccupe plus des suites données à cette demande. Enfin, le rapport 2009 ne fait plus état de cette notion de « régularisation », et ce d'autant plus que la mise en place en septembre 2009 d'un formulaire électronique de saisine directe en ligne officialise l'acceptation par l'institution de la saisine directe, voire légitime cette démarche. Ainsi, le rapport 2009 indique simplement que le secteur de la Recevabilité « réceptionne l'ensemble des requêtes adressées au Médiateur de la République, directement ou par l'intermédiaire d'un parlementaire¹⁶⁴ ». Les rapports des années précédentes semblent toutefois indiquer que la pratique d'acceptation des saisines directes ne date pas de ce dispositif technique, mais lui est antérieure (avec une exigence de plus en plus souple de « régularisation »). En revanche, ce dispositif participe de la légitimation par l'institution de la démarche de saisine directe : auparavant tolérée, celle-ci devient encouragée par la mise en place d'un dispositif la facilitant. L'accessibilité de l'institution s'est ainsi trouvée décuplée, à la fois du fait de ce nouveau dispositif technique facilitant la saisine, et en raison de l'affichage beaucoup plus clair de la possibilité et de la légitimité, aux yeux de l'institution, des saisines directes. Plusieurs freins matériels et symboliques à la saisine du Médiateur ont donc simultanément explosé, conduisant à une augmentation très rapide des saisines – et de la part des saisines directes – fin 2009 et courant 2010 : au cours de l'année 2009, les saisines directes du siège ont augmenté de 88% (11 897 dans l'année) alors que les saisines indirectes augmentaient de 12% (1 625 dans l'année) ; en 2010 les saisines directes (13997 dans l'année) ont augmenté de 17,6%, alors que les saisines indirectes baissaient de 4,3% (1555)¹⁶⁵.

¹⁵⁸ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2001*, p.104.

¹⁵⁹ Il est précisé « qu'en l'absence d'une transmission par parlementaire, si le dossier est considéré comme recevable au fond, le réclamant est invité à régulariser sa demande pour se conformer à cette obligation ». Médiateur de la République, *Rapport annuel 2004*, p.10.

¹⁶⁰ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2005*, p.40.

¹⁶¹ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2006*, p.5.

¹⁶² Médiateur de la République, *Rapport annuel 2007*, p.6.

¹⁶³ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2008*, p.73.

¹⁶⁴ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2009*, p.80.

¹⁶⁵ *Rapport annuel 2009*, p.8 ; *Rapport annuel 2010*, p.4.

2) Une institution qui communique

Le dernier mandat a par ailleurs été marqué par une forte présence médiatique du Médiateur, et plus généralement par un effort marqué de communication. Au rapport annuel, support traditionnel de communication de l'institution, sont venus s'ajouter d'autres supports de communication institutionnelle favorisant une visibilité médiatique de l'institution en dehors du moment fort de visibilité que constitue toujours la remise du rapport annuel. Outre le bulletin mensuel de l'institution (*Médiateur Actualités*), le dernier Médiateur a fait un usage particulièrement intensif des NTIC : refonte du site internet de l'institution, newsletter, bulletin mensuel par voie électronique, compte twitter, et plus récemment mise en place d'une plate-forme participative « Le Médiateur et Vous » sur la défense des droits (cf *infra*). Le dernier Médiateur a par ailleurs fait un usage important des communiqués de presse, et a eu une présence médiatique plus marquée que ses prédécesseurs. En dehors de la cérémonie annuelle de remise du rapport, les propositions de réformes, mais aussi les colloques organisés ou co-organisés par le Médiateur, ont constitué d'importantes occasions de visibilité médiatique de l'institution.

3) Des réformes au-delà du secteur public

Particulièrement actif en matière de propositions de réformes, le dernier Médiateur a utilisé ce volet des activités de l'institution pour étendre le périmètre de cette dernière. En effet, sous le mandat de Jean-Paul Delevoye, l'institution a investi, par le biais des propositions de réforme, des thématiques excédant son périmètre d'intervention habituel (secteur public et organismes investis d'une mission de service public). Le Médiateur a ainsi pu prendre position sur des sujets relevant du droit civil de la famille, tels que la réforme du Pacs, ou encore du droit bancaire, telles que les propositions émises dans le cadre de la lutte contre le « malendettement » (parmi les propositions de réformes jugées « satisfaites » en 2010 figurent ainsi : « Conséquences de l'inscription au Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) pour les personnes en situation de surendettement », « modification du taux d'usure » et « amélioration du fonctionnement du FICP »).

4) Du Médiateur au Défenseur des droits¹⁶⁶

Avant même les débats ayant trait à la création d'un Défenseur des droits, Jean-Paul Delevoye, dès 2004, a fortement porté un cadrage de l'action de l'institution en termes de défense des droits. La référence aux droits de la personne est ainsi devenue plus présente dans les rapports annuels, qui à partir de 2005 présentent le Médiateur comme « un acteur essentiel de la défense des libertés publiques ». Cette focale sur les droits fondamentaux se traduit aussi dans des dispositifs institutionnels. Les liens du Médiateur se sont resserrés avec le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, coopération qui a débouché sur un projet pilote confiant au Médiateur, conjointement avec la CNCDH, une mission de suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH¹⁶⁷. Le Médiateur est par ailleurs fortement investi dans plusieurs regroupements internationaux d'ombudsmans dont les rencontres constituent des moments importants d'échanges autour des pratiques et des enjeux de la défense des droits fondamentaux : Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie, Réseau des médiateurs européens, Association des ombudsmans de la Méditerranée. L'actuel Médiateur a enfin particulièrement mis en avant la défense des droits de

¹⁶⁶ Cette partie est tirée de Baudot, Pierre-Yves et Anne Revillard. (2012), « Le Médiateur de la République, périmètre et autonomisation d'une institution », op. cit.

¹⁶⁷ Médiateur de la République, Rapport annuel 2006, p.14.

catégories de la population socialement marginalisées ou fragilisées, telles que les détenus ou encore les patients, à la faveur de la mise en place des dispositifs institutionnels précédemment décrits (permanences des délégués dans les prisons, création du pôle Santé).

La logique de défense des droits, fortement portée par la tête de l'institution, s'est trouvée renforcée dans la perspective de la création du Défenseur des droits. Il s'agissait par là de réaffirmer le positionnement de l'institution et du titulaire du poste dans la perspective de la reconfiguration au sein du Défenseur des Droits, en établissant la capacité du Médiateur à former l'ossature de la nouvelle institution. Avant la réforme, ceci s'est notamment traduit par la mise en place de nouveaux dispositifs valorisant cette dimension des activités du Médiateur, tels que la plate-forme web « Le Médiateur et vous », conçue comme « plateforme participative sur la défense des droits ». Cette stratégie de positionnement vis-à-vis de la réforme n'a pas été couronnée de succès pour ce qui concerne la désignation du Défenseur des Droits, mais ses effets sont encore incertains en ce qui concerne la fusion des différentes AAI au sein de la nouvelle structure.

Chapitre 2 : La Médiature au quotidien¹⁶⁸

Ce deuxième chapitre envisage la Médiature « au quotidien », en détaillant les activités des différents services et secteurs d'instruction du siège de l'institution. Après une présentation générale de l'organisation du siège, tout le travail fait par l'institution sur les plaintes individuelles est d'abord détaillé à partir d'une analyse du travail réalisé au sein des différents secteurs concernés par le traitement des plaintes reçues à la Médiature : nous suivons ainsi le cheminement de la plainte de la Recevabilité aux secteurs d'instruction. Un chapitre distinct sera dédié au pôle Santé, sécurité des soins (P3S), qui dispose de son propre centre d'appel pour la réception des plaintes, et est plus généralement marqué par un certain nombre de spécificités dans ses méthodes de travail par rapport aux autres secteurs d'instruction. Nous nous intéresserons ensuite aux activités de proposition de réforme et de défense des droits du Médiateur.

I. Acteurs et organisation du siège : la Médiature comme reflet de la diversité administrative

A. L'organisation des services centraux

1) Des secteurs de l'administration aux secteurs d'instruction de la Médiature

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente (cf chapitre 1 « La construction d'une institution », p.34), le fait que le « Médiateur » donne lieu à l'institution d'une « Médiature », d'une organisation à part entière, n'allait initialement pas de soi. Jusqu'à son dernier paragraphe, la loi du 3 janvier 1973 parle du Médiateur comme d'un homme seul. Ce n'est qu'à la fin du dernier article (15) qu'apparaît une référence aux « collaborateurs » du Médiateur, « nommés par celui-ci pour la durée de sa mission ». L'institution va néanmoins se transformer sous l'effet des usages dont elle fait l'objet : face à la montée du nombre de saisines, le Médiateur s'entoure d'un nombre croissant de collaborateurs, conduisant progressivement à la constitution d'une administration à part entière, l'instruction des dossiers faisant l'objet d'une division du travail en fonction des différents « secteurs » de l'administration. Ainsi, dans les rapports annuels, cette notion de « secteur » désigne d'abord les différents secteurs de l'administration, avant de désigner une réalité organisationnelle propre à la Médiature (le terme « secteur » désigne aujourd'hui les différents services chargés de l'instruction des dossiers) : ainsi, le rapport 1975 précise que le Médiateur dispose

« pour chaque grand secteur de l'Administration d'un conseiller technique à temps partiel qui travaille en étroite collaboration avec l'assistant chargé de ce secteur. Cinq chargés de mission ou chargés d'études prêtent également leur concours à temps partiel. Les uns et les autres sont recrutés parmi des hauts fonctionnaires en activité ou venant d'être mis à la retraite et possèdent tous l'expérience administrative indispensable¹⁶⁹ ».

¹⁶⁸ Chapitre rédigé par Anne Revillard

¹⁶⁹ Médiateur, *Rapport annuel 1975*, p.178.

D'une réalité organisationnelle propre aux administrations saisies (les « secteurs de l'Administration », correspondant peu ou prou à différents ministères ou directions générales), la notion de « secteur » va peu à peu se transformer, dans les usages de l'institution Médiateur, pour désigner une réalité organisationnelle interne à cette dernière institution. Cette notion est ainsi utilisée dans le rapport 1978 pour caractériser une spécialisation thématique des différents assistants du Médiateur :

« Les Assistants du Médiateur [alors au nombre de 7] sont répartis en secteurs (administration générale, finances, pensions civiles et militaires, social, équipement)¹⁷⁰ »

Puis dans le rapport 1979, la notion de « secteur » en vient à désigner plus nettement une réalité organisationnelle du siège de l'institution : ce rapport précise en effet que :

« Le Secrétaire Général assure la gestion administrative et coordonne les différents secteurs¹⁷¹ ».

La notion de « coordination » révèle ici la transformation de la notion de secteur en catégorie de l'organisation administrative du Médiateur, là où elle désignait initialement une catégorie de l'organisation des administrations saisies.

En 1981, ces secteurs, aussi désignés sous le nom de « sections » ou « services d'étude », sont au nombre de cinq : Affaires sociales, Fiscalité, Urbanisme et environnement, Pensions, Administration générale-Justice-Agriculture. Le tableau ci-dessous reprend l'évolution de l'organisation des secteurs d'instruction telle qu'elle apparaît dans les rapports annuels au cours de chaque mandat¹⁷².

Encadré 4 : Evolution de l'organisation des secteurs d'instruction de 1978 à 2010

1978 (A. Paquet)	1981 (R. Fabre)	1991 (P. Legatte)	1997 (J. Pelletier)	2003 (B. Stasi)	2010 (J-P Delevoye)
Social	Affaires sociales	Social	Affaires sociales	Social	Travail, solidarité, fonction publique
Pensions civiles et militaires	Pensions	Agents publics - Pensions	Agents publics - Pensions	Agents publics - Pensions	
Finances	Fiscalité	Fiscal	Fiscal/Finances	Fiscal	Fiscal
Administration générale	Administration générale-Justice-Agriculture	Affaires générales	Affaires générales	Affaires générales	Affaires générales
Equipement	Urbanisme et environnement	Urbanisme	Justice - Urbanisme	Justice - Urbanisme	Justice
		Justice			

¹⁷⁰ Médiateur, *Rapport annuel 1978*, p.221.

¹⁷¹ Médiateur, *Rapport annuel 1979*, p.207.

¹⁷² A des fins de clarté, ce tableau ne reprend que l'organisation thématique des secteurs dédiés à l'instruction des réclamations individuelles. Il est à noter que, selon les années, d'autres services de la Médiation pourront se trouver rattachés à ces secteurs d'instruction : les Réformes en 1997, la Recevabilité en 2003.

	Pôle Santé, sécurité des soins
	SPU

Ce tableau fait apparaître la relative stabilité de l'organisation des secteurs d'instruction, avec quatre secteurs spécialisés qui coexistent avec un secteur plus généraliste (« Administration générale » ou « Affaires générales ») qui, concrètement, prend en charge toutes les requêtes qui ne sont pas instruites par les autres secteurs. Parmi les secteurs spécialisés, les pôles « Social », « Agents publics - Pensions » et « Fiscal » sont les plus stables. A par ailleurs existé jusqu'au mandat de Bernard Stasi inclus un secteur « Urbanisme – Justice » qui a fait l'objet d'une réorganisation sous le mandat du dernier Médiateur, les questions d'urbanisme étant désormais traitées par le secteur Affaires générale, et la Justice devenant un secteur d'instruction à part entière (comme elle l'avait déjà été sous le mandat de Paul Legatte). Sous le mandat de Jean-Paul Delevoye ont par ailleurs été rattachés au siège de l'institution le pôle Santé, sécurité des soins, ainsi que l'équipe du Service postal universel (dont les activités diffèrent toutefois des autres secteurs d'instruction dans la mesure où elles n'incluent pas de médiations en tant que telles, mais plutôt un travail de réorientation vers les médiateurs sectoriels). Précisons enfin que le secteur « Travail, Solidarité, Fonction publique » (TSFP), créé à l'automne 2010 par le regroupement des secteurs Social et Agents publics-pensions (AGP), n'existait pas encore au moment de notre étude (même si le rapprochement des deux secteurs était en préparation), ce qui nous conduira à faire référence à ces deux secteurs de façon séparée. Cette fusion répond au constat d'un nombre croissant de dossiers appelant l'expertise conjointe des deux secteurs, notamment du fait de la multiplication des carrières mixtes, avec des passages dans les secteurs privé et public, et ayant des incidences parfois complexes en termes de droits sociaux (droit au chômage, à l'assurance maladie, calcul des droit à la retraite, etc.). Chaque secteur est dirigé par un-e conseiller-e, qui coordonne le travail de 3 à 7 chargé-e-s de mission.

2) Des services à vocation transversale

A ces six secteurs ou pôle chargés de l'instruction des dossiers selon une répartition thématique s'ajoutent, dans l'organigramme de la Médiature fin 2010, trois directions opérationnelles à vocation transversale : la Direction de la recevabilité (une conseillère, 5 chargés de mission), chargée de statuer sur la recevabilité des plaintes reçues et de répondre aux plaintes jugées irrecevables (les plaintes recevables étant transmises aux secteurs d'instruction) ; la Direction du développement territorial (un Directeur, une conseillère, 2 chargés de mission), qui assure la coordination du réseau des délégués ; et la Direction des études, des réformes et des relations avec le parlement (une directrice, trois conseillers, un chargé de mission), chargée de l'activité de proposition de réformes du Médiateur (conception et suivi des propositions). Une Direction des affaires administratives et financières (DAF) assure la gestion des ressources humaines et budgétaires de l'institution.

Ces six secteurs ou pôle, auxquels s'ajoutent quatre directions à vocation transversale, sont chapeautés par une Direction générale (Un directeur général, deux conseillers, une chargée de mission). Le Médiateur dispose par ailleurs d'un cabinet auquel sont rattachés deux pôles, « Presse et communication » (une conseillère, 2 chargées de mission) et « Affaires internationales et Droits de l'homme » (AIDH) (une conseillère, une chargée de mission).

B. La Médiature, reflet en microcosme de la diversité administrative

1) Statuts et trajectoires professionnelles

Les services centraux de l'institution regroupent ainsi une centaine de personnes dont les statuts se sont diversifiés au fil des années : initialement tous fonctionnaires mis à disposition ou détachés, les « collaborateurs » du Médiateur incluent aussi aujourd'hui des contractuels. Au 31 janvier 2010, ces services comprenaient 52 agents titulaires (30 mis à disposition, 12 affectés et 10 détachés), 39 non titulaires (10 en CDI, 29 en CDD), 4 agents de la CPAM et 5 agents de la HAS. Ce personnel comprend 23 conseillers ou directeurs, 48 chargés de mission et 30 secrétaires et personnels techniques. L'institution accueille par ailleurs en permanence des stagiaires (de formation juridique et/ou IEP Paris) (Source DAF).

A cette diversité statutaire s'ajoute une diversité dans les administrations d'origine et types de métiers précédemment occupés, au-delà de la formation juridique qui constitue à quelques exceptions près (notamment au pôle santé) un dénominateur commun de la plupart des trajectoires universitaires et professionnelles des conseillers et chargés de mission des secteurs. Direction générale des impôts, Cour d'Appel, Sécurité sociale, Commission nationale du droit d'asile, Office national des anciens combattants... : les expériences administratives préalables des agents du siège se sont déployées dans des cadres très variés.

2) La coexistence de cultures administratives contrastées

L'effet d'éclatement lié à la pluralité des profils professionnels et des statuts est renforcé par l'extrême diversité des sujets traités selon les secteurs d'instruction, se reflétant dans la constitution de vocabulaires professionnels propres à chaque secteur : les références courantes (termes techniques, acronymes, interlocuteurs les plus fréquents, etc.) du secteur Fiscal (DGFIP, crédit d'impôt, IR, TVA, proposition de rectification) ne sont pas du tout les mêmes que celles du pôle Santé (RMM, staff, IN, EID, CHU, CRCI, CRUQPC...), pour ne citer qu'un exemple. Du fait de la diversité des thématiques traitées comme des profils professionnels des agents y travaillant, chaque secteur apparaît comme le lieu d'expression d'une culture professionnelle spécifique. Vocabulaire employé, degré de formalisme dans les modalités de mise en relation avec les administrations (courrier, mail, téléphone), codes vestimentaires et modalités d'interaction quotidiennes au sein des services (tutoiement ou vouvoiement, camaraderie ou relations plus distantes), prégnance plus ou moins forte des référents juridiques, constituent autant de facteurs de différenciation d'un secteur à l'autre dans l'activité quotidienne des services. L'institution apparaît, de ce point de vue, comme un reflet en microcosme de la diversité des pratiques et des référents culturels d'un secteur à l'autre de l'administration publique. Cette diversité interne à la Médiature interroge une vision classique de l'identité institutionnelle supposant une homogénéité de pratiques et de représentations, et fait écho à l'analyse de Jacques Lagroye et Michel Offerlé selon laquelle la « culture institutionnelle » [peut], dans certains cas, être marquée par des oppositions, voire juxtaposer des « modèles » différents issus de configurations historiques successives¹⁷³ ».

Le tableau ci-dessous propose une illustration de cette diversité en indiquant pour chaque secteur (ou pôle) : un descriptif général des types de dossiers traités, un ou deux exemples de dossiers, le décompte des ressources humaines et le profil des conseillers et CM ; quelques éléments du

¹⁷³ Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel), « Pour une sociologie des institutions (introduction générale) », in Lagroye (Jacques) et Offerlé (Michel) (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p.13,

vocabulaire spécifique au secteur ; quelques exemples d'interlocuteurs institutionnels, ainsi que des commentaires sur les modalités privilégiées de traitement des dossiers (et notamment, fait de privilégier une culture de l'écrit et du courrier formel, ou usage plus systématique du téléphone et du mail).

Secteur ou Pôle	Fiscal	Justice	Agents publics/Pensions (AGP)	Social	Affaires générales (AGE)	Pôle Santé, sécurité des soins (P3S)	
Types de dossiers traités	Fiscalité des particuliers et des entreprises ; ex. contrôle fiscal, droits de succession, recours gracieux.	Droit des étrangers (un tiers des dossiers traités), Etat-civil et nationalité (idem), droit pénitentiaire, service public de la Justice,	Pensions de retraite ; droits sociaux des agents publics ; entrée dans la fonction publique (concours, titularisation).	Chômage, assurance maladie, retraite, handicap, aide sociale	Tout ce qui n'est pas traité par les autres secteurs. Ex : urbanisme, agriculture, environnement, ordres professionnels et professions réglementées, énergie, formation, amendes	Non-respect des droits des patients, problèmes d'accès au dossier médical, maltraitance, défaut de soin, aléas ou fautes thérapeutiques, infections nosocomiales...	
Exemples de dossier	Contestation de l'assujettissement aux impôts commerciaux d'une activité de vente d'objets usagers sur internet Contestation des redressements effectués lors d'un contrôle fiscal	Refus de délivrance d'un visa. Retard dans la notification d'un jugement rendu.	Litige relatif à l'indemnisation des séquelles d'un accident du travail subi par un agent contractuel de l'Etat Refus d'allocation chômage pour non renouvellement de CDD motivé par une formation faisant suite à un concours	Requérant en désaccord avec la CIPAV sur le nombre de trimestres cotisés Refus de financement d'une formation par Pôle Emploi	Refus de permis de construire pour non-conformité au PLU	Personne en fin de vie transférée dans un établissement inadapté et non informée de sa situation (requête de la famille suite au décès). Infirmière en CHU qui dénonce des faits de maltraitance d'agents hospitaliers sur des patients.	
Ressources humaines	Conseiller	1	1	1	1 (adjointe)	1	1 directeur, 1 conseiller
	Chargés de mission	5	3	3	3	7	3
	Secrétaires	1	2	2	2	2	2
	Autres						5 conseillers médicaux à temps partiel, 12 délégués thématiques
Profils des conseillers et CM (dernière profession exercée)	Direction générale des impôts ; Direction de la comptabilité publique Tous fonctionnaires	Magistrat, conseiller Cour d'appel; greffière en chef des services judiciaires du Ministère de la Justice ; attaché du ministère de l'Intérieur, sous-direction des étrangers ; rapporteure à la Commission nationale du droit d'asile	Service juridique du ministère de la Défense ; Office national des anciens combattants ;	Service juridique d'un organisme social ; mutualité ; sécurité sociale ; ministère des affaires sociales ; avocate.	Avocate puis conseillère de TA ; Assistante juridique au Conseil d'Etat ; inspectrice principale du Trésor ; Ingénieure territoriale	Gestion, audit à l'APHP et pour un groupe privé; président d'une association d'aide aux victimes d'infections nosocomiales, Infirmière, médecin infectiologue, juriste ayant travaillé à l'Etablissement français du sang.	

Secteur ou Pôle	Fiscal	Justice	Agents publics/Pensions (AGP)	Social	Affaires générales (AGE)	Pôle Santé, sécurité des soins (P3S)
Éléments de vocabulaire	DGFIP, IR, TVA, valeur vénale, actif successoral, commission départementale de conciliation, URSAFF, majoration, crédit d'impôt, proposition de rectification	Titres de séjour, visas, TA, CAA, plaintes, parquet, CPP, CNF, Cesda, adoption internationale, notification de jugement, greffe, TGI, chancellerie, SPIP	FP, mise en disponibilité, vacataire, concours, allocation chômage, disponibilité, Assedic, CDD, indemnisation, trop-perçu	CPAM, SS, AS, CIPAV, MSA, INSEE, IJ, RSI, TASS, CSS, AT	PC (permis de construire), PLU	Staff médical, EID (événement indésirable grave), RMM (revue morbidité mortalité) ; médiation médicale, médiation assistée ; accès au dossier médical ; CHU, EHPAD, CRCI, CRUQPC
Interlocuteurs institutionnels (exemples)	Direction générale des finances publiques	Préfectures, consulats, Sous-direction des visas, ministère de l'Intérieur Bureau de la nationalité, ministère de la Justice Inspection générale des services judiciaires, ministère de la Justice	Ministère de la Défense ; mairie ; centre hospitalier ; divers ministères.	CPAM, Pôle Emploi, MSA, RSI, CNAV	Communes, services déconcentrés, ministère de l'agriculture, centre automatisé de constatation des infractions routières	Services juridiques des groupes hospitaliers, EHPAD, Médecins médiateurs, HAS, AFSSAPS, Ordre des médecins, ARS
Modalités de traitement des dossiers	Courrier ; dominante de l'écrit papier ; faible usage de Poséidon	Mixte	Courrier ; dominante de l'écrit	Dominante téléphone et email ; usage important de Poséidon	Variable selon interlocuteurs au sein des administrations	Dominante téléphone et email ; courrier papier pour saisine ; usage important de Poséidon

II. La formulation de la plainte

Deux possibilités s'offrent aux requérants souhaitant soumettre une plainte au Médiateur. Soit ils s'adressent à un délégué, ce qui donnera le plus souvent lieu à une présentation verbale de l'objet de la plainte, lors d'une interaction de face-à-face avec le DMR dans le cadre d'une permanence de ce dernier – c'est ce qui sera décrit dans la partie suivante. Soit la plainte est soumise au siège de l'institution. Elle pourra alors l'être selon des modalités diverses (courrier, mail, saisine par formulaire), qui ont toutefois pour point commun de supposer un passage par l'écrit. La saisine du siège, qui, selon la loi de 1973, doit se faire par l'intermédiaire d'un parlementaire, pourra en pratique faire intervenir divers intermédiaire, ou bien se faire de façon directe.

A. Une diversité de démarches et d'intermédiaires derrière la « saisine du Médiateur »

L'expression « saisine du Médiateur », couramment utilisée au sein de l'institution pour désigner les plaintes reçues, suppose une action finalisée d'un requérant s'adressant spécifiquement à cette institution. Or l'examen des dossiers, notamment au service de la Recevabilité, fait apparaître la diversité des démarches à l'origine des plaintes reçues, ainsi que la pluralité d'intermédiaires susceptibles d'intervenir, bien que la saisine directe soit aujourd'hui la modalité la plus fréquente de saisine de l'institution : les statistiques fournies par la Direction générale indiquent pour 2010 83% de saisine directe, 10% de saisine par les parlementaires et 7% de saisine par les délégués (cf Encadré 5 : Les réclamations reçues par le Médiateur et leur traitement en 2010 : quelques chiffres).

1) Le « filtre parlementaire »

Les saisines suivant la procédure classique du « filtre parlementaire¹⁷⁴ » présentent elles-mêmes en réalité une diversité de modalités. Les courriers envoyés par les parlementaires sont plus ou moins argumentés. Certains se contentent de transmettre le dossier sans aucune précision :

« Je vous prie de trouver sous ce pli l'ensemble des pièces du dossier que Mme X a souhaité que je vous transmette. Dans l'attente de connaître les suites que vous lui réserverez, [...] » (Justice7)

La plupart évoque toutefois l'objet du litige de manière plus ou moins détaillée, voire développe une véritable argumentation à l'appui de la demande du requérant. Selon les cas, la description du dossier par le parlementaire se double ou non d'une lettre distincte de saisine du requérant lui-même, adressée au Médiateur ou au parlementaire.

Outre cette diversité de modalités de transmission, l'intervention d'un parlementaire peut correspondre à une variété d'initiatives. Le modèle juridiquement prévu de la transmission des requêtes par voie parlementaire suggère que l'initiative de saisine du Médiateur vient du

¹⁷⁴ Sur l'évolution de cette modalité de saisine, cf « La construction d'une institution ».

requérant, qui se contenterait de solliciter le parlementaire comme voie de transmission de sa requête. Les dossiers suivants illustrent clairement ce modèle :

« [description du cas] Le requérant écrit alors à sa députée en lui demandant de saisir le Médiateur : « Je vous prie de bien vouloir trouver les éléments d'un litige que je vous demande de soumettre au Médiateur de la République ». Lettre de la députée au Médiateur : « Je me permets de vous saisir en vertu de l'article 6 de la loi [de 1973] afin d'obtenir une solution concertée dans le litige opposant M.X et le ministère de la Défense au sujet [...]» (Notes sur Recevabilité116).

« Saisine par une députée, qui joint à sa transmission du dossier une lettre manuscrite de la requérante au Médiateur « Par l'intermédiaire de Mme X, Députée [...], je me permets de venir vous saisir afin de régulariser ma situation concernant un litige avec [...] » (Notes sur Recevabilité123).

« Dossier transmis par l'intermédiaire d'un sénateur, mais on a le mail original du requérant au sénateur, qui montre que la demande avait été dès le départ transmise au sénateur en vue de la constitution d'un dossier pour le MR : envoi d'un email au sénateur avec pour objet « Crédit d'impôt saisine Médiateur République » : « Il nous serait très agréable d'obtenir votre soutien afin que notre dossier puisse être étudié par Monsieur le Médiateur de la République Française » (Notes sur Fiscal5).

Cependant, de nombreux autres cas laissent planer un doute quant à l'origine de l'initiative de saisine du Médiateur : ne faisant pas référence à une demande du requérant de saisir l'institution, ils laissent ouverte la possibilité d'une requête d'abord adressée au parlementaire lui-même, et que celui-ci choisirait (avec l'accord du requérant ?) de soumettre au Médiateur. Le parlementaire serait alors sollicité d'abord en tant que tel, dans sa fonction traditionnelle de réception des plaintes des administrés de sa circonscription. Les dossiers suivants illustrent cette situation dans laquelle c'est initialement le parlementaire, et non le Médiateur, qui était saisi du dossier, parfois parallèlement à d'autres organismes :

« courrier, transmission par une députée (sans commentaire ni description du fond du dossier) d'un courrier qui lui était adressé (le requérant s'adressait à la députée, sans faire mention du Med) » (Notes sur Recevabilité22).

« La requérante se dit victime de violences policières, et adresse sa plainte à son sénateur (elle ne mentionne pas le Médiateur dans sa lettre, mais mentionne avoir saisi la CNDS et l'IGS). Le sénateur transmet au Médiateur [...] » (Notes sur Recevabilité104).

Dans un dernier ensemble de cas, l'initiative parlementaire est encore plus nette. Il s'agit notamment de cas dans lesquels le parlementaire a déjà effectué des démarches pour favoriser une résolution du litige, et échouant, décide de transmettre le cas au Médiateur :

« Saisine par députée. Problème de voisinage soulevant des questions d'urbanisme. Cas où la députée a déjà fait des démarches auprès du maire, sans succès, et choisit ensuite d'envoyer le dossier au Med. Pas de lettre directe des requérants, mais la députée joint les lettres qui lui avaient été envoyées par les requérants » (Notes sur Recevabilité45)

Dès lors, les parlementaires n'interviennent pas comme de simples « intermédiaires » de saisine, mais jouent un rôle actif dans la production des saisines, puisque plusieurs courriers laissent à penser que l'initiative de saisine du Médiateur serait de leur propre fait, et non du fait du requérant. Les conditions particulières de négociation de la décision de saisine du Médiateur entre requérants et parlementaires seraient à investiguer dans le cadre d'une enquête auprès des parlementaires eux-mêmes. Ce constat permet, simultanément, de souligner les limites de l'expression « filtre parlementaire », qui suggère que l'intervention parlementaire aurait pour seul effet d'empêcher à un certain nombre de saisines de parvenir au Médiateur. Si cela correspond bien à un des objectifs qui étaient visés au moment de la création de ce « filtre » (on attendait des parlementaires qu'ils fonctionnent comme une sorte de première étape de jugement quant à la recevabilité des plaintes), en pratique, les parlementaires contribuent aussi

à l'inverse à faire parvenir à l'institution des plaintes qui ne lui seraient probablement pas parvenues par d'autres biais.

Le rôle des parlementaires dans la production des plaintes n'est pas seulement quantitatif mais aussi qualitatif : bien que cela ne soit pas systématique, les parlementaires procèdent dans plusieurs cas, dans leurs lettres, à une première mise en forme du dossier, par un argumentaire plus ou moins développé de présentation du cas.

2) Transmission par les délégués

Eux-mêmes « directement » saisis par les requérants, les délégués sont par ailleurs également à l'origine d'une partie des saisines du siège. En effet, s'ils doivent respecter les critères généraux de recevabilité des plaintes édictés par l'institution (cf *infra*), les délégués sont aussi tenus de transmettre au siège les plaintes qui leur sont soumises et qui répondent à un certain nombre de critères plus ou moins clairement stabilisés. Un document d'information à l'attention des délégués (document sous forme de diapositives transmis par la DDT, 2010) identifie trois types de cas qui relèvent de la compétence exclusive du siège : réclamations concernant une administration à compétence nationale ou une administration étrangère, et intervention en équité. Mais la transmission au siège est également abordée à l'occasion de la description de « la compétence des délégués », où il est précisé que « Si l'affaire concerne une décision prise par une administration locale et ne pose pas de problème de principe, le délégué la traite lui-même. Si l'affaire ne peut pas se régler localement, le délégué aide le citoyen à constituer un dossier à transmettre à un parlementaire pour saisine du Médiateur ».

a) Les critères de la décision de transmission au siège

En pratique, en dehors des cas d'affaires relevant statutairement de la compétence du siège du fait de la nature de l'administration en cause (administration centrale), deux types de critères peuvent inciter les délégués à transmettre le dossier au siège : les limites de leur capacité à faire pression sur l'administration ou les administrations concernée(s) d'une part, et la complexité du dossier d'autre part. L'anticipation d'une faible capacité d'influence au niveau local (et de façon corollaire, d'un plus grand pouvoir du siège), à l'origine de la transmission du dossier au centre, apparaît par exemple de façon particulièrement explicite dans l'argumentaire développé par un DMR dans son courrier de transmission d'un dossier au secteur Fiscal :

« Dossier soumis par un DMR, sollicité par le tuteur légal d'une personne en EHPAD. Conflit avec les impôts concernant un recouvrement de dettes hospitalières. Des échanges ont eu lieu avec le conciliateur fiscal départemental, avec le directeur départemental des finances publiques, le juge des tutelles, le comptable du Trésor et la directrice de l'EHPAD. Le délégué s'en remet au siège car estime que cela aura plus de poids : extrait de sa lettre de transmission au Médiateur : « Comme vous pourrez le constater [...], le parcours départemental des réclamations a été décliné sans résultat, malgré de nombreux courriers très détaillés. [...] Dès lors, à mon niveau, je suis quasiment certain de ne pas obtenir plus que le réclamant. A mon sens, une démarche ne pourra aboutir que dans la mesure où celle-ci aura été entreprise au niveau supérieur, par le siège parisien ». Le délégué a envoyé au secteur Fiscal, qui a renvoyé à Recevabilité pour ouverture du dossier » (Notes sur Recevabilité¹¹⁷).

Contrairement à ce que suggère ce cas, la décision de transmission n'interviendra pas nécessairement dès la première consultation du dossier : des démarches peuvent avoir été entreprises par le DMR au niveau local avant la transmission du dossier au siège. Il en est ainsi du cas suivant :

« Délégué qui transmet un dossier après avoir essayé d'intervenir sans succès : le requérant est en litige avec son ancien employeur, une mairie qui l'avait employé comme contractuel et qui refuse de lui verser ses allocations chômage. Après plusieurs démarches auprès du maire, le délégué transmet au siège » (Notes sur Recevabilité128).

Les différents secteurs d'instruction répondent de façon variable aux situations dans lesquelles les DMR ont déjà entrepris des démarches au niveau local avant de transmettre le dossier. Si cette pratique est acceptée par la plupart des secteurs, elle est clairement déconseillée (notamment lors des formations des DMR) par les responsables du secteur Justice, qui insistent sur le fait qu'ils n'ont pas de moyens d'intervention supérieurs à ceux des délégués, et ne souhaitent pas se voir confiés des dossiers qui ont déjà fait l'objet d'un début d'instruction par ces derniers.

Outre les limites du pouvoir d'influence du DMR au niveau local, la transmission au siège peut être motivée par une complexité excessive du dossier. Ici encore, la décision de transmission au siège n'est pas toujours prise d'emblée, dès la consultation du dossier. La transmission intervient souvent après une première consultation du centre pour obtenir un avis sur la recevabilité du dossier et/ou des conseils sur la résolution du cas et les éventuelles démarches à entreprendre en vue d'un traitement local. Les DMR les plus aguerris contactent directement le conseiller ou les chargés de mission des secteurs d'instruction concernés ; d'autres contactent la Recevabilité, voire dans certains cas la DDT. L'interlocuteur choisi variera également en fonction de la connaissance ou non d'un agent dans le secteur concerné. Une demande d'information ou d'avis peut déboucher sur la prise en charge du dossier par le siège. Il en est ainsi dans ce cas où le délégué envoie un dossier à la DDT pour obtenir « la position de la Médiature », et sa démarche débouche sur une demande d'ouverture du dossier à la Recevabilité par le chargé de mission du secteur concerné :

« Saisine par un délégué sur un cas de pb de titre de séjour ; le délégué envoie le dossier à Mme X à la DDT pour obtenir « la position de la Médiature ». Mme X transmet son mail [au conseiller du secteur Justice] qui transmet à un de ses CM pour traitement. Le CM demande une précision au délégué, puis demande l'ouverture du dossier à la Recevabilité (Notes sur Recevabilité109).

Le témoignage suivant d'un agent du secteur Social illustre bien le rôle de l'initiative du siège dans l'orientation d'un dossier vers un traitement local ou central, à partir d'une première demande d'information d'un délégué. En effet, ici, la décision de création d'un dossier au siège – et du coup, le transfert du dossier du délégué au siège – dépend du degré de complexité de la réponse à apporter au délégué, selon que celle-ci peut se faire en « deux clics » ou demande de plus amples investigations :

« Alors, on a pris pour principe au secteur social depuis longtemps maintenant [...] : si c'est une demande de renseignement simple : « dans tel cas, est-ce qu'on peut faire ça ? Je pense que la caisse a raison, pouvez-vous me confirmer ? ». Bon, si j'ai directement en tête la législation et que ça me prend deux clics pour vérifier la chose, je réponds au délégué, point final. Il n'y a pas de traitement de dossier. Si par contre il y a les pièces du dossier, que j'ai besoin de faire une analyse, voire de discuter avec un chargé de mission plus pointu que moi sur un sujet, voire de contacter l'organisme pour savoir le pourquoi du comment des choses, il est évident que, là maintenant, je prends tout de suite le dossier, je réponds au délégué qui m'a saisi que je vais faire affecter le dossier à un chargé de mission et je vais créer le dossier sur Poséidon » (E5).

b) Les modalités de transmission de la plainte au siège

En pratique, si, conformément aux indications formelles de la DDT citées ci-dessus, il arrive que le DMR demande au requérant concerné de saisir lui-même le siège par

l'intermédiaire d'un parlementaire, cette modalité de transmission semble en réalité peu systématique, conformément à l'obsolescence plus générale de la pratique de saisine par voie parlementaire. Plusieurs configurations nous ont été données à observer à partir de l'étude des dossiers reçus aux sièges. La transmission peut effectivement être le fait du requérant lui-même, sur conseil du délégué, par voie parlementaire ou non. Il peut par ailleurs arriver que ce soit le requérant qui, insatisfait de la réponse apportée par le délégué à sa requête, transmette celle-ci directement au siège, sans – voire contre – l'avis du DMR :

« courrier saisine directe d'une requérante qui a déjà sollicité le délégué du Med, mais est insatisfaite du résultat » (Notes sur Recevabilité28).

Les plaintes soumises par des requérants après consultation d'un DMR le sont par les voies officielles (affichées sur le site) de saisine directe de l'institution : courrier à l'adresse du Médiateur ou saisine par formulaire en ligne – deux modalités de saisine qui aboutissent à un traitement par la Recevabilité.

Un deuxième cas de figure, semble-t-il plus proche de la routine de travail de la majorité des délégués, implique une transmission de la plainte au siège par le DMR lui-même. Les plaintes peuvent alors être transmises à la Recevabilité, mais aussi parfois directement aux secteurs d'instruction, notamment dans les cas où la transmission fait suite à une première consultation du secteur pour avis ou conseil sur le dossier.

Nous avons par ailleurs rencontré un autre cas « hybride » de transmission, dans lequel le DMR transmet un dossier à la Recevabilité pour avertir le siège de sa probable saisine prochaine par le requérant concerné :

« En vous transmettant les documents ci-joints, j'ai l'honneur de vous informer de votre probable saisine par M.X, pour un litige qui l'oppose à la Poste » (Recevabilité119).

Il est à noter que ces deux intermédiaires de saisine principaux, DMR et parlementaires, peuvent se combiner. Bien que les délégués puissent transmettre directement des dossiers au siège, certains préféreront transmettre le dossier au siège par l'intermédiaire d'un parlementaire, ou encore demander au requérant concerné de saisir lui-même le siège par l'intermédiaire d'un parlementaire (Recevabilité118). Il nous a par ailleurs été donné à voir un cas dans lequel le député s'était adressé au DMR plutôt qu'au siège de l'institution, le DMR ayant lui-même ensuite transmis le dossier au siège (Notes sur Fiscal2). Il est à noter que ces modalités de transmission des plaintes faisant intervenir deux intermédiaires (député et DMR), si elles semblent rares dans les usages actuels de l'institution (peu de dossiers consultés correspondent à ce modèle), correspondent pour partie à la manière dont la mission des premiers « correspondants départementaux » avait été envisagée. Ceux-ci étaient en effet censés aider les parlementaires à juger de la recevabilité des dossiers par l'institution et à faire compléter les dossiers en vue de leur transmission au siège. Ainsi, le rapport annuel 1978, dans lequel sont pour la première fois évoqués les correspondants, prend soin de préciser que leur mise en place ne remet pas en cause le « privilège » des parlementaires, « seuls habilités » à transmettre des dossiers au siège de l'institution. Les correspondants sont alors conçus comme pouvant soit aiguiller des plaintes qui leur sont transmises vers des parlementaires pour transmission au siège, soit être consultés par les parlementaires à des fins de conseil quant à la recevabilité et à la complétude du dossier. Le décret de 1986 relatif aux délégués du médiateur, quant à lui, ouvre la possibilité d'une soumission des plaintes par les parlementaires aux délégués plutôt qu'au siège, mais ne fait pas mention d'une possibilité de transmission autonome

de requêtes au siège par les délégués¹⁷⁵. L'histoire de l'institution montre qu'en pratique, les deux voies de saisines se sont ensuite largement disjointes, les DMR venant constituer une voie parallèle de saisine.

3) Les autres intermédiaires de transmission de plaintes au Médiateur

L'examen des dossiers donne par ailleurs à voir d'autres intermédiaires de transmission des plaintes au Médiateur non prévus par les textes. Il peut d'abord s'agir d'autres instances de traitement des litiges, telles que le Médiateur européen, le CGLPL, la HALDE, la CNDS ou encore d'autres médiateurs sectoriels.

Un dossier consulté au secteur Justice fait ainsi apparaître une plainte qui, bien que concernant les autorités françaises (la requérante rencontre des difficultés pour obtenir la délivrance d'un certificat de nationalité française (CNF) pour sa mère), est initialement soumise au Médiateur européen, qui la redirige vers le Médiateur de la République¹⁷⁶.

A la Recevabilité, nous prenons connaissance d'un dossier transmis à la Médiation par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) :

« Saisine issue du Contrôleur général des lieux de privation de liberté : CGLPL a reçu une saisine d'un détenu concernant un litige l'opposant à l'administration pénitentiaire sur la gestion de son compte nominatif : CGLPL transmet la saisine au Médiateur et informe le requérant de la transmission de sa saisine » (Notes sur Recevabilité3).

Un autre dossier est transmis par la HALDE :

« Dossier transmis par la HALDE qui a reçu cette requête et l'estime hors de son champ d'intervention. Femme a demandé sa radiation du fichier informatique « anniversaire » de sa mairie et se plaint d'avoir été du coup radiée, elle et sa famille, des autres fichiers, types « fête des mères » » (Notes sur Recevabilité60)

Un autre dossier mentionne des démarches préalables auprès de la CNDS et de plusieurs délégués du Médiateur, sans indiquer clairement lequel de ces intermédiaires aurait « conseillé » le requérant de s'adresser au siège :

« saisine par courrier qui mentionne des échanges avec les délégués : « Je m'étais adressé à vos délégués en province, puis au CNDS, qui me conseil de vous saisir directement » (Notes sur Recevabilité31).

Des dossiers peuvent par ailleurs être transmis par des Médiateurs sectoriels, tel que le Médiateur national de l'énergie (Recevabilité 125).

Des professionnels peuvent également intervenir comme intermédiaires de saisine, notamment dans le cas de plaintes issues de personnes morales (sociétés en l'occurrence) en litige avec l'administration fiscale. Des avocats peuvent ainsi soumettre des dossiers au Médiateur ; l'institution est alors particulièrement sollicitée sur la base de sa capacité d'intervention en équité. Un cabinet d'avocats saisit ainsi le Médiateur au nom d'un de ses clients, une société qui, suite au non respect d'un détail de procédure, fait l'objet d'un rappel de taxe professionnelle qui la menace de déficit. Le cabinet en appelle à « l'arbitrage » du Médiateur

¹⁷⁵ Décret n°86-237 du 18 février 1986 relatif aux délégués départementaux du médiateur.

¹⁷⁶ La possibilité de transmission d'une plainte au Médiateur de la République par le Médiateur européen ou « un homologue étranger du Médiateur de la République » a été juridiquement entérinée par de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) (art. 26), modifiant la loi du 3 janvier 1973 relative au Médiateur de la République.

et sollicite de sa part « une décision d'équité », arguant que « la position de l'administration fiscale [...] ne repose que sur l'absence d'une condition formelle dont les conséquences financières sont hors de proportion » (cette référence faisant implicitement écho à la définition classique de la notion d'équité comme concernant des cas où la décision administrative a des conséquences disproportionnées) (Recevabilité129). Dans un autre cas, le dossier d'une SCI en litige avec la DGI est soumis par l'expert-comptable de cette SCI, par l'intermédiaire d'un parlementaire (Recevabilité 130).

Il est à noter que contrairement à ce qui aurait pu être attendu compte tenu de leur rôle dans l'accès aux droits des usagers, les associations n'interviennent pas formellement comme des *intermédiaires* de saisine du Médiateur au sens où nous entendons ici ce rôle (impliquant l'envoi du dossier individuel par l'intermédiaire concerné). A l'instar des intermédiaires professionnels qui viennent d'être évoqués (avocats, experts-comptables), on aurait effectivement pu s'attendre à ce que des associations jouent un rôle similaire de transmission de plaintes individuelles en leur titre d'associations. Nous n'avons pas rencontré de cas de ce type, bien que les associations puissent par ailleurs jouer un rôle dans l'aiguillage de plaintes vers le Médiateur. Il est ainsi arrivé que des requérants mentionnent avoir été conseillés par une association pour saisir le Médiateur, mais le dossier individuel ne sera pas formellement envoyé par l'association elle-même. Dans un cas de mauvais traitements en EHPAD, une association d'usagers et de proches prend contact avec P3S, qui lui suggère de demander aux familles d'envoyer des dossiers individuels au pôle. 5 dossiers individuels correspondant au même établissement en cause sont ainsi constitués et traités conjointement. Une des lettres de saisine fait explicitement référence au rôle joué par l'association dans l'orientation de la plainte vers le Médiateur :

« Une proche d'une résidente envoie [au conseiller P3S] copie de la lettre qu'elle a envoyée à la directrice de la maison de retraite (se plaint du manque de personnel, de matériel, pb cuisine...). Elle indique dans son mot [au conseiller P3S] que c'est la présidente de l'association X qui l'envoie vers lui » (Notes sur P3S-3 Cas EHPAD 1).

La référence explicite à des associations est toutefois rare, et le rôle joué par des associations dans l'aiguillage de saisines du Médiateur est plutôt évoqué par les agents du siège comme un rôle sur lequel ils font des hypothèses, mais qui est rarement mis en avant par les requérants en tant que tel.

Enfin, il peut arriver que plusieurs intermédiaires de saisine interviennent simultanément sur un même dossier : nous avons ainsi consulté au secteur Social un dossier qui avait été transmis au cabinet du Médiateur par un conseiller de l'Elysée, alors que l'avocat du requérant saisissait parallèlement l'institution par l'intermédiaire d'un délégué transmettant à son tour au siège (Social6).

4) Les aiguilleurs de saisine

Par-delà la distinction entre « saisine directe » et « saisine indirecte » mérite d'être mis en lumière le rôle de ceux qu'on pourrait appeler des « aiguilleurs de saisines », qui ne soumettent pas formellement des requêtes au nom des administrés, mais contribuent fortement à orienter ces derniers vers l'institution. Ceci pose la question plus générale des modalités par lesquelles les requérants identifient le Médiateur comme un allié potentiel dans la résolution de leurs litiges administratifs. Au-delà du rôle – essentiel – du travail de communication de

l'institution elle-même, peuvent être évoquées des instances extérieures à l'institution et qui jouent un rôle dans l'aiguillage de plaintes vers cette dernière.

Les associations, auxquelles il faut ajouter les syndicats, sont susceptibles d'intervenir comme des aiguilleurs de saisines du Médiateur, ainsi qu'il a été précédemment suggéré. Plus originaux sont les « aiguillages » provenant des administrations elles-mêmes. En effet, de façon *a priori* surprenante, nous ont été données à voir et relatées des situations dans lesquelles les administrations sollicitaient le Médiateur pour un avis, ou encore réorientaient elles-mêmes les requérants vers une saisine du Médiateur. Ceci peut, dans certains cas, correspondre à l'initiative de certains agents administratifs qui ne parviennent pas à obtenir de leur hiérarchie ou de l'agence comptable de l'administration concernée l'aval pour la décision, plus favorable au requérant, qu'ils souhaiteraient prendre. L'appui du Médiateur, éventuellement sous forme d'une recommandation en équité, leur donne alors un surcroît de légitimité pour agir en ce sens.

5) Les démarches des requérants auprès du Médiateur : les limites de la « saisine »

Les plaintes qui arrivent directement à la Médiation, quant à elles, ne prennent pas toujours la forme d'une « saisine » du Médiateur. On trouve ainsi, parmi les courriers reçus à la Recevabilité, des copies de courriers envoyés par les requérants aux administrations avec lesquelles ils sont en litige, courriers indiquant que le Médiateur en est également destinataire. Dans ce cas, aucun message n'est directement adressé au Médiateur ; ce dernier est plutôt utilisé par les administrés, comme une menace, dans le cadre de leurs rapports avec les administrations : on espère que le courrier fera l'objet d'une meilleure écoute si l'on brandit le fait que le Médiateur en est informé. Il s'agit alors non d'une saisine directe de l'institution, mais plutôt d'un usage stratégique de cette dernière visant à faire céder l'administration en cause. Notons que le recours à la menace de saisine du Médiateur peut aussi être plus explicite dans les courriers adressés par les usagers aux administrations en cause :

[à un maire, par un usager qui cherche à récupérer un trop-perçu par une maison de retraite] « Si cette affaire ne peut se régler à l'amiable, j'engagerai un dossier auprès du médiateur de la République » (Social4)

[à un maire, par un couple d'usagers qui s'est vu opposer un refus de permis de construire] « Dans l'état actuel des choses, nous nous dirigeons vers des actions en justice qui pourraient être encore évitées. Pour cela, nous faisons appel à votre clairvoyance dans cette affaire avant de saisir le médiateur de la république » (AGE1).

En outre, il arrive que le Médiateur ne soit pas saisi en tant que tel, mais ne soit qu'un destinataire parmi d'autres d'une plainte dont la formulation est visiblement standardisée. Il en est ainsi de la plainte ci-dessous, adressée au Président de la République avec simple copie au Médiateur :

« requérante qui a des difficultés à obtenir une place pour passer son ASSR2, indispensable pour pouvoir s'inscrire au permis de conduire. Le courrier a été envoyé à M. le Président de la République, avec « copie au médiateur » » (Notes sur Recevabilité4).

Le fait qu'ils ne prennent pas la forme explicite d'une « saisine » ne conduit toutefois pas le Médiateur à disqualifier d'emblée ces courriers, qui donnent lieu à la constitution d'un dossier à la Recevabilité au même titre que les autres.

Les démarches parallèles effectuées par les requérants sont parfois explicitement évoquées, le requérant affirmant par exemple avoir envoyé des courriers au Président de la République, à tel parlementaire et/ou telle association. Les démarches préalables effectuées par certains requérants suggèrent par ailleurs que la saisine du Médiateur intervient souvent en « bout de course » d'un parcours de plaintes dont les étapes (souvent retracées dans les dossiers qui comprennent les copies des courriers précédents et de leurs réponses) défient la logique des dispositifs d'accès au droit, incluant plus souvent le Président de la République que les autorités judiciaires ou d'autres autorités de médiation. Ceci conduit de nombreux requérants à présenter leur saisine comme un « dernier recours ». D'autres courriers, à l'inverse, sont spécifiquement adressés au Médiateur, voire attestent une connaissance assez fine de l'institution ; ceci apparaît notamment lorsque les saisines comprennent une argumentation sur la recevabilité de la plainte eût égard aux compétences du Médiateur (cf partie suivante).

B. Ecrire au Médiateur : motifs, profils des plaignants et stratégies d'argumentation

1) A l'origine des plaintes : un fréquent cumul de difficultés

Si certaines plaintes soumises au Médiateur concernent un litige clairement circonscrit dès la formulation de la requête initiale, il n'est par ailleurs pas rare de rencontrer des plaignants qui cumulent les difficultés : plusieurs objets de litige avec la même administration, dossiers mettant simultanément en cause (et potentiellement en défaut) plusieurs administrations, ou encore cumul des difficultés administratives avec des problèmes d'autres ordres (financiers, familiaux, professionnels, de santé, etc.), qui leur sont parfois reliés.

On note d'abord que les difficultés rencontrées avec une administration donnée sont souvent cumulatives : à un premier objet de conflit peuvent s'ajouter d'autres difficultés pour le requérant, liées notamment à un manque d'écoute ou de réactivité de l'administration suite au premier litige. En résultent des réclamations qui, telles que portées devant le Médiateur, présentent plusieurs facettes, parmi lesquelles les agents de l'institution vont devoir faire un tri pour identifier l'objet principal du litige. Le manque d'écoute, de réactivité, voire de simple politesse, ou dans certains cas l'attitude méprisante des agents administratifs dans leurs interactions avec le requérant relatives à l'objet initial du litige, sont ainsi des motifs de mécontentement fréquemment invoqués, qui viennent s'ajouter au conflit originel. Ainsi, une personne en litige avec une mairie auprès de laquelle elle ne parvient pas à obtenir une attestation pour l'activité de vacataire qu'elle a exercée (attestation dont elle a besoin pour faire valoir ses droits auprès des Assedic), déplore la manière « cavalière » dont sa requête est traitée par les services municipaux :

« J'attire votre attention sur la manière « cavalière » dont je suis baladée au téléphone par les différents services de la mairie pour une attestation qui est mon droit » (AGP1).

Dans un dossier consulté au secteur fiscal, le requérant se plaint de subir un redressement fiscal à cause de déclarations faites sur la base de renseignements erronés donnés par l'administration fiscale. Son premier objet de mécontentement face à cette dernière a donc trait au fait de subir un redressement alors qu'il a non seulement été « de bonne foi », mais aussi été induit en erreur par des informations erronées données par l'administration. Or à cette source initiale de mécontentement s'ajoute l'attitude « frisant le mépris » du comptable du

Trésor à qui il devait régler les sommes dues, et avec qui il n'a pas réussi à négocier comme il le souhaitait l'échelonnement de son dû :

« [Le comptable du Trésor] a tenté de me contraindre à hypothéquer ma maison après avoir écarté toutes mes propositions d'étalement des sommes dues. Il contestait ma bonne foi en des termes frisant le mépris (« oui oui ça on ne me la fait pas », « vous êtes mon plus important « débiteur » », « je ne vais certainement pas vous laisser filer comme ça ») » (Fiscal3).

Outre le mécontentement face à l'attitude jugée méprisante de l'agent administratif, un nouveau litige vient s'ajouter au premier, concernant l'échelonnement des sommes dues. Il s'agit-là d'un motif fréquent de cumul de litiges administratifs, lorsque vient s'ajouter au conflit initial un litige concernant l'échelonnement de la dette du requérant vis-à-vis de l'administration concernée. Peut être mentionné un dossier similaire à cet égard, consulté au secteur Social, dans lequel un requérant est initialement en litige avec la MSA du fait de cotisations sociales non payées au titre de son activité de micro-entrepreneur d'espaces verts. Le requérant estime ne pas relever du régime de la MSA, d'où son refus de payer ses cotisations. A cette première source de litige s'ajoute, une fois que le requérant a effectivement payé à la MSA une partie de sa dette, un litige lié au refus de la MSA de lui accorder une remise sur les pénalités de retard, au motif que sa demande a été formulée hors délai légal (il était « forclos » depuis 3 jours lorsqu'il a fait sa demande). Lorsqu'il saisit le Médiateur, ses recours auprès de la commission de recours amiable de la MSA, puis du TASS, ont échoué (Social3). Autre exemple de cumul de difficultés administratives, celui d'une requérante en litige avec le bureau du chômage de l'armée de l'air qui refuse de lui payer ses indemnités de chômage ; contestant ce refus, la requérante a ensuite vu son recours administratif rejeté pour « mauvaise tournure de la lettre » (Recevabilité123).

Outre le fréquent cumul des difficultés rencontrées avec une même administration, plusieurs requérants rencontrent, dans leurs démarches administratives, des difficultés mettant simultanément en cause plusieurs administrations. Ainsi le dossier suivant, consulté au secteur Fiscal, fait également état d'un sentiment d'injustice par rapport au traitement reçu de la part de la police lors d'une garde à vue en relation avec le redressement fiscal :

« [Le requérant] subit un redressement fiscal à cause d'activités non déclarées aux impôts. Dans son courrier initial au Médiateur, indiquant comme objet « Appel au secours », il insiste sur sa situation modeste et sur le poids insupportable que représente ce redressement fiscal. Il raconte sa convocation à la police avec sa femme : on leur a annoncé qu'ils allaient être placés 72 h en garde à vue. Extrait de sa lettre de saisine du Médiateur : « on nous a conduit en cellule, nous avons été traités comme si nous étions des criminels [...]. Nous avons été traités ainsi parce que nous étions des étrangers [...] Est-ce ainsi que l'on défend les gens en les traitant de la sorte dans un pays qui se targue d'être le garant des droits de l'homme ? Pour arriver à payer cette somme, il me faudrait priver toute ma famille de nourriture pendant 2 ans ! » (Notes sur Fiscal4).

La dernière phrase citée suggère un mécontentement lié à la fois au litige fiscal initial et aux modalités de la garde à vue. Le volet « policier » du litige ne fera toutefois pas l'objet d'un traitement spécifique par l'institution, qui se concentre sur l'objet principal de la saisine initiale, soit le litige en matière fiscale.

Enfin, aux difficultés strictement administratives s'ajoutent fréquemment des difficultés d'autres ordres (financier, familial, professionnel, de santé, etc.), qui dans bien des cas, non seulement se surimposent au litige administratif, mais lui sont pour partie liées. Les requérants insisteront fréquemment sur ce lien de causalité, soulignant l'étendue des conséquences du litige initial. Plusieurs courriers vont ainsi jusqu'à mentionner des tentatives de suicides, passées ou projetées :

« tous ces épisodes [...] ont engendré chez moi un état gravement dépressif, allant jusqu'à la tentative de suicide » (AGP5).

« j'aimerais rencontrer une personne pouvant faire respecter mes droits et faire cesser les excès de pouvoir dont je suis victime ; avant de finir par me donner la mort comme le souhaite apparemment l'administration » (Recevabilité3).

Dans le dossier suivant, concernant un refus de réintégration d'une employée par une mairie, la requérante fait état d'une situation préalable de « harcèlement moral » (le litige administratif est donc potentiellement double : harcèlement moral et refus de réintégration), et souligne la « situation pécuniaire insupportable » qui est la sienne du fait de ce refus de réintégration, mentionnant par ailleurs qu'elle a été « poussée à la dépression » par le harcèlement moral :

« Courrier saisine directe ; litige avec la mairie qui l'emploie : après 3 ans de congé maladie longue durée, le comité médical départemental a émis un avis favorable à sa reprise de fonction à mi-temps, or la mairie qui l'employait refuse de la réintégrer. Elle se retrouve dans une « situation pécuniaire insupportable ». Dénonce aussi des années de « harcèlement moral » de la part de son administration. Dans une autre lettre au Médiateur précisant son dossier, elle indique qu'elle n'a « pas un caractère dépressif » mais a été poussée à la dépression par le harcèlement moral » (Notes sur Recevabilité25).

Les difficultés dont fait état la requérante ont donc ici une teneur non seulement administrative, mais aussi financière et de santé. D'autres lettres décrivent des situations de grande détresse, et notamment de précarité économique, sans qu'un litige d'ordre administratif soit clairement identifié. Il en est ainsi de cette requérante qui, exprimant un sentiment d'injustice et le sentiment que ses plaintes ne sont pas entendues, envoie un « appel au secours » au Médiateur, sans pour autant que sa lettre permette d'identifier clairement un litige d'ordre administratif :

« Je sollicite votre bienveillance pour me sortir de cet enfer, je frappe à toutes les portes pour m'entendre dire que ce n'est pas de notre responsabilité. Je suis née le [...] aujourd'hui j'ai 75 ans, je suis veuve depuis 30 ans. [...] Je suis recluse après une opération le [...] Je suis complètement handicapée. [...] Je suis dépendante à 100% [...] J'ai pris un avocat [...] J'ai payé un expert [...]. Je suis en dette [de loyer] à cause des frais que j'ai eus, les avocats, les experts. S'ajoutent l'électricité, le gaz, le téléphone [...] Je suis seule avec ma souffrance. Le syndic va m'envoyer l'huissier ; mon gaz est coupé. [...] Je ne fais plus confiance à la justice. Monsieur, c'est un appel au secours [...] » (Recevabilité101).

L'absence de litige clairement identifié conduira d'ailleurs la Recevabilité, dans ce cas, après avoir traité le dossier en urgence, à conseiller à la requérante de s'adresser « dans un premier temps » à un délégué pour un traitement local de l'affaire¹⁷⁷.

2) Des plaignants aux profils sociologiques divers et aux compétences administratives variables

L'étude des plaintes reçues au siège de l'institution fait apparaître la grande diversité de profils sociologiques, mais aussi de compétences juridiques, procédurales et administratives des plaignants. Le courrier reçu dans une même journée à la Recevabilité pourra ainsi faire coexister une saisine directe par lettre manuscrite d'une personne démunie sollicitant une aide pour le

¹⁷⁷ « Bien que je comprenne les préoccupations qui sont les vôtres, je ne suis pas en mesure d'examiner votre réclamation à partir de la lettre que vous m'avez communiquée. Aussi je vous suggère, dans un premier temps, de vous adresser à l'un de mes délégués [...] » (Extrait de la lettre de réponse du Médiateur, Recevabilité101).

règlement de sa quittance EDF (Recevabilité³²), avec un dossier envoyé par un couple d'un beau quartier parisien, par l'intermédiaire d'un sénateur, concernant un litige de voisinage (Recevabilité²⁴).

Au-delà, les textes de saisines (par courrier et formulaire en ligne) révèlent des niveaux de compétences juridiques, procédurales et administratives très variables. Deux profils « extrêmes » de saisines peuvent être décrits afin de fournir un aperçu de cette diversité – étant entendu que la plupart des cas se situent quelque part entre ces deux possibilités. Certains requérants envoient à la Médiature des dossiers « clés en main », qui identifient clairement le problème pour lequel ils sollicitent l'intervention du Médiateur, ainsi que les points de droit soulevés par leur cas, en citant précisément les textes juridiques concernés. De tels dossiers développent de véritables argumentaires juridiques, et présentent plus généralement un fort degré de familiarité avec le vocabulaire juridique (il est par exemple question, au fil des courriers cités ci-dessous, de « chose jugée », de « plan procédural », d' « éléments constitutifs du droit français ») :

« Courrier (saisine directe) qui conteste la méthode de calcul appliquée par les services de recouvrement dans une affaire d'amende pour excès de vitesse. Le requérant emploie un langage juridique et technique très précis, donne les références des textes de lois et argumente quant à la compétence du Médiateur... ex : « Je ne remets pas en question la chose jugée, uniquement la méthode de calcul appliquée par les services de recouvrement ; ma demande semble donc de votre ressort ». Est joint un dossier complet » (Notes sur Recevabilité⁵).

« Courrier (saisine directe) d'un ancien combattant contestant le calcul de sa pension. Cite un décret et une décision du conseil d'Etat (Notes sur Recevabilité⁶).

« Courrier (saisine directe) d'un requérant qui conteste l'application d'une amende dans un cas de contrôle automatique (non arrêt à un feu rouge). Le requérant conteste le fond et la forme :

- *« ce type de contravention n'est pas argumenté, ce qui sur le plan procédural est gênant »*
- *le droit de porter réclamation est assorti d'une « amende forfaitaire », ce que le requérant conteste sur le principe : « La constitution française fait état de l'égalité de tous devant l'impôt, et à la capacité pour le citoyen à se défendre. A l'évidence ce procédé de verbalisation [...] fait obstacle à ces deux éléments constitutifs du droit français, puisqu'il conditionne la capacité à poser réclamation par le versement d'une consignation d'un montant majoré. [...] Je suis comme nombre de citoyens usés et fatigués d'être abusés par un Etat qui sous le prétexte d'apparaître protecteur de notre sécurité, nous ponctionne souvent abusivement » (Notes sur Recevabilité⁷).*

D'autres expriment un mécontentement beaucoup plus diffus, rendant beaucoup plus délicate l'identification même du problème pour lequel le Médiateur est sollicité et/ou pourrait intervenir¹⁷⁸. Ces saisines font indissociablement état de difficultés personnelles (maladie, handicap, divorce, deuil, dépression...), professionnelles (chômage, situation de harcèlement moral), sociales (problèmes de logement, surendettement...) tout autant qu'administratives (réclamation de trop-perçu, menace d'expulsion, etc.). Les difficultés d'expression s'ajoutent à la complexité des problèmes administratifs rencontrés dans des situations particulièrement précaires pour rendre la plainte particulièrement difficile à « traduire » pour l'institution et ses représentants (cf parties II et III). Si les saisines concernées font souvent référence à des

¹⁷⁸Dans certains cas limites, tout se passe comme si l'expression de la plainte précédait l'identification de l'interlocuteur pertinent (le Médiateur est alors – mais c'est aussi le cas de beaucoup d'autres saisines – un destinataire parmi d'autres de la réclamation) et la nomination même du problème, à l'inverse de la logique de « *naming, blaming, claiming* » qui préside classiquement au processus de revendication de droits. Felstiner, W, R.L. Abel, et A. Sarat. (1980-1981) "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming." *Law and Society Review*, vol. 15, p. 631-654.

institutions, elles ne comprennent pas, contrairement aux premières, de référence à des points de droit précis.

3) Les stratégies d'argumentation déployées dans les saisines du siècle

L'argumentation des plaignants à l'appui de la légitimité de leur plainte ne prend pas seulement (ni nécessairement) appui sur des compétences juridiques ou administratives, mais aussi sur la démonstration d'une injustice qui cherche à se situer à un niveau parfois plus moral que juridique¹⁷⁹ – même si les arguments de droit sont également présents. Démontrer sa propre probité morale, dénoncer moralement l'attitude de l'administration (avec, dans certains cas, une dénonciation à teneur plus politique), en appeler à la compassion et à la bienveillance, ou démontrer le caractère altruiste de la démarche (on agit pour les autres et non pour soi) constituent autant de ressorts d'argumentation jouant sur des prescriptions morales bien plutôt que juridiques.

a) Faire preuve de sa bonne foi

Plusieurs requérant perçoivent la nécessité, dans la formulation de leur plainte, de se défendre d'éventuelles accusations de malhonnêteté ou les soupçonnant de vouloir profiter du système (obtenir une prestation à laquelle on n'aurait pas droit, avoir délibérément occulté des revenus à l'administration fiscale ou omis de payer des cotisations de retraite que l'on savait dues...); en d'autres termes, il s'agit de faire preuve de sa « bonne foi », notion qui apparaît parfois de façon explicite dans les courriers de saisine :

« J'ai recours à vos services suite à une entrevue hier au TASS qui ne m'a fait que mieux comprendre à quel point il me serait difficile de leur prouver à moi seul ma bonne foi » (Recevabilité8).

« Nous vivons dans la hantise du passage du facteur. La procédure semble se durcir de plus en plus à notre encontre [...]. Notre sommeil est plus que perturbé, l'angoisse est permanente [...]. Nous [...] sommes loin d'être des gens riches. Nous n'avons jamais voulu éluder l'impôt qui aurait été dû. Nous avons toujours payé nos impôts régulièrement. [...] Tous nos espoirs résident dans la médiation... Nous avons le sentiment d'être harcelés et traités en délinquants. Notre bonne foi n'a jamais été entendue même si le vérificateur prétendait ne pas la mettre en doute... Nous sommes anéantis, nous espérons tellement en votre intervention et votre aide » (Fiscal 1).

Les arguments mis en avant à l'appui de la démonstration de probité sont des plus divers : par exemple, dans le cas suivant concernant un problème de titre de séjour, la mise en avant d'une adhésion (active) au parti au pouvoir vient compléter l'argument plus classique de l'ancienneté de la présence sur le territoire français :

« Je suis en France depuis 35 ans ! Je suis adhérent à l'UMP et j'ai participé à beaucoup de réunions » (Recevabilité22).

b) Scandale et dénonciation des méfaits de l'administration

Un autre registre d'argumentation jouant sur des arguments moraux concerne non plus le requérant lui-même, mais les agents administratifs en cause dans le litige, dont l'attitude et/ou les décisions sont dénoncées comme indignes, inacceptables, scandaleuses, en d'autres termes illégitimes, ces caractéristiques étant généralement rapportées à un contexte temporel

¹⁷⁹ Boltanski, Luc. (1984) "La dénonciation." *Actes de la recherche en sciences sociales*, n.51, p. 3-40; Boltanski, Luc, et Laurent Thévenot (1991) *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard. Cette dimension est également très présente dans les plaintes exposées aux DMR en permanence : cf partie suivante.

et/ou national dans lequel elles sont jugées ne pas avoir leur place. Ainsi, un requérant dénonçant des faits de maltraitance au pôle santé souligne que « c'est inacceptable *qu'à notre époque* on voie ça » (P3S-2). Un requérant en litige avec un bailleur social dénonce une « situation hallucinante *dans un état de droit* » (Recevabilité64). (c'est nous qui soulignons).

La dénonciation pourra se placer sur un plan purement moral, ou mêler des arguments moraux et juridiques, notamment quand se trouve invoquée l'illégitimité des comportements décrits « dans un Etat de droit »¹⁸⁰. La dénonciation peut en outre prendre un tour plus politique, comme par exemple dans le cas de cette plainte d'un détenu invoquant ses « droits » et critiquant les « excès de pouvoirs » dont il se dit victime :

« J'ai bien sûr tous les documents attestant mes dires et j'aimerais rencontrer une personne pouvant faire respecter mes droits et faire cesser les excès de pouvoir dont je suis victime [...] » (Recevabilité3).

Si ce registre d'argumentation peut être qualifié de politique au sens où il dénonce un rapport de pouvoir et comprend une revendication de droits, en revanche nous n'avons pas croisé, dans les dossiers consultés, de dénonciations qui revêtaient un sens plus politico-partisan, impliquant par exemple la dénonciation de telle ou telle politique gouvernementale. C'est toujours – tout du moins dans les dossiers que nous avons consultés – l'administration qui est mise en cause, et non la majorité au pouvoir (quel que soit le niveau de gouvernement concerné).

c) L'argument humanitaire : la mise en avant de la gravité d'une situation personnelle

Comme nous l'avons montré ci-dessus, la plainte, dans sa formulation, se limite rarement à la description d'un litige administratif, mais expose souvent tout un ensemble de difficultés financières, professionnelles, familiales, psychologiques, de santé, etc., que celles-ci soient ou non présentées par le requérant comme résultant du litige administratif. La description de situations de détresse, et notamment de grande précarité économique et sociale, constitue un ressort important à l'appui des demandes d'intervention du Médiateur (et ce *a fortiori* lorsque cette situation est imputée à l'action ou à la non-action des agents administratifs, par exemple dans les cas, constatés à plusieurs reprises, dans lesquels l'absence de réponse d'une administration empêche l'ouverture d'un droit pour l'administré) – phénomène que les saisines du siège ont en commun avec les modalités d'exposé des réclamations en situation de face-à-face lors des permanences des délégués (cf chapitre 3, « Argumenter la plainte », p. 214). Dans les cas où les situations décrites ne font pas l'objet d'une imputation causale claire par le requérant les reliant à une intervention ou non-intervention de l'administration, la plainte pourra prendre la forme d'un appel à la bienveillance et à la compassion ; on demande alors à l'administration de modifier une décision ou un cours d'action dont on ne conteste pas par ailleurs la légalité. Il s'agit là d'un ressort d'argumentation qui fera l'objet d'une formalisation plus systématique dans les saisines qui, adressées par le Médiateur aux administrations, en appellent à un « réexamen bienveillant » du dossier, voire, dans des cas exceptionnels, à une action en équité. Peut ici être cité en exemple le cas d'un requérant victime d'un accident du travail et accablé de dettes, qui s'adresse au Médiateur sur le mode de la supplique, espérant son aide pour obtenir un « geste humanitaire » de la part de ses créanciers :

¹⁸⁰ Sur la portée conjointement morale et juridique de l'invocation des droits, cf Karstedt, Susanne (2007), "Human Rights." In *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, sous la direction de George Ritzer. Blackwell Reference Online. 09 April 2010 <http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode?id=g9781405124331_chunk_g978140512433114_ss1-52>: Blackwell.

« Dans ce désordre familial, n'ayant pu retravaillé dans le métier dont je gagnais bien ma vie, me retrouve vite dans la souffrance la maladie et le surendettement.

C'est pourquoi, ma prière ce dirige vers vous afin d'intervenir auprès des derniers créanciers pour un geste humanitaire devant ma situation financière prouvée [...] » (Recevabilité40).

Corrolaire de la démonstration de gravité de la situation individuelle, la saisine du Médiateur est souvent présentée comme l'« ultime recours » ou le « dernier espoir » pour le requérant, autant de termes qui traduisent un effort de dramatisation de la démarche :

« vous êtes l'ultime recours ». (Recevabilité61)

« Vous êtes notre dernier recours, c'est en écoutant une émission à la télévision que j'ai décidé de vous écrire, car il était dit que vous pourriez nous aider » (Recevabilité77)

« Vous êtes mon dernier espoir » (Social2)

Notons qu'en pratique, les modalités de saisine du médiateur montrent que s'il est effectivement rarement le premier recours, le Médiateur est aussi fréquemment sollicité conjointement avec toute une série d'autres institutions dont les requérants attendent un soutien dans leurs démarches (ex. parlementaires, recours amiables, présidence de la République...). On peut en outre souligner qu'à cet argument du « dernier recours » fait échos la réponse en miroir du Médiateur, accompagnant typiquement les lettres d'irrecevabilité ou de clôture, selon laquelle « vous n'êtes pas sans recours¹⁸¹ ».

d) Agir pour les autres

L'appel à la bienveillance ou à la compassion constitue sans conteste un argument du pauvre, qui témoigne d'une situation de faiblesse ou, selon les termes de Vincent-Arnaud Chappe analysant les démarches similaires des requérants auprès des délégués, de « remise de soi » des requérants (cf p.214). Un ressort d'argumentation plus élaboré à l'appui de la plainte va consister, de façon classique dans une logique de dénonciation, à chercher à « monter en généralité » dans la formulation de la plainte¹⁸² ; en d'autres termes, à montrer que les enjeux du litige décrit dépassent en réalité le seul cas individuel, cette généralité de l'enjeu contribuant, en retour, à légitimer la saisine portant malgré tout sur un cas individuel. Si cette montée en généralité trouve une de ses formes dans l'invocation de principes juridiques ou moraux à l'aune desquels le litige est jugé et éventuellement « grandi », elle peut aussi se traduire, plus directement, par un effort pour montrer que l'intervention du Médiateur dans l'affaire qui lui est soumise par le requérant pourrait potentiellement avoir des effets sur la situation d'autres administrés, au-delà du cas individuel. Ainsi, un requérant qui saisit le médiateur car il ne parvient pas à obtenir la notification d'une décision du tribunal des prud'hommes fait référence à tous les autres justiciables qui, comme lui, ont leur « dossier bloqué » :

« Permettez-moi, au nom de tous ceux qui ont leur dossier bloqué, de vous demander d'intervenir » (Justice3).

¹⁸¹ Par exemple, une lettre de réponse du Médiateur à un requérant, consultée au secteur Recevabilité, souligne, après avoir expliqué les raisons de l'irrecevabilité de la réclamation : « Toutefois, vous n'êtes pas sans recours. Vous pouvez prendre contact avec un conciliateur de justice. Vous pouvez également prendre l'attache du lieu d'accès au droit le plus proche (cf liste jointe) en vue de bénéficier de consultations juridiques gratuites. Vous y serez renseigné sur les démarches que vous auriez intérêt à entreprendre. En outre, vous pouvez vous adresser aux services sociaux de votre commune » (Recevabilité31).

¹⁸² Boltanski.

Autre exemple, un auto-entrepreneur en litige avec la CIPAV souligne qu'il n'est « pas la seule victime » des faits qu'il dénonce (il adresse sa requête à son député, pour transmission au Médiateur) :

« Monsieur le Député, cher [prénom],

Je pense n'être sans doute pas la seule victime des faits que je vais exposer le plus clairement possible, afin de te permettre d'en saisir le Médiateur de la République, puisqu'apparemment un certain nombre d'auto-entrepreneurs sont comme moi victimes de l'incurie des nombreux organismes publics ou parapublics qui gèrent leur statut » (Recevabilité132).

Cet effort pour « grandir » une cause par la référence aux autres administrés concernés prend par ailleurs une dimension très concrète dans le cas suivant, lorsque la mention des implications financières du problème soulevé sur l'ensemble des administrés concernés permet de légitimer une requête individuelle dont le porteur pouvait craindre un risque de disqualification du fait de la somme très faible en jeu dans le litige : il s'agit du cas, précédemment évoqué, d'un requérant qui conteste la méthode de calcul appliquée par les services de recouvrement dans une affaire d'amende pour excès de vitesse. Après avoir argumenté au nom de principes juridiques (première forme de montée en généralité, cf *supra*), le requérant en réfère aux autres administrés concernés afin de justifier une saisine sur dont les implications personnelles sont très limitées à l'échelle du seul requérant :

« Dans cette affaire, le montant financier du litige est très faible, mais le requérant déclare faire la démarche pour faire cesser ce dysfonctionnement dans l'intérêt de tous les administrés concernés : « Il s'agit certes d'une somme faible (différence de 13, 60€ sur un total de 172€), mais proportionnellement plus élevée que l'excès de vitesse qui m'est imputé... Par ailleurs, cette erreur s'appliquant vraisemblablement à de nombreux jugements, le détournement au détriment des administrés ne doit finalement pas être négligeable... » (Notes sur Recevabilité5).

Il convient enfin de souligner que si cette référence aux autres usagers concernés constitue un des ressorts d'argumentation des saisines tous secteurs confondus, elle revêt un caractère particulièrement central au pôle Santé, où l'effort de prévention, la volonté de faire en sorte que d'autres échappent au sort qui a été celui du requérant ou de son proche (du fait d'une erreur médicale, d'une infection nosocomiale, de négligences, d'une situation de maltraitements...), constituent des motivations essentielles des saisines :

« Nous souhaitons à présent que d'autres malades ne subissent pas le même traitement et surtout que le personnel soignant de votre établissement prenne toute la mesure des conséquences de leurs mauvais traitements, à tous les sens du terme » (P3S-5).

Ceci s'accompagne souvent d'une insistance sur le caractère financièrement désintéressé de la démarche vis-à-vis du pôle :

« Je ne veux pas d'argent, je veux qu'ils comprennent leurs erreurs » (P3S-2).

La référence à la dimension financière du litige pourra ainsi faire l'objet de mobilisations contradictoires : alors que l'extrait ci-dessus traduit un effort de démarcation par rapport à des motifs financiers, d'autres (nombreuses requêtes), précédemment évoquées, placeront au contraire l'enjeu financier du litige au cœur de leur démarche, soulignant la situation de précarité dans laquelle les place la décision (ou non-décision) administrative qu'ils contestent.

III. La réception institutionnelle de la plainte : le travail de la « Recevabilité »

Service essentiel de la Médiature, le secteur de la « Recevabilité » est le lieu d'un premier décryptage institutionnel de la plainte, et fonctionne comme une interface entre les usagers et les secteurs d'instruction, permettant que n'accèdent à ces derniers, parmi le volume des réclamations diverses quotidiennement reçues, que des plaintes jugées « recevables » selon les critères de l'institution.

A. Le secteur Recevabilité : personnel et organisation du travail

La « direction de la recevabilité des réclamations », plus couramment appelée « secteur Recevabilité » par analogie avec les secteurs d'instruction, assure un premier tri des plaintes reçues au siège de l'institution. Sa tâche essentielle, comme son nom l'indique, consiste à évaluer la « recevabilité » des plaintes, mais aussi, le cas échéant, à identifier le secteur d'instruction concerné par chaque réclamation. Comme nous allons le voir, ce jugement porté sur la recevabilité de la plainte n'est pas toujours évident, et peut impliquer un travail d'analyse relativement long, d'abord pour identifier l'objet du litige, puis pour déterminer si celui-ci ouvre une prise pertinente pour une intervention de l'institution, ou déborde de sa juridiction. Pour les plaintes recevables, la Recevabilité se charge d'envoyer au requérant l'accusé de réception indiquant la référence de son dossier et le secteur auquel il a été affecté. Le secteur fait par ailleurs un gros travail sur les dossiers jugés « irrecevables », qui font l'objet de réponses circonstanciées contenant des éléments importants d'information et d'orientation pour les requérants. 41% des réclamations reçues en 2010 ont ainsi jugées irrecevables (cf Encadré 5 : Les réclamations reçues par le Médiateur et leur traitement en 2010 : quelques chiffres). Entre le « recevable » et l'« irrecevable », les agents de la Recevabilité effectuent également des démarches auprès de requérants dont le dossier est potentiellement recevable pour l'institution, mais incomplet (manque d'éléments d'information, de pièces – éléments attestant la situation personnelle, copie des démarches écrites effectuées auprès de l'administration en cause et, le cas échéant, des réponses reçues), afin d'assurer une « mise en état » du dossier avant sa transmission aux secteurs d'instruction :

« Lorsque nous sommes confrontés à des réclamations où l'on pressent qu'il y a quelque chose à faire, mais pour laquelle on ne dispose pas d'éléments suffisants, notre rôle c'est de remettre en état le dossier et donc de revenir vers le réclamant pour lui demander des compléments, des précisions, pour l'inviter à faire des démarches avant de nous ressaisir. Donc c'est vraiment une fonction de mise en état du dossier » (E30).

Lorsqu'un important travail de mise en état est nécessaire et/ou que le problème met en cause des administrations locales, les requérants pourront aussi être réorientés vers des délégués du Médiateur. Enfin, qu'il s'agisse de dossiers jugés recevables ou irrecevables, la Recevabilité a également mis en place un dispositif de traitement des dossiers en urgence (« cellule urgence »), lui permettant de donner priorité au traitement des dossiers sur lesquels a été décelée une situation d'urgence particulière. Dans le cas de dossiers jugés recevables, cela conduira la Recevabilité à assurer elle-même l'instruction du dossier, au même titre que les

secteurs d'instruction¹⁸³. Mais des dossiers jugés irrecevables peuvent également faire l'objet d'un traitement en urgence lorsqu'est décelée la nécessité de réorienter rapidement le requérant vers des interlocuteurs qui pourront l'aider.

Au moment de notre enquête, ce secteur est composé de six agent-e-s (un conseiller et cinq chargés de mission) : une attachée principale d'administration centrale (3^{ème} cycle de droit public + IRA) précédemment en poste au ministère de la Justice, un inspecteur du Trésor précédemment en poste en service déconcentré, un attaché du ministère de l'Intérieur, un contractuel ayant occupé des postes en collectivités territoriales et à l'ancienne commission des recours des réfugiés¹⁸⁴, une personne récemment recrutée à la fin d'un troisième cycle de droit public, et enfin une personne qui, après avoir travaillé dans le secteur privé (publicité), a rejoint la Médiature au milieu des années 1990 pour travailler à la communication, avant de travailler plusieurs années comme assistante d'un délégué du Médiateur, puis comme déléguée elle-même¹⁸⁵, pour être ensuite rappelée au siège en 2004, sur un poste à la Recevabilité (initialement, mise en place de la cellule de prise en charge des urgences, puis travail plus général à la Recevabilité). Pris dans leur ensemble, les agent-e-s de la Recevabilité cristallisent ainsi des expériences et des expertises administratives plurielles : Justice, Finances, Intérieur, travail au sein d'administrations centrales comme de collectivités territoriales, expérience du travail de délégué du Médiateur... La Recevabilité dispose également d'un secrétariat (une personne).

Toutes les plaintes arrivent à la Recevabilité sous forme écrite, qu'il s'agisse de courriers ou de saisines de l'institution par l'intermédiaire du formulaire¹⁸⁶ (cf Encadré 6 : Description de la rubrique « saisir le Médiateur de la République » du site du Médiateur et du formulaire en ligne). En 2010, 37% des saisines reçues à la Recevabilité lui sont parvenues par formulaire et 63% par courrier (cf Encadré 5 : Les réclamations reçues par le Médiateur et leur traitement en 2010 : quelques chiffres). Il arrive que des requérants n'ayant fait aucune démarche écrite joignent par téléphone le standard de la Médiature, voire le secrétariat de la Recevabilité, mais ils sont alors invités à soumettre leur dossier sous forme écrite, par courrier ou par l'intermédiaire du formulaire en ligne, ou à contacter un délégué. Les agent-e-s de l'accueil de l'institution participent aussi, par ce biais, à l'aiguillage des plaintes :

« L'accueil a été formé pour aider à débroussailler un peu le problème des personnes, pour les orienter éventuellement vers un délégué, ou leur dire si vraiment ça doit ressortir de la compétence du siège, les inviter à fournir un dossier complet. Mais si l'accueil est en débordement, c'est-à-dire il peut arriver que des personnes aient directement notre secrétariat, dans ce cas-là c'est le même schéma de conversation qui sera tenu. Toutes les secrétaires de la Médiature ont été formées pour gérer cette conversation et orienter les réclamants » (E30).

Héritage de la tradition de personnalisation de l'institution, les plaintes soumises par courrier papier n'arrivent pas directement à la Recevabilité, mais sont d'abord reçues au secrétariat particulier du Médiateur, et le chef de cabinet de ce dernier, selon les témoignages que nous avons reçus, en prend une première connaissance avant leur transmission à la Recevabilité. En tout état de cause, tous les courriers traités à la Recevabilité sont tamponnés

¹⁸³ Cette procédure d'instruction à la Recevabilité sera décrite dans la partie suivante (IV).

¹⁸⁴ Devenue en 2008 Cour nationale du droit d'asile.

¹⁸⁵ Cette personne figurait alors comme exception, étant salariée de la Médiature alors que les autres délégués sont bénévoles. Elle a entre temps passé le concours d'attachée d'administration centrale, et c'est donc avec un statut de fonctionnaire qu'elle travaille maintenant pour le siège de l'institution.

¹⁸⁶ Il s'agit là d'une différence majeure avec les plaintes traitées par P3S, qui lui sont initialement soumises sous une forme orale (par l'intermédiaire du centre d'appel – cf partie V)

« Secrétariat particulier du Médiateur », avec leur date de réception – phénomène qui renforce l'impression de personnalisation de l'institution lorsqu'on consulte les courriers. La mise en place du formulaire de saisine en ligne a quelque peu ébranlé ce symbole de la personnalisation de l'institution, en permettant une réception des plaintes directement par le secteur de la Recevabilité. Mais la création de ce formulaire de saisine en ligne a surtout eu pour effet un accroissement rapide du volume des saisines (les saisines directes ont augmenté de 88% en 2009¹⁸⁷), qui a imposé une accélération du rythme de traitement des dossiers à la Recevabilité. Cet effort pour réduire les délais de traitement est notamment passé par un recours accru au mail pour l'envoi de certaines réponses d'irrecevabilité correspondant à des saisines par formulaire. Si les courriers papiers font généralement l'objet de réponses par courrier papier, les saisines par formulaire pourront faire l'objet de réponses par mail lorsqu'elles sont jugées irrecevables (sauf dossiers particulièrement « sensibles », qui feront l'objet de courriers papier signés du Médiateur). De façon similaire à ce qui se passe dans les secteurs d'instruction (cf infra), l'évolution des supports de communication entre l'institution et les requérants n'est pas sans effets sur l'autonomie organisationnelle des différents secteurs ni sur la personnalisation de l'institution. En effet, le mail pourra être envoyé directement de la Recevabilité : si les mails rédigés par les chargés de mission font l'objet d'une relecture par le conseiller avant leur envoi au requérant, ils ne sont pas relus par une autorité extérieure au secteur, alors que les courriers papier sont visés par la Direction générale et par le Médiateur. En outre, les mails sont signés des « services de recevabilité », alors que les courriers papier sont signés du Médiateur lui-même, renforçant l'effet de personnalisation de l'institution. Notons toutefois que quel que soit le support de la réponse d'irrecevabilité, le contact du chargé de mission ayant traité le dossier sera indiqué dans la correspondance.

Le secrétariat de la Recevabilité « gère les flux » (nombre de dossiers reçus, traités, en attente...), vérifie les précédents (il arrive que le secteur reçoive des dossiers de réclamants qui ont déjà soumis des plaintes au médiateur), « fait tout le travail d'enregistrement des références, de création du dossier, d'expédition, de copie » (E30). Le secrétariat peut aussi recevoir directement les réclamants au téléphone : certains appellent par exemple pour avoir des informations sur l'état d'avancement de leur dossier. Notons que les requêtes issues du formulaire, quant à elles, sont directement accessibles par le biais du logiciel de traitement des plaintes interne à l'institution, Poséidon, où elles apparaissent sous forme de « pré-dossiers » avant de donner lieu à la constitution de dossiers définitifs.

Au niveau organisationnel, le « tri » précédemment évoqué entre recevables, irrecevables et dossiers à remettre en état est essentiellement effectué par la conseillère. Celle-ci transmet directement aux secteurs d'instruction (par l'intermédiaire du secrétariat) les dossiers jugés recevables. Les chargés de mission ne traitent donc que des dossiers irrecevables, pour lesquels il va s'agir de rédiger des réponses d'irrecevabilité et de réorientation, et des dossiers pour lesquels une remise en état est nécessaire, dossiers qui vont donner lieu à une prise de contact avec le requérant en vue de compléments de pièces ou d'information. Dernier cas particulier : les dossiers dont le conseiller estime qu'ils nécessitent un traitement en urgence, et qui vont être traités par des chargés de mission en concertation avec lui.

Nous reviendrons ici successivement sur ces différents moments du travail sur les dossiers à la Recevabilité : identification de l'objet du litige, jugement quant à la recevabilité et traitement de « l'irrecevable ».

¹⁸⁷ Rapport annuel 2009, p.8.

Encadré 5 : Les réclamations reçues par le Médiateur et leur traitement en 2010 : quelques chiffres

La Médiature assure un suivi précis des activités de la Recevabilité, des différents secteurs d'instructions et des délégués, à l'aide de plusieurs ensembles d'indicateurs mesurés sur une base mensuelle (ce qui permet notamment un suivi détaillé de l'évolution des saisines). Les chiffres indiqués ci-dessous (source Direction générale) concernent l'ensemble de l'année 2010 :

- Pour la **Recevabilité** : modalités de saisine, avec une distinction selon la provenance de la saisine (83% de saisine directe, 10% de saisine par les parlementaires et 7% par les délégués) et selon son support (37% de saisines par formulaire, 63% par courrier, cette proportion s'étant stabilisée); taux global de recevabilité des réclamations (59% en 2010) et différenciation de ce taux selon qu'il s'agit d'une saisine directe (42% de saisines directes recevables) ou par voie parlementaire (70% de saisines recevables), pourcentage d'accusés de réception adressés en moins de 15 jours (50%), pourcentage de lettres d'orientation (irrecevabilité) expédiées dans un délai de 2 mois (69%). Nous disposons également de statistiques sur la répartition par secteurs des dossiers recevables (cf tableau *infra*), et sur les motifs d'irrecevabilité (le caractère privé du litige constituant le principal motif d'irrecevabilité, correspondant à 40% des saisines irrecevables). Sur l'année 2010, en lien avec le caractère récent de cette innovation et avec les bouleversements organisationnels qui pouvaient en être attendus, la Médiature a par ailleurs assuré un suivi plus spécifique des saisines reçues par le biais du formulaire web et des suites qui leur ont été données. Enfin, outre les statistiques issues de la Recevabilité, la Médiature compile des données très précises sur les activités de son standard téléphonique (nombre d'appels, durée, orientation). Les appels au siège de la Médiature relèvent le plus souvent (à 90%) du champ de compétence du Médiateur, et sont orientés à 65% vers les secteurs du siège, et à 35% vers les délégués.

- Pour chaque **secteur d'instruction** : nombre de dossiers arrivés (6249 pour l'ensemble des secteurs, hors P3S, en 2010), nombre de clôtures (6087) et nombre de clôtures en médiation réussie (2411); proportion de médiations tentées par rapport à l'ensemble des clôtures de la période (23% en 2010); délai d'instruction des dossiers; informations sur le stock de dossiers (stock éveillé, dormant, total).

- Pour les **délégués** : nombre d'informations/orientations (31 620) et de réclamations (30 408), délais de traitement des dossiers, taux de réussite des médiations tentées. Sur l'année 2010, le délai moyen de traitement des réclamations clôturées était de 55 jours, et le taux de réussite des médiations était de 85%.

Tableau 1 : Orientation des dossiers recevables vers les différents secteurs d'instruction, de janvier à décembre 2010 (sur un total de 6249 dossiers)

P3S	Social	AGE	AGP	Fiscal	Justice
35%	20%	16%	7%	8%	13%

(Source Direction générale, Médiateur de la République)

B. Identifier l'objet du litige

Alors que l'appellation de l'institution (Médiateur) met l'accent, selon l'acceptation de cette notion en son sein, sur le travail visant à convaincre une administration de modifier sa décision (c'est, de façon centrale, ainsi qu'est traduite en interne la notion de « médiation »), une partie essentielle du travail qui occupe les acteurs de l'institution se situe en réalité en amont – ou à côté – de cette mission constitutive. En effet, avant d'essayer de convaincre une administration, et avant même de définir une stratégie d'intervention à l'égard de cette dernière, une première étape conséquente de travail se centre sur la plainte du requérant. Il s'agit de comprendre quel est l'objet de la plainte, ou bien, dans certains cas, de trouver dans la plainte exprimée ce qui est susceptible d'appeler une réponse de l'institution, fût-ce une réponse d'irrecevabilité. Ce travail commence à la Recevabilité et se poursuit au sein des secteurs d'instruction pour les dossiers jugés « recevables » (*cf infra*).

Or identifier l'objet de la plainte peut représenter un travail conséquent. En effet, les histoires racontées par les requérants sont rarement simples, à la complexité de leurs vies venant s'ajouter celle de l'action administrative, puis celle du récit qui en est fait. Au cours de l'enquête de terrain, il n'est pas rare que nous ayons perdu le fil d'une interaction ou abandonné tout espoir de comprendre en un temps raisonnable le fond d'un dossier. La clarification des enjeux d'une plainte, ou l'identification, dans une plainte particulièrement confuse, de ce qui est susceptible d'appeler une réponse de l'institution, représentent donc un travail énorme pour les acteurs de l'institution, avant l'amorce de toute démarche de médiation. En amont même du processus visant à établir la recevabilité ou l'irrecevabilité de la plainte (ou, chez les délégués, son statut de « réclamation » ou de plainte appelant une simple « information/orientation »), tout un travail de définition de l'objet de la requête est nécessaire. Ce travail se fait dans des conditions différentes au siège, où il est clairement distinct du moment de la saisine, et lors des permanences des délégués, où l'objet de la plainte est co-construit au fil de l'interaction entre le requérant et le délégué.

C. Qu'est-ce qu'une plainte recevable ?

Une fois clarifié l'objet du litige, il s'agit de se prononcer sur sa recevabilité. Est en jeu, dans cette notion clé pour l'institution, une qualification de sa juridiction¹⁸⁸. Notons que deux procédures ne correspondent pas toujours à des étapes clairement délimitées, contrairement à ce que suggère cette présentation séquentielle, mais s'influencent aussi mutuellement : on lit la plainte à la lumière des critères de recevabilité de l'institution, et la discussion de la recevabilité pourra conduire à requalifier ou préciser l'objet de la plainte ; elle pourra aussi se faire à la lumière de la perception générale de l'enjeu de la plainte (notamment en termes d'urgence et de précarité/fragilité du requérant).

1) Une co-construction de la recevabilité

Comme tout texte de loi, la loi de 1973 qui définit les compétences du Médiateur est susceptible de faire l'objet d'interprétations diverses (restrictives ou extensives) qui feront

¹⁸⁸ Comme nous le verrons, les critères de recevabilité – et même leur mise en œuvre – ne suffisent toutefois pas à délimiter le périmètre d'intervention de l'institution, puisque celle-ci traite aussi dans une certaine mesure « l'irrecevable », et intervient au-delà du champ de la « recevabilité » en matière de proposition de réformes.

varier d'autant le périmètre d'intervention de l'institution. Mais ce dernier se trouve également interrogé sous l'effet des pratiques des usagers.

En effet, formulées à la faveur de la rencontre entre un sentiment d'injustice et une information relative à la possibilité de recours au Médiateur, les plaintes sont d'abord et avant tout centrées sur l'expérience personnelle des requérant, dont les méandres, y compris dans leur volet administratif, ne viennent pas nécessairement croiser les critères formels énoncés par l'institution quant à la « recevabilité » des réclamations. Bien souvent, lorsqu'un requérant soumet une plainte au Médiateur, il se soucie avant tout de son problème personnel, et non (ou de façon très secondaire) de la congruence de ce problème avec le domaine de compétence de l'institution. Dès lors, les plaintes qui arrivent à la Médiature (ou qui s'expriment lors des permanences des délégués) dépassent très largement le périmètre formel des compétences de l'institution. Dénonciation de l'insuffisance des droits sociaux, plainte pour un litige privé, conflit entre un fonctionnaire en poste et son administration de tutelle, sont autant d'exemples de plaintes soumises à l'institution et qui ne relèvent pas de son domaine de compétence tel qu'initialement défini par la loi. Ce phénomène est accentué par le caractère direct de la majorité des saisines, le « filtre parlementaire » ayant à l'inverse pour effet de limiter la soumission à l'institution de plaintes excédant manifestement son champ de compétence. Cet effet du filtre parlementaire est avéré par les statistiques de l'institution : en 2010, on compte 70% de saisines jugées recevables parmi les saisines par voie parlementaire, contre 42% parmi les saisines directes. Cet effet doit toutefois être décomposé en plusieurs éléments.

La notion de « filtre » suggère un travail de sélection effectué par les parlementaires, qui choisiraient, parmi un certain nombre de plaintes leur étant envoyées pour transmission au Médiateur, de ne transmettre que celles correspondant aux critères de recevabilité des plaintes pour l'institution, empêchant ainsi à un certain nombre de plainte « irrecevable » de parvenir « inutilement » à la Médiature. Ce modèle doit d'abord être questionné en tant qu'il suppose de la part des requérant une intentionnalité claire de transmission au Médiateur dès la prise de contact avec le parlementaire, alors que ces derniers peuvent aussi avoir une initiative en la matière (cf p.70). Mais cette lecture du « filtre parlementaire » est aussi limitée parce qu'elle occulte la manière dont ce « filtre » peut en réalité agir plus en amont dans la démarche des requérant, la nécessité de passer par un parlementaire pouvant avoir pour certains, des effets dissuasifs : du fait de la procédure supplémentaire que cela implique, mais aussi de la distance sociale et symbolique importante entre requérant et parlementaire, ou encore, inversement, parce que le parlementaire est aussi un notable local – trop proche, en quelque sorte – à qui on ne souhaite pas nécessairement exposer sa situation personnelle. En tout état de cause, la nécessité d'en passer par l'intermédiaire parlementaire est susceptible d'induire, chez le requérant, une étape de réflexion supplémentaire quant à sa démarche de saisine du Médiateur, et possiblement, sur l'adéquation de sa plainte à la juridiction de l'institution. Enfin et surtout, à l'époque contemporaine où les saisines par voie directe sont par ailleurs clairement acceptées, le choix de passer par le filtre parlementaire signale un effort particulier de mise en conformité de la plainte avec les exigences légales, quand bien même celles-ci ne sont plus discriminantes du point de vue de l'institution. Qu'elle signale un souci de conformité à la loi ou un effort de distinction (l'idée étant de donner plus de poids à la plainte par l'appui d'un parlementaire), cette démarche de passage par la voie parlementaire, dans la mesure où elle n'est plus obligatoire, est susceptible de caractériser, encore plus qu'auparavant, les requérants qui déploient des efforts particuliers pour faire aboutir leur plainte auprès de l'institution (envoi

d'un dossier complet, argumentation juridique précise... et vérification de l'adéquation de la plainte à la juridiction de l'institution).

Inversement, la possibilité et la facilitation (formulaire) des saisines directes a favorisé un accroissement rapide du nombre de saisines, et un accroissement de leur périmètre. Ainsi, là où le droit semble fixer les limites du domaine d'intervention de l'institution en matière de traitement des plaintes, les pratiques viennent interroger ce périmètre, tout à la fois en le déplaçant et en induisant au sein de l'institution un questionnement important sur les frontières légitimes d'intervention. En d'autres termes, non seulement le périmètre d'intervention de l'institution est en réalité plus large que ce que prévoient les textes, mais la définition de ces limites et la prise de décision quant à la position des dossiers individuels par rapport à celles-ci représentent aussi un travail important au sein de l'institution. Régulièrement formalisée dans des directives énoncées pour l'ensemble de l'institution ou au sein de ses secteurs (nous verrons que le secteur AGP est un secteur dans lequel la question des limites s'est posée de façon particulièrement aiguë), la réflexion sur les limites de la juridiction de l'institution se reproduit également dans le traitement des dossiers individuels, de nombreuses plaintes conduisant en effet à soulever à nouveaux frais cette question. Concrètement, l'arbitrage concernant la situation des dossiers dans ou hors du périmètre d'intervention constitue une partie essentielle du travail de la Recevabilité, dont la mission centrale consiste justement à faire la part entre dossiers « recevables » et « irrecevables ».

Au même titre que les modalités de saisine, on voit ici comment les pratiques des usagers ont fait évoluer le périmètre d'intervention de l'institution. Cette dernière ne s'est pas non plus montrée complètement malléable sous les effets de ces pratiques, usant du droit pour disqualifier une partie de celles-ci. On peut finalement parler d'une co-construction du domaine d'intervention de l'institution (et conjointement, de la recevabilité des plaintes), sous le double effet de l'interprétation institutionnelle des contraintes juridiques et de la réalité des pratiques des usagers. C'est donc dans une interaction entre le droit, les pratiques institutionnelles et les pratiques des usagers que se définit et se renégocie régulièrement le domaine de compétences de l'institution en ce qui concerne les plaintes qui lui sont soumises.

2) Faire la part du « recevable » et de « l'irrecevable » : quelques points de repère

Plusieurs termes ou articles de la loi de 1973 sont rapidement apparus, dans les pratiques de l'institution, comme les bornes essentielles de définition de la recevabilité des plaintes : « litige », « administration ou organisme investi d'une mission de service public », « démarches préalables », « article 8 » (non intervention dans les différends opposant l'administration à ses agents), « article 11 » (non intervention dans une procédure juridictionnelle), « article 9 » (action en équité), constituent ainsi les repères essentiels de la carte mentale du périmètre des plaintes recevables chez les acteurs de l'institution. Si ces référents fonctionnent comme des repères constamment mobilisés au sein de l'institution pour évaluer la recevabilité des plaintes, ils constituent aussi les prises à partir desquelles les frontières de la recevabilité vont être interrogées, et dans certains cas repoussées, sur la base des plaintes reçues. Avant d'aborder successivement ces différents critères de recevabilité, il convient de rappeler que la saisine par voie parlementaire a cessé, sous le mandat du dernier Médiateur, d'être une condition de recevabilité des plaintes : dès 2005, la saisine directe n'est plus invoquée comme motif d'irrecevabilité (si elles sont par ailleurs jugées recevables, les

plaintes reçues par saisine directe commenceront à être instruite sans attendre l'éventuelle « régularisation » par le requérant), et à partir de 2009 ce mode de transmission des plaintes se trouve officiellement légitimé et encouragé par le biais de la mise en place du formulaire en ligne (cf Chapitre 1, « La construction d'une institution », p.34). Disparaît alors un critère d'irrecevabilité – prévu par la loi de 1973 – qui avait conduit à déclarer « irrecevables » une proportion non négligeable de plaintes sous les mandats précédents (cf Encadré 3 : évolution des proportions de saisines directes et de saisines parlementaires de 1992 à 2010).

a) L'existence d'un litige

L'existence d'un litige, ou, selon les termes de la loi de 1973, d'un « différend » entre l'administration et l'administré semble être le critère de recevabilité faisant le moins l'objet de débat – bien que la définition même de la notion de litige puisse différer de façon marginale selon les secteurs, en lien avec l'exigence de « démarches préalables » (cf *infra*). Ceci n'empêche pas que soient soumises au Médiateur des plaintes n'impliquant pas de litige avéré – mais, par exemple, une simple anticipation d'un litige possible.

« Ce qu'on doit absolument trouver, c'est un litige. Qu'il y ait un problème qui se soit passé, parce qu'on a parfois des gens qui nous saisissent en nous disant « je sens que ça va mal se passer », mais ce n'est pas encore le cas. Le litige n'est pas encore noué ». (E30)

b) La mise en cause d'un organisme public

Les litiges doivent ensuite concerner, selon les termes de la loi de 1973, « des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics [ou] tout autre organisme investi d'une mission de service public » (article 1). En pratique, les plaignants font état de litiges avec l'administration fiscale, la mairie, la préfecture, le ministère de l'Education nationale, la CPAM, mais aussi avec EDF-GDF, France Télécom, Orange... ou encore avec leur voisin. Selon les statistiques fournies par la Direction générale, le caractère privé du litige représente le principal motif d'irrecevabilité, correspondant à 40% des saisines jugées irrecevables (cf Encadré 5 : Les réclamations reçues par le Médiateur et leur traitement en 2010 : quelques chiffres). Si les litiges d'ordre strictement privé restent clairement exclus du champ de compétence de l'institution, la question de la recevabilité peut faire l'objet de plus amples réflexions lorsque les organismes concernés ont un statut plus particulier. Lorsque l'organisme en cause est une structure qui a une mission de service public mais intervient aussi dans le secteur privé, la Recevabilité prêter une attention plus particulière à l'objet du litige. Par exemple, pour EDF-GDF, on interviendra si l'affaire met en jeu la fourniture du courant au tarif réglementaire, mais pas nécessairement pour d'autres prestations (E30). Un raisonnement similaire a pu s'appliquer à un autre cas de recevabilité moins aisée à déterminer, celui soulevé par les litiges avec des bailleurs sociaux. Afin de délimiter le périmètre de recevabilité des plaintes mettant en cause des bailleurs sociaux, le Médiateur opère une distinction entre les activités d'attribution des logements sociaux, qui relèvent d'une mission de service public, et la gestion des relations avec les locataires, qui relèvent du droit privé et sont donc jugés hors du champ de compétence du Médiateur. Cette précision est apportée dans une réponse d'irrecevabilité envoyée à un requérant contestant une augmentation de loyer imposée par son bailleur social :

« Bien que sensible aux difficultés que vous rencontrez, je ne peux malheureusement pas intervenir utilement en votre faveur dans cette affaire.

[rappel loi 1973 qui limite l'intervention du Médiateur aux organismes publics]

Si les offices d'HLM peuvent être considérés comme tels lorsqu'ils sont mis en cause dans le cadre de l'attribution de logements sociaux, activité qui relève de leur mission de service public et qui entre, en cas de litige, dans le champ de mes interventions, les règles qui régissent les relations avec leurs locataires sont les mêmes que celles prévues pour les bailleurs privés. Ainsi, les difficultés qui portent sur l'application de ces contrats relèvent du droit privé et échappent à ma compétence » (Recevabilité65).

Le locataire est ensuite invité à prendre contact avec l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL). Dans ce type de cas, ce sont donc les caractéristiques du litige, au-delà de la seule nature (publique ou privée) de l'organisme en cause, qui permettent de déterminer sa recevabilité.

Notons enfin la spécificité du pôle Santé à cet égard : alors que les litiges de droit privé sont clairement exclus du champ d'intervention des secteurs d'instruction, le pôle Santé, Sécurité des soins est compétent pour traiter les litiges faisant intervenir des prestataires de soin de statut privé (ex. cliniques privées, médecine libérale de ville).

c) Les démarches préalables

Pour être recevable, une plainte doit faire état de « démarches préalables » auprès de l'administration en cause. Cette exigence s'explique notamment par la volonté d'éviter que soient soumises au Médiateur des plaintes qui auraient pu être directement résolues par un recours auprès de l'administration concernée. Mais l'exigence de démarche préalable peut aussi être analysée comme une exigence à teneur plus morale vis-à-vis du requérant : il s'agit, en faisant état de démarches préalables, d'attester son implication dans la résolution du problème, le fait que l'on ne s'en remet pas de façon passive à une institution pour régler ces derniers.

Du fait notamment de cette dimension plus morale de l'exigence de démarches préalables, mais aussi en relation avec le degré d'urgence des situations, ce critère laisse place à une marge d'appréciation. Certains agents de la Médiation insisteront sur le fait que ces démarches préalables doivent avoir été faites dans les formes (démarche écrite, recommandé avec accusé de réception). D'autres se laisseront la possibilité d'intervenir en l'absence de démarche préalable : il s'agit notamment là d'une particularité du Pôle Santé, sécurité des soins, amené à intervenir dans des situations médicales particulièrement urgentes, mettant souvent en jeu des personnes en situation de grande fragilité et/ou de détresse morale. Un autre exemple d'instruction en l'absence (apparente tout du moins) de démarches préalables nous a été donné à voir au secteur Justice, dans le cas d'une saisine par un détenu contestant son transfert annoncé vers un centre de détention éloigné du lieu de résidence de sa famille :

« Saisine du détenu par lettre manuscrite, sans destinataire indiqué. Dans la lettre, le détenu indique « Ce matin j'ai été informé de mon affectation au CD de [lieu, éloigné de sa famille] [explique qu'il a deux enfants...] En étant transféré à [lieu éloigné] je perds tout mes liens familiaux et par la même occasion tout espoir de réinsertion ». Dans ce cas, le détenu n'apporte aucun document officiel attestant la décision, ni l'existence de démarches préalables ». (Note sur Justice13)

Entre ces deux extrêmes, les agents de la Recevabilité se laissent « une marge de manœuvre » dans l'appréciation des démarches préalables. Dans un entretien mené à la Recevabilité ont notamment été évoqués les cas de personnes ayant appelé des serveurs vocaux sans pouvoir obtenir d'interlocuteur, ou envoyant des emails qui restent sans réponse, ou n'ayant pas conservé la copie des courriers adressés aux administrations, ou encore se déplaçant

directement, sans succès, auprès du service en cause. Dans ce type de cas, alors que les démarches préalables n'ont pas été effectuées « dans les formes » (écrite en l'occurrence, et si possible en RAR), les agents de la Recevabilité se laisseront une marge d'appréciation quant aux suites à donner, notamment en fonction de la capacité estimée du requérant à faire ces démarches et de l'urgence perçue de la situation décrite.

Notons enfin que le contenu des démarches préalables exigées pourra varier selon les secteurs d'instruction. La politique du secteur Justice en matière de litiges relatifs aux permis de séjour s'écarte, à cet égard, de l'exigence de démarches préalables telle qu'elle se traduit dans le reste de l'institution. En effet, pour ce secteur, le refus par la préfecture d'accorder un permis de séjour suffit à établir l'existence d'un litige, sans autre « démarche préalable » du requérant auprès de l'administration pour contester la décision, alors que les autres secteurs exigeront que le requérant ait fait une démarche écrite de contestation de la décision et ait reçu un refus de l'administration, ou n'ait pas reçu de réponse dans un délai raisonnable.

d) *L'article 11 (existence d'une procédure juridictionnelle en cours)*

A l'opposé des cas où aucune démarche préalable n'a été engagée, le Médiateur doit aussi se prononcer quant à la recevabilité de plaintes ayant fait ou faisant l'objet d'une procédure juridictionnelle. Alors que l'article 11 de la loi de 1973 semblait fermer la voie à toute mise en concurrence entre Médiateur et Justice administrative, cet article fait l'objet au sein de l'institution de lectures et d'usages variables. Si une procédure a effectivement eu lieu, l'article 11 pourra être invoqué comme argument d'irrecevabilité du dossier. Mais inversement, l'existence d'une procédure juridictionnelle (devant le TA ou le TASS par exemple) n'induit pas automatiquement que le dossier soit jugé irrecevable. La plupart de nos interlocuteurs à la Médiation dressent une distinction nette entre jugement en première instance et jugement définitif : après un jugement en première instance, le Médiateur peut encore intervenir, alors que lorsque le jugement a été confirmé en appel, ce n'est plus de son ressort. Cette règle générale souffre toutefois quelques rares exceptions. Les avis divergent ensuite quant à la possibilité d'intervenir lorsqu'une procédure est en cours : alors que la plupart préféreront attendre le résultat du jugement, d'autres estiment que « rien ne nous interdit de tenter une médiation parallèlement au processus judiciaire ».

e) *L'article 8 (litiges entre l'administration et ses agents)*

Enfin, parmi les dispositions juridiques délimitant initialement le périmètre de compétence du Médiateur, l'article 8 de la loi de 1973 a fait l'objet d'une interprétation de plus en plus souple. A la lecture de cet article qui stipule, dans sa formulation initiale, que « [les] différends qui peuvent s'élever entre les administrations [...] et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamations auprès du Médiateur », on pourra en effet s'étonner de la présence au sein de la Médiation, à partir du mandat de Paul Legatte, d'un secteur d'instruction comprenant le terme « Agents publics » dans son intitulé (Secteur Agents publics/Pensions). L'extension effective du domaine d'intervention du Médiateur en direction des fonctionnaires – en réponse à des saisines de ces derniers – a conduit à l'ajout, en 1989, d'un complément à l'article 8 stipulant que ses dispositions ne sont « pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions », ce qui apporte une caution juridique au traitement des dossiers de fonctionnaires à la retraite.

Au-delà même des réclamations ayant trait aux pensions de retraite, le champ d'intervention relatif aux fonctionnaires s'est étendu aux agents en fonction à la faveur d'une interprétation extensive de « l'esprit » de l'article 8 selon laquelle l'objet de celui-ci n'était pas d'interdire le traitement des requêtes d'agents publics contre leur administration de tutelle, mais uniquement d'interdire le traitement de celles qui, parmi ces requêtes, mettent en cause le pouvoir disciplinaire et hiérarchique de cette administration. En d'autres termes, il se serait simplement agi pour le Législateur, selon cette interprétation, de faire en sorte que le Médiateur n'interfère pas dans le pouvoir hiérarchique et disciplinaire des administrations en tant qu'employeurs, et non d'empêcher le traitement de tout litige opposant les administrations et leurs agents. Ainsi, selon un document relatif à l'article 8 rédigé en vue d'une formation initiale des délégués (2010) :

« Les réclamations sont ainsi accueillies lorsqu'elles opposent des agents publics à leur administration, même lorsqu'ils sont encore en fonction, dès qu'il est établi que le motif du litige ne relève pas du pouvoir d'appréciation hiérarchique ou disciplinaire que cette administration exerce sur l'agent. Il en va ainsi des droits sociaux des agents publics. A l'inverse les sanctions, les notations, par exemple, ne relèvent pas de la compétence du MR ».

Outre les réclamations concernant les pensions de retraite, sont dès lors plus généralement considérées comme recevables les réclamations relatives aux droits sociaux des agents publics (par ex. congés statutaires de maladie hors appréciation médicale, supplément familial de traitement, trop-perçu de traitement ou d'indemnités, procédure de réintégration après disponibilité, allocations chômage pour perte d'emploi et indemnité de licenciement), ainsi que les litiges relatifs à l'entrée dans la fonction publique (concours, titularisation).

f) L'absence de dysfonctionnement : une amorce d'instruction du dossier sur le fond ?

Outre ces premiers critères qui sont relativement tangibles, la Recevabilité pourra, dans certains cas, être amenée à motiver l'irrecevabilité d'une requête par l'absence de dysfonctionnement. Le respect de la règle de droit par l'administration sera alors invoquée pour justifier l'absence de suites données à la requête par le Médiateur.

« Difficulté dans démarche de naturalisation car la requérante n'arrive pas à faire attester la légalité de son acte de naissance. Courrier d'irrecevabilité indique que le Ministère de l'immigration demande l'original de l'acte de naissance, qui n'a pu être fourni, et par conséquent le rejet du dossier « ne constitue pas un dysfonctionnement et il m'est par conséquent impossible d'instruire cette demande » » (Notes sur Recevabilité33).

« Père dont le fils a subi une invalidation de son permis de conduire pour usage de fausse plaque. Irrecevable : aucun dysfonctionnement administratif, l'usage de fausse plaque constitue une infraction » (Notes sur Recevabilité38).

« Requérant conduit en France depuis plus de 30 ans avec un permis étranger, et vient d'apprendre lors d'un contrôle routier qu'il aurait dû faire régulariser son permis en permis français dans la première année suivant son installation. Irrecevabilité car absence de dysfonctionnement » (Notes sur Recevabilité41).

« Eleveur de taureaux qui loue un terrain à la mairie, or la mairie lui annonce qu'elle ne va pas renouveler le bail. [...] Irrecevabilité pour absence de dysfonctionnement administratif » (Notes sur recevabilité 47).

Il est à noter que dans ces cas, le fait d'invoquer le respect du droit pour justifier l'absence d'intervention du Médiateur suppose d'exclure la possibilité d'une action en équité, modalité par laquelle l'institution peut justement intervenir dans des cas où les dispositions

légales en vigueur ont été correctement appliquées par l'administration en cause. En pratique, la Recevabilité anticipe ici sur une instruction du dossier qui est habituellement le fait des secteurs d'instruction. Cette possibilité lui est notamment ouverte pour des plaintes à caractère récurrent, telles que les réclamations liées à des problèmes de sécurité routière (permis de conduire, excès de vitesse). Concrètement, les agents de la Recevabilité ont été formés par les secteurs d'instruction pour identifier les cas dans lesquels l'irrecevabilité pour absence de dysfonctionnement peut être établie à leur niveau.

Enfin, le jugement porté sur la recevabilité de la plainte pourra aussi faire intervenir une dimension plus subjective, de l'ordre de l'« intuition », qui pourra conduire à aller « creuser » un dossier qu'on aurait pu rapidement juger irrecevable (E30). Cette part moins objectivable du travail interviendra aussi, sur des plaintes classées irrecevables, dans le choix d'un traitement plus ou moins approfondi de l'irrecevable en termes de degré de détail de la réponse faite au requérant et d'ampleur du travail d'information/réorientation (*cf infra*).

Encadré 6 : Description de la rubrique « saisir le Médiateur de la République » du site du Médiateur et du formulaire en ligne

<https://formulaire.mediateur-republique.fr/formulaire-reclamation/php/accueil.php> (au 20/07/10)

Avant la saisie de la réclamation, le Médiateur commence par rappeler l'existence d'autres médiateurs spécialisés : tout litige concernant une banque ou une assurance doit être soumis aux médiateurs bancaires ou au médiateur des assurances. Concernant les services publics, est ensuite rappelée l'existence de Médiateurs spécialisés.

Les « conditions d'intervention » du Médiateur de la République sont ensuite indiquées, au nombre de trois :

- « J'interviens¹⁸⁹ dans les litiges mettant directement en cause une administration ou un organisme investi d'une mission de service public ». S'ensuit la question : « Votre litige concerne-t-il une administration ou un service public ? », à laquelle il faut répondre en cochant oui/non, puis indiquer le nom de l'organisme en cause. Le fait de cocher « non » n'empêche pas la suite de la saisie, et aucun message particulier ne s'affiche.

- « Pour permettre mon intervention, toute réclamation doit être précédée de démarches préalables écrites auprès de l'organisme en cause ». S'ensuit la question : « Avez-vous fait des démarches écrites auprès de l'organisme concerné ? », à laquelle il faut répondre en cochant oui/non. Si on coche « non », un message s'affiche indiquant que le requérant doit d'abord adresser une demande écrite à l'organisme concerné, et ce n'est qu'en l'absence de réponse « au-delà d'un délai raisonnable » ou en cas de réponse insatisfaisante que le requérant peut saisir le Médiateur. Si l'on coche « non », on peut tout de même accéder au formulaire de saisine). Si on coche « oui », est rappelée la nécessité de joindre lors de la saisine tous les documents nécessaires à l'étude du dossier.

- « Je ne suis pas habilité à remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice ». S'ensuit la question : « Votre litige a-t-il été porté devant un tribunal ? », à laquelle il faut répondre en cochant oui/non. Le fait de cocher « oui » n'empêche pas la suite de la saisie, et aucun message particulier ne s'affiche.

Sont ensuite indiquées quatre possibilités pour la saisine du Médiateur concernant le litige : la

¹⁸⁹ Tout le texte est écrit à la première personne, c'est le Médiateur qui s'adresse au réclamant

prise de contact avec un délégué, le Pôle Santé, Sécurité des soins, l'envoi d'une demande par voie postale ou le formulaire en ligne. La voie parlementaire n'est pas mentionnée.

Pour les saisines concernant des propositions de réformes, un lien renvoie vers la plate-forme « Le Médiateur et vous ».

Formulaire en ligne : après les informations de contact (en insistant sur l'importance de l'adresse mail), une boîte « explications » invite à un récit du litige : « Décrivez votre problème et les démarches que vous avez déjà entreprises ».

Possibilité de joindre jusqu'à 5 pièces jointes de 5Mo chacune au max. Demande d'envoi par voie postale des documents qui ne peuvent être joints en ligne.

Les dispositions informatique et libertés sont rappelées en bas du formulaire.

D. « Le secteur qui dit non »... et au-delà : la réception de l' « irrecevable »

Ce n'est pas le moindre des paradoxes d'une direction de la « Recevabilité » que de dédier une partie considérable de son travail à la gestion de « l'irrecevable ». La simple organisation matérielle du rangement des dossiers au sein de cette direction fournit un indice de ce phénomène, puisque les armoires de dossiers conservés à la Recevabilité ne contiennent justement que des dossiers « irrecevables », les autres ayant été transmis aux secteurs d'instruction. En outre, la description de l'organisation du travail au sein du secteur (cf supra) fait bien apparaître le fait que ce qui occupe la majorité du temps du personnel du secteur est la gestion de l'irrecevable : en effet, seule la conseillère voit passer les dossiers immédiatement recevables, alors que les chargés de mission ne travaillent que sur des dossiers irrecevables ou nécessitant une remise en état avant leur transmission aux secteurs.

L'examen aléatoire de certains de ces dossiers (classés par ordre chronologique) permet de constater que non seulement ces saisines jugées irrecevables, bien que catégorisées comme telles, ont été systématiquement répertoriées (un « dossier » est ouvert pour chaque plainte reçue, quels que soient son contenu ou les modalités de saisines, contrairement à la pratique observée dans les délégations), mais chacune d'entre elles a aussi donné lieu à une réponse écrite circonstanciée. La réponse envoyée au requérant contient typiquement deux éléments : explication du motif de l'irrecevabilité, mais aussi réorientation du plaignant vers un/des interlocuteur(s) plus susceptible(s) de pouvoir apporter une réponse à sa requête (ex. conciliateur de justice, autre médiateur institutionnel, centre social, etc.).

Ces deux volets peuvent, dans certains cas, représenter un travail conséquent pour les chargés de mission. Bien qu'un certain nombre d'outils permettent une standardisation relative de certains aspects du travail (blocs de réponse standardisés, annuaires de contacts), de nombreux dossiers vont demander un travail « pédagogique » plus approfondi vis-à-vis du requérant et/ou des investigations beaucoup plus poussées pour identifier les autres démarches possibles pour ce dernier. Ceci pourra impliquer des échanges téléphoniques avec les requérants, conduisant aussi à placer les chargés de mission dans une situation d'écoute qui finit pratiquement par constituer un autre volet à part entière de leur travail – même si ce volet ne doit pas non plus être surestimé : un chargé de mission nous indique ainsi recevoir 3 ou 4 appels de requérants par jour.

« Dans des cas un peu complexes, on n'hésite pas évidemment à contacter les personnes pour avoir des éléments plus précis, pour un contact téléphonique, un contact humain, parce que ça peut être plus simple, et en tout cas nécessaire en complément d'un écrit. [Les chargés de mission] sont conduits à faire des recherches parce que vraiment, dans certains cas, orienter la personne, ce n'est pas si simple que ça. Comme leur nom et leur numéro de téléphone [des chargés de mission] figurent dans les réponses envoyées au réclamant, et que nous sommes « le secteur qui dit non », ils sont fréquemment... Les personnes les rappellent, il y a un aspect pédagogie, écoute, explications complémentaires [...]. Cela peut leur prendre beaucoup de temps, avec bien évidemment, puisque nous sommes toujours ceux qui disons non, nous avons parfois à faire à des gens pour qui c'était le dernier recours, ils ne comprennent pas, donc il y a beaucoup de détresse. Ce sont des situations, ce sont des échanges téléphoniques qui sont parfois lourds et difficiles à gérer » (E30).

Cette dimension du travail des chargés de mission fait en sorte que « l'empathie » est, pour occuper ce type de poste, une qualité tout aussi nécessaire que la qualité de l'analyse juridique :

Q: Pour revenir aux profils des chargés de mission, quelles sont les qualités d'un bon chargé de mission ?

R: La qualité première je pense, celle sans laquelle les autres ne seront pas utiles, c'est... l'empathie. En tout cas, le sens du service rendu au public. On est saisi de situations, certaines dramatiques, d'autres désarmantes [...]. On a une telle panoplie de situations, que vraiment, les aborder toutes de manière bienveillante, et avec l'envie de trouver une réponse et une solution quoi qu'il en soit, [c'est] la qualité première [...]. On est là pour répondre aux gens et pour les aider. Ensuite, on le fera bien si on a une capacité juridique, une capacité d'analyse de bonne qualité. Si on oriente mal les gens parce qu'on a fait une mauvaise analyse de leur situation, même si on le fait gentiment avec les meilleures intentions du monde, on ne rend pas service. Donc il faut que les gens aient une analyse rigoureuse de la situation » (E30).

De plus, il n'est pas rare que les agents de la Recevabilité effectuent parallèlement eux-mêmes une démarche auprès de l'organisme identifié, notamment dans des cas jugés urgents et/ou relevant d'une grande précarité. Des dossiers individuels peuvent ainsi être signalés à des mairies, centres d'action sociale ou Conseils généraux, bien que jugés irrecevables par le Médiateur. De façon apparemment paradoxale, un dossier jugé irrecevable peut ainsi faire l'objet de démarches aboutissant à un résultat assimilable à ce que l'institution qualifie par ailleurs de « médiation réussie ». Par exemple, un requérant qui saisit (par lettre manuscrite) le Médiateur pour lui demander « une aide même partielle pour le règlement de la quittance EDF » reçoit une réponse expliquant l'irrecevabilité de sa requête par l'institution, mais l'informant de la possibilité de demander à EDF le bénéfice de tarifs sociaux, en indiquant le numéro pour bénéficiaire de ce service. Parallèlement, une lettre est envoyée par le service de la Recevabilité (au nom du Médiateur) au directeur du CCAS de la ville, lui indiquant que le Médiateur a reçu ce dossier qui ne rentre pas dans ses compétences mais « semble révéler une situation de précarité qui m'incite à vous adresser copie de son courrier et à attirer votre attention sur ce dossier, à toutes fins utiles ». Le Médiateur informe le réclamant de cette démarche. Le CCAS lui répond avoir octroyé une aide au requérant sur sa facture EDF (Recevabilité³²). Restera ici classée « irrecevable » une saisine qui a par ailleurs, en pratique, fait l'objet d'une médiation réussie selon la définition en vigueur à la Médiation (inflexion du cours d'action d'une administration dans le sens souhaité par le requérant – cf partie suivante).

Autre exemple, celui d'une plainte extrêmement confuse, dont nous n'arrivons pas à saisir les tenants et les aboutissants à la lecture (à l'exception de la mention d'un conflit de voisinage), mais pour laquelle la Recevabilité va rédiger une lettre d'irrecevabilité très argumentée expliquant les différents recours possibles pour le requérant :

« Lettre très confuse, qui fait état de problèmes de voisinage notamment ; profonde détresse, mais on ne comprend pas bien le fond du problème. Réaction du Médiateur : lettre d'irrecevabilité au requérant, mais très argumentée et indiquant les autres démarches possibles : la lettre indique que le Médiateur n'est pas compétent pour traiter des problèmes de voisinage ; « Toutefois, vous n'êtes pas sans recours. Vous pouvez prendre contact avec un conciliateur de justice. Vous pouvez également prendre l'attache du lieu d'accès au droit le plus proche (cf liste jointe) en vue de bénéficier de consultations juridiques gratuites. Vous y serez renseigné sur les démarches que vous auriez intérêt à entreprendre. En outre, vous pouvez vous adresser aux services sociaux de votre commune ». +envoi d'une lettre au Conseil général pour signaler le cas, et le CG accuse réception » (Notes sur Recevabilité³¹).

Les entretiens et observations informelles au sein de ce service viennent confirmer l'importance de ce travail de gestion de l'irrecevabilité, en termes de temps consacré à cette tâche mais aussi du point de vue des valeurs des agents de ce secteur : si les cas de requérants trop insistants ne manquent pas de susciter l'agacement, on note par ailleurs un réel soin apporté à l'information des plaignants, et un attachement particulier à cette mission, notamment dans les cas de requérants en situation de fragilité ou de précarité. Cette dimension « sociale » de l'action, également identifiée chez les délégués, peut ainsi prendre une connotation beaucoup plus positive que chez certains de ces derniers. L'enjeu ici n'est pas seulement personnel (attachement individuel des acteurs à cette mission), mais correspond aussi à un enjeu institutionnel et à un message relayé au sein de l'institution. L'idée sous-jacente étant qu'il est tout à l'honneur du Médiateur que de prendre autant de soin à traiter des requêtes qu'il juge par ailleurs irrecevables ; une telle démarche est analysée comme participant au rayonnement de l'institution, mais aussi à une amélioration de l'image de l'administration en général, en conformité avec le sens – sinon la lettre – de la mission conférée au Médiateur.

L'importance de ce travail d'explication et de réorientation effectué à la recevabilité pourrait nous conduire à interroger la distinction même entre recevabilité et irrecevabilité. En effet, dans certains cas, le traitement approfondi de l'irrecevabilité par la direction de la Recevabilité pourra se rapprocher du travail fourni par un secteur d'instruction sur un dossier jugé recevable, mais pour lequel le secteur ne va pas faire de tentative de médiation. Au-delà des dichotomies permettant la catégorisation des dossiers et l'établissement de statistiques, c'est en réalité plutôt une gradation qu'on observe dans le traitement des dossiers, entre la plainte immédiatement jugée irrecevable et faisant l'objet d'une réponse courte, et le dossier transmis au secteur et qui fera l'objet d'une longue instruction, avec tentative de médiation et de nombreuses relances. Enfin, les dossiers jugés irrecevables peuvent faire l'objet de propositions de réformes (cf VI. « Les réformes... », p. 147).

Finalement, entre la forme d'instruction sur le fond qu'implique la réponse d'irrecevabilité pour dysfonctionnement, l'instruction des dossiers en urgence, la détection de pistes de réformes et le travail essentiel d'information et d'orientation fait sur les dossiers jugés « irrecevables », la Recevabilité apparaît comme bien plus que « le secteur qui dit non ».

IV. L'instruction des dossiers

A. L'organisation du travail au sein des secteurs d'instruction

1) Conseillers et chargés de mission

Une fois passés par le filtre de la Recevabilité, les dossiers jugés « recevables » sont transmis pour traitement aux différents secteurs d'instruction. Dans tous les secteurs, les dossiers arrivent d'abord sur le bureau du/de la conseiller-e, avant d'être effectivement traités soit par les chargé-e-s de mission, ou par le/la conseiller-e lui/elle-même. Après une première prise de connaissance du dossier, le conseiller en effectue la « cotation » (en lui donnant notamment un titre ou « analyse succincte » - *cf infra*, en plus du numéro de dossier) puis l'attribue à un chargé de mission qui va en assurer le traitement¹⁹⁰, en lui donnant parfois quelques indications complémentaires, relatives notamment à l'urgence éventuelle du dossier, ou encore dans des cas où le conseiller identifie dès la première lecture du dossier que l'on se dirige vers une « clôture » sans tentative de médiation. Un conseiller décrit ainsi ce travail :

« Tous les dossiers nouveaux qui montent de la Recevabilité, je les regarde, je les lis en entier, je fais ce qu'on appelle la cotation, c'est-à-dire que je les classe dans la nomenclature [...]. Puis ensuite, je dispatche entre les chargés de mission, en fonction des compétences et des spécialités, en attirant l'attention sur l'urgence éventuelle. J'essaie de détecter les dossiers urgents en fait, si vous voulez. Ça peut arriver que je donne des directives de traitement prioritaire, ou quand il y a une clôture évidente, de dire « clôture ». Ça dépend du chargé de mission, ça dépend du dossier, il n'y a pas de... Bon, ce n'est pas scientifique, chaque dossier est différent ».

Au fil de « l'instruction » du dossier, le chargé de mission se référera au conseiller pour avis, mais reste principal responsable de l'instruction du dossier. Comme le soulignent les conseillers de différents secteurs :

« tous les chargés de mission [...] ont une grande autonomie quand même sur leurs dossiers. C'est-à-dire que moi je vois tout ce qui entre, tout ce qui sort, mais entre les deux... »

« c'est le chargé de mission qui décide et qui traite le dossier de A jusqu'à Z, sous mon contrôle bien sûr ».

Les conseillers assurent par ailleurs eux-mêmes l'instruction de certains dossiers. Nous parlerons donc par la suite des « agent-e-s » du secteur pour désigner l'ensemble des personnes impliquées dans l'instruction des dossiers, qu'il s'agisse de conseillers ou de chargés de mission.

Les secteurs d'instruction revendiquent pratiquement tous l'absence de spécialisation des chargé-e-s de mission. Ceci apparaît bien dans la manière dont ce conseiller décrit la façon dont il répartit les dossiers entre les différents chargés de mission :

« il n'y a pas de spécialisation. Tous les chargés de mission ont à connaître de tous les dossiers. Alors d'ailleurs, de façon très prosaïque, quand il y a la distribution, donc je classe les dossiers par grands thèmes d'entrée selon le plan de classement qui est déjà pré-établi ; [et s'il y a] six dossiers [sur telle thématique], il y en aura deux pour chacun. [...]. Je pense qu'il va de l'intérêt de tout le monde d'avoir

¹⁹⁰ A été évoqué dans un des secteurs un fonctionnement antérieur selon lequel « chaque chargé de mission faisait son marché » dans une pile de dossiers mis à disposition par le conseiller, ce qui faisait en sorte que les dossiers les plus faciles à traiter étaient pris en priorité.

à traiter des matières un petit peu différentes. Ça permet d'avoir des regards neufs sur des dossiers dont on n'est pas, a priori, spécialiste. [...] ça permet une polyvalence et des échanges de point de vue » .

Le seul secteur mettant en avant une spécialisation des chargés de mission est le secteur AGE, comme l'explique un agent de ce secteur :

« La particularité de AGE, c'est que c'est un domaine très diversifié, donc [...] les chargés de mission sont spécialisés par domaine. Donc on a deux chargés de missions qui font plus particulièrement, voire parfois exclusivement de l'urbanisme, de l'environnement, des dommages de TP, etc. Une chargée de mission qui fait plus particulièrement tout ce qui est éducation, formation, diplômes, équivalence des diplômes, etc. Une chargée de mission qui est plus sur ce qui est services publics, locaux. Une chargée de mission qui fait quasiment tout le contentieux des amendes. Une chargée de mission qui est plus spécialisée en agriculture, en fichiers informatiques, en économie. Et puis une chargée de mission [...] qui est sur tout contentieux, sauf l'urbanisme ».

2) L'instruction et son traçage

Le travail réalisé sur les dossiers au sein des secteurs est communément désigné à partir de la métaphore juridictionnelle de « l'instruction », désignant un ensemble d'opérations, de tâches clairement identifiables auxquelles procèdent les agents du secteur à partir et autour du dossier individuel : par exemple, appel ou envoi d'un email au requérant ou à l'administration en cause, envoi d'une lettre de saisine, relances, envoi d'une lettre d'attente au requérant, appels téléphoniques à l'administration en cause, réception d'une réponse de l'administration, envoi d'une lettre de clôture au requérant et, le cas échéant, au parlementaire ayant transmis la plainte... Toutes ces tâches sont systématiquement répertoriées par l'agent-e chargé-e de l'instruction, sous deux formats possibles et non exclusifs. Conformément à l'usage le plus ancien à la Médiature, l'instruction fait l'objet d'un traçage systématique sur l'intérieur de la couverture cartonnée du dossier, sur lequel figurent, sous l'intitulé « instruction », deux colonnes, « Date » et « Événement » (cf Encadré 7 : Un exemple d'annotations sur l'intérieur de la couverture d'un dossier).

Mais les secteurs d'instruction disposent par ailleurs d'une application informatique spécifique, « Poséïdon », permettant un traçage informatique des démarches effectuées sur les dossiers. Le recours à cette application est très variable selon les secteurs, comme en témoignent les démarches différentes des agents lorsque nous nous présentons pour des séances de consultation de dossiers : là où certains nous confient d'épais dossiers sans faire référence à l'application informatique, d'autres commencent par nous faire une démonstration du fonctionnement de Poséïdon. Selon les secteurs, les pièces relatives à l'instruction se trouveront soit toutes dans le dossier papier et en partie sous Poséïdon, soit toutes sous Poséïdon et en partie dans le dossier papier (ex. conservation uniquement des documents originaux dans le dossier papier), soit partiellement sur l'un et l'autre support. Concrètement, l'utilisation de Poséïdon permet aux conseillers de suivre à tout moment l'état d'instruction d'un dossier, là où ils devaient auparavant poser des questions aux chargés de mission ou leur demander le dossier papier afin d'obtenir des informations sur ce point. Certains conseillers insistent ainsi auprès de leurs chargés de mission pour obtenir une utilisation plus systématique du logiciel, notamment pour le traçage des appels téléphoniques et des mails, en plus des courriers :

« Poseidon me permet de suivre effectivement l'évolution des dossiers, puisqu'on crée les événements courrier ; bon ça, j'ai demandé du coup... [...] [Au début, sous Poséïdon] on ne créait pas les événements téléphone, ou mail. Ce qui fait qu'on pouvait avoir l'impression qu'il y avait des dossiers

dormants, alors qu'ils ne dormaient pas, simplement moi de mon poste, je crois qu'ils dorment. Donc déjà, on a essayé d'être plus... d'avoir plus de suivi sur les dossiers Poseidon ».

Encadré 7 : Un exemple d'annotations sur l'intérieur de la couverture d'un dossier

Sur les dossiers cartonnés standardisés utilisés à la Médiature, l'intérieur de la couverture est dédié à la consignation des différents « événements » constituant « l'instruction » du dossier. L'intérieur de la couverture porte en haut à gauche la mention « Instruction », suivie de deux colonnes, « date » et « Événement ». Dans certains dossiers, l'instruction tient sur une page ; dans d'autres, les deux volets de la couverture sont remplis d'annotations. C'est le cas du dossier présenté ci-dessous, dont l'instruction s'étale sur plus de deux ans. Les annotations sont manuscrites. Les annotations ici en italique correspondent à celles qui sont, dans le dossier, de l'écriture du conseiller, alors que les autres annotations sont le fait du chargé de mission. On voit ici que le conseiller n'intervient (matériellement) sur le dossier qu'à des moments précis : ouverture et clôture du dossier, première saisine et deuxième relance du ministre.

Instruction	
Date	Événement
<i>[Date 1]</i>	<i>Expédition AR et réception [secteur]</i>
[Date 2]	Reçu [nom du CM] analyse [en marge, indication des contacts tel du réclamant]
[Date 3]	tel [adm. 1] ; courriel pour obtenir décision Mme X
[Date 4]	Courriel à [adm. 2] pour compléments de pièces
[Date 5]	tel [nom] ministère Y. Mme Z pas appel. Doit exécuter la décision → faire un courrier dans ce sens
[Date 6]	<i>Envoi saisine Ministre Y</i>
[Date 7]	Envoi courrier de relance à M. [Nom], Ministre de Y + lettres d'attente au parlementaire + requérant
[Date 8]	Mail de relance
[Date 9]	courriel relance Y
[Date 10]	relance
<i>[Date 11]</i>	<i>Envoi relance n°2 au ministre Y et lettres d'attente</i>
[Date 12]	relance tel
[Date 13]	relance tel
[Date 14]	Pas encore !
[Date 15]	tel réclamant (message). [commentaire sur fond du dossier]
[Date 16]	tel de M. A. Courriel de relance à Mme B.
[Date 17]	Tel min Y = [commentaire sur fond du dossier] Tel réclamant.
[Date 18]	[numéro de tel] Maître C.
[Date 19]	[commentaire sur fond du dossier] Tel M. D. [adm. 2] [numéro de tel] [commentaire sur fond du dossier] Courriel [adm. 2]
<i>[Date 20]</i>	<i>Envoi réponse définitive et lettre au réclamant</i>

Ce traçage systématique des « événements » constituant « l'instruction » d'un dossier est une chance pour le sociologue, permettant de reconstituer de façon très concrète, sur chaque dossier, la nature des tâches effectuées, ainsi que d'identifier rapidement les dossiers ayant donné lieu à une instruction plus complexe que les autres :

Le dossier est corné, les deux volets intérieurs du dossier cartonné sont entièrement remplis d'annotation décrivant l'instruction du dossier. [...]L'historique du dossier sous Poséidon comprend 29 événements (Notes sur Social10).

Cette liste d'événements ne suffit toutefois pas à rendre compte du travail réalisé sur les dossiers, qui implique aussi des étapes non référencées, notamment au début du traitement du dossier : mise en ordre du dossier individuel initialement soumis (et notamment, reconstitution et mise en ordre chronologique des différentes démarches du requérant et des réponses qu'il a eues de l'administration, attestées par différentes pièces apportées au dossier), réflexion sur le dossier pour décider de la conduite à tenir, recherche de documentation, recherche de contacts, rédaction des courriers et des emails, échanges éventuels avec le conseiller du secteur... Nous décrivons ici « l'instruction » d'un dossier en suivant les différentes étapes, et en prêtant une attention particulière à ce que la démarche de traitement des dossiers révèle du positionnement des agent-e-s de l'institution, entre l'administration et les administrés.

B. Prise de connaissance et prise de position face au dossier

1) L'analyse succincte du/de la conseiller-e

Si la Recevabilité fait un premier travail important de « défrichage » de l'objet du litige, qui se traduit notamment par l'orientation du dossier vers tel secteur plutôt que tel autre, les dossiers sont, sauf exception, transmis aux secteurs sans commentaires particuliers de la part de la Recevabilité. Sous format papier, le dossier transmis par la Recevabilité comporte les éléments de la saisine initiale par le/la requérant-e (lettre de saisine ou extraction du formulaire de saisine en ligne contenant le texte de saisine, documents annexes) et une copie de l'accusé de réception envoyé au/à la requérant-e par la Recevabilité, l'ensemble des documents étant réunis dans une pochette cartonnée sur la tranche de laquelle figurent le nom du requérant et le numéro du dossier.

Le travail de prise de connaissance du dossier et d'identification de la nature du litige va donc se répéter au niveau de chaque secteur d'instruction, en étant approfondi par rapport au premier examen fait par la Recevabilité, puisqu'est en jeu la définition d'une position de l'institution face au dossier au-delà de la seule question de la « recevabilité » de ce dernier. Dans tous les secteurs d'instruction, les dossiers sont d'abord examinés par le/la conseiller-e, qui donne une première identification générale de l'objet du litige par une mention manuscrite portée en couverture du dossier cartonné, sous la rubrique « Analyse succincte ». Cette « analyse succincte » fournit un résumé synthétique de l'enjeu du litige, plus ou moins précis selon les secteurs d'instruction, allant d'une simple identification du domaine concerné par le litige (ex. « Agriculture : produits agricoles/céréales », dossier AGE2) à une véritable analyse du motif du litige (ex. « droits de succession. Contestation de la valeur vénale retenue par l'administration pour déterminer l'actif successoral, concernant les actions d'une société », dossier Fiscal2). Au secteur Social, le conseiller a mis en place une nomenclature visant à porter sur la couverture du dossier des éléments complémentaires sur le type de litige concerné. Par exemple, la mention « NON OK » signale un dossier dans lequel le/la requérant-e est en désaccord avec la décision de

l'administration, alors que « ABS » signale un problème d'absence de réponse de l'administration.

Notons qu'à la fin de l'instruction, dans tous les secteurs, une mention supplémentaire sera portée sur la couverture cartonnée du dossier (ou sous Poséïdon), correspondant au codage de la « solution » apportée au dossier par le secteur d'instruction. La « clôture » du dossier sera alors scellée par une croix apportée dans une des « solutions » possibles figurant au bas de la couverture cartonnée de chaque dossier : « Médiation réussie », « Médiation non réussie », « Réclamation non justifiée après intervention » (lorsque la réclamation a été jugée non justifiée par le secteur après des échanges avec l'administration concernée), « informations données » (lorsque le secteur juge inutile d'intervenir, et se contente d'expliquer au requérant la position de l'administration), et « désistement/abandon » (lorsque le requérant retire sa demande, ou lorsque, par exemple, le secteur est amené à clore le dossier du fait de l'absence de suites données par le requérant à ses demandes concernant des pièces complémentaires à apporter au dossier).

2) Clarifier l'enjeu du litige et prendre position

Les dossiers, complétés par ces annotations manuscrites du/de la conseiller-e, sont ensuite affectés aux différent-e-s chargé-e-s de mission (et au/à la conseiller-e lui/elle-même) qui procèdent à leur instruction plus détaillée. Avant même que ne commence l'éventuel travail de médiation à proprement parler, l'enjeu pour les chargé-e-s de mission est double : il s'agit d'une part de prendre connaissance du dossier dans ses détails pour mieux identifier l'objet du litige et le motif du conflit entre l'utilisateur et l'administration, et d'autre part de prendre position face au dossier.

Concrètement, les dossiers font l'objet d'une sorte de lecture contradictoire, visant d'une part à comprendre la nature de la requête formulée, à examiner les arguments invoqués par le plaignant et à juger leur bien-fondé, et d'autre part à « comprendre comment a réfléchi l'administration », et « voir s'il y aurait une autre manière de traiter le dossier » (E21) – démarche en vue de laquelle le « sens pratique¹⁹¹ » administratif, qui caractérise les agents de l'institution, s'avère particulièrement utile¹⁹². Selon le témoignage d'un agent du siège, « On refait l'instruction en cherchant si quelque chose a été oublié ou mal examiné » (E21) : l'instruction à laquelle il est ici fait référence renvoie implicitement au traitement du dossier fait par l'administration en cause - l'implicite signalant d'ailleurs l'évidence de la démarche. Les agents du siège disposent, du fait de leur socialisation administrative, des compétences et savoir-faire leur permettant de comprendre ou de reconstituer la manière dont l'agent administratif chargé de l'instruction du dossier a raisonné et procédé face à celui-ci. Les agents des secteurs d'instruction sont en effet pour la plupart issus du secteur public (détachés ou mis à disposition), et assez fréquemment issus des administrations avec lesquelles ils sont amenés à entrer en relation dans le cadre de l'instruction des dossiers (par exemple, les agents du secteur Fiscal sont issus de l'administration fiscale). Tous les agents interviewés insistent sur l'intérêt de

¹⁹¹ Bourdieu, Pierre (1980) *Le sens pratique*. Paris: Les Editions de Minuit.

¹⁹² Baudot, Pierre-Yves et Anne Revillard. (2012), « Le Médiateur de la République, périmètre et autonomisation d'une institution », *Revue Française d'Administration Publique*, à paraître

cette expérience professionnelle passée pour faciliter la compréhension de la manière dont l'administration a traité le dossier, puis le contact qui, le cas échéant, sera établi avec l'administration en question. Un de nos interviewés insiste ainsi sur l'intérêt de travailler, dans son secteur d'instruction, avec des personnes « qui avaient mis les mains en dedans », ceci faisant en sorte qu'avec l'administration, « on parle le même langage tout de suite » (E5). Cette proximité avec les ministères saisis liée à la trajectoire professionnelle des agent-e-s n'induit pas pour autant de la part de ces dernier-e-s une prise de position systématique en faveur de l'administration, comme le révèle cette démarche d'examen contradictoire des dossiers. Plusieurs agent-e-s ont ainsi ressenti la nécessité de se positionner, avant toute question de notre part, par rapport à l'objection selon laquelle cette proximité pourrait faire obstacle à l'indépendance du Médiateur :

« Alors ça peut - enfin, vous allez me poser la question donc j'y réponds - ça peut paraître étonnant qu'un service qui est chargé, qui est indépendant, soit constitué exclusivement de fonctionnaires [...] dont on pourrait penser qu'ils auraient quelque mal à se départir de leurs vieilles habitudes, ne serait-ce que pour objectivement apprécier le travail de leurs collègues, entre guillemets. Bon. Alors, je pense franchement qu'il n'en est rien. J'ai beau chercher des cas ou des exemples, je n'en trouve pas » (E6).

Bien que ce profil n'induisse effectivement pas un ralliement systématique à la position de l'administration, ses effets sont également à distinguer de ceux que pourraient avoir des profils initialement plus « extérieurs » à l'administration. La position adoptée par les agent-e-s de l'institution face aux dossiers doit en effet aussi être comparée à celle de militant-e-s qui prendraient systématiquement position en faveur des requérant-e-s. Plutôt qu'une prise de parti *a priori* en faveur de l'administration ou du requérant, il s'agit donc de défendre tour à tour l'un et l'autre, en fonction du dossier.

3) Un médiateur tour à tour procureur et avocat ?

L'enjeu de cette reconstitution des démarches des un-e-s et des autres n'est en effet pas seulement de mieux saisir le « fond » du dossier, mais aussi, et indissociablement, de porter un jugement sur la légitimité des positions respectives du/de la requérant-e et de l'administration en cause. C'est, concrètement, au fil de cette reconstitution des démarches des un-e-s et des réponses des autres que l'agent va peu à peu se forger une opinion sur la légitimité de la requête, et prendre position dans le litige. L'idée selon laquelle le/la représentant-e de l'institution « prend position » face au dossier peut sembler en décalage par rapport à l'image de tiers neutre et impartial couramment associée à la figure du Médiateur, et qui est effectivement fortement valorisée au sein de l'institution, à travers l'idée selon laquelle, selon le mot d'ordre répété à l'envi au fil des formations internes, le Médiateur n'est « ni procureur de l'administration, ni avocat des administrés » (ou, selon la déclinaison de ce mot d'ordre au pôle Santé, « Ni procureur des établissements, ni avocat des victimes »). Mais si ce « ni... ni... » signifie l'absence de prise de position *a priori*, il n'est pas synonyme d'un refus de tout engagement à l'appui du requérant ou de l'administration en cause. Simplement, cette position est définie au cas par cas, à l'issue de l'examen du dossier individuel.

Tel est bien, en effet, l'enjeu de cette analyse contradictoire du dossier, puisqu'il s'agit pour l'agent-e concerné-e de déterminer si, à l'issue de son analyse du dossier, il/elle va se rapprocher plutôt de la position de l'administration ou de celle du requérant. Soit l'agent-e estime la plainte infondée (parfois à l'issue de quelques investigations complémentaires sur le dossier) ; dans ce cas, sa démarche va consister à expliquer au requérant la décision

administrative. Son argumentation visera à rallier le requérant à la position de l'administration. L'établissement de la légalité de la décision administrative sera alors un élément central de la réponse apportée au requérant, et sera invoquée pour justifier la non intervention du Médiateur (là où, dans d'autres cas, le Médiateur pourra justement se prévaloir d'une intervention en référence à des principes périphériques à la lettre du droit (« bienveillance », « équité ») pour justifier une demande de révision de la décision administrative en dépit de sa légalité). Par exemple, dans le cas suivant d'un requérant devant plusieurs années de cotisations à la MSA et demandant au Médiateur d'intervenir afin d'obtenir une atténuation du montant de sa dette, le secteur Social décide de ne pas poursuivre plus avant l'instruction du dossier après plusieurs contacts avec la MSA. Est alors invoquée l'absence d'« erreur d'application de la réglementation » pour justifier la clôture du dossier :

« ne relevant aucune erreur d'application de la réglementation [...], je ne suis pas en mesure de poursuivre plus avant l'instruction de cette réclamation » (Extrait de la lettre de clôture, Social6)

Ou encore, dans le cas suivant d'un requérant se plaignant de ne pas pouvoir obtenir du ministère de la Défense la mention « mort pour la France » pour son père décédé, le secteur AGP met en avant le fait qu'on ne peut déroger à la « stricte application de la réglementation », ce qui de surcroît créerait une inégalité de traitement :

« Je suis, en conséquence privé de tout moyen d'intervenir utilement dans ce dossier et je ne peux demander au ministère de la Défense de déroger, par une mesure individuelle, à la stricte application de la réglementation en la matière, ce qui romprait l'égalité entre les ressortissants du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre » (Extrait de la lettre de clôture, AGP4).

Seconde possibilité : l'agent-e chargé-e de l'instruction estime la requête totalement ou en partie justifiée, et c'est alors que peut intervenir une tentative de médiation, ou « saisine » de l'administration en cause afin d'obtenir une inflexion de son cours d'action (réponse en cas de problème de non-réponse d'une administration, ou modification d'une décision). Le Médiateur peut ainsi en pratique endosser successivement, au fil des dossiers, des rôles proches du « procureur » ou de « l'avocat ». Ceci est bien reflété par le commentaire d'un agent du siège sur son positionnement face aux dossiers :

« il y a un côté avocat lorsqu'on saisit une administration, qu'on développe un argumentaire, et puis il y a un côté juge quand on explique au réclamant pourquoi il a tort » (E7).

4) Les appuis de la réflexion

Ce travail visant à « se forger une opinion » sur le dossier peut impliquer de l'hésitation. Cette citation d'un agent illustre bien ce processus d'hésitation (on peut « passer d'un avis à l'autre »), qui peut impliquer des discussions avec d'autres agents (voire, dans le cas présent, des échanges avec un autre secteur d'instruction), et à l'issue duquel on finit par « prendre parti », un parti auquel on s'impose ensuite de « s'y tenir » même si des doutes peuvent ressurgir au fil de l'instruction du dossier :

« Parce que ce qu'il faut bien voir Madame, c'est qu'il est parfois difficile de se forger une opinion sur un dossier. Ça peut paraître étonnant mais c'est comme ça. La première opinion qu'il faut se forger c'est : est-ce qu'on est compétent ou pas ? Déjà. Et ça, ce n'est pas facile du tout. J'ai un dossier là que j'ai traité : j'en ai conclu qu'on n'est pas compétent. Mais dans un premier temps, je voulais intervenir. Donc, sur ce type de dossier, un travail d'équipe est souvent utile. C'était d'ailleurs le cas sur ce dossier, je l'ai travaillé avec ma collègue du secteur X et bon, on en a conclu - enfin on se met toujours d'accord, heureusement. Mais, ce qu'il faut c'est pouvoir prendre parti, de la manière la mieux fondée, bien sûr, ce qui, encore une fois, est parfois difficile. Et après, devoir s'y tenir même si à

l'instruction et au développements qui vont nous arriver ensuite, ultérieurement, par l'administration, on a des doutes et on se dit : « ah finalement, est-ce que je n'aurais pas du plutôt faire ça que ce que j'ai fait ? ». Bon. Alors, c'est un peu trop tard bien entendu. Il faut en tirer des conséquences : pas que le dossier a été techniquement mal traité parce que là, ça ne va pas. En revanche, les conséquences qu'on va en tirer c'est que, par exemple, on n'a pas eu suffisamment d'éléments ; ou bien, la position de l'administration nous paraît toujours très discutable mais pour des raisons qu'il est souvent intéressant d'essayer de bien déterminer, on n'est pas en mesure - quand on a un dossier qu'on clôt non satisfait - on n'est pas en mesure de demander à l'administration, de la persuader de revenir sur la décision. Et donc là, ce sont des dossiers - et ils sont nombreux - où finalement on peut avoir, bon avant bien entendu d'avoir pris parti, mais on peut, c'est souvent le cas, passer d'un avis à un autre. Bon, il y a des dossiers où c'est clair, mais les choses ne sont pas toujours blanches ou noires, malheureusement » (E6).

Sur quelles ressources d'expertise les agents des secteurs s'appuient-ils dans ce travail sur les dossiers ? Au secteur Social a été mis en place depuis quelques années un système de mutualisation des ressources, avec la création d'un dossier partagé sur le serveur du secteur, communément appelée la « boîte à outils », dans laquelle se trouvent notamment de la documentation technique sur les procédures relatives à certains organismes, ou encore des modèles de lettre. Dans les autres secteurs, le travail de documentation est plus individuel (« On se débrouille pour aller trouver la législation, la jurisprudence, les règles à appliquer » (E21)). La plupart des bureaux des différents secteurs d'instruction contiennent des Codes Dalloz (Code de la sécurité sociale au Social, Code des impôts au Fiscal, Code de procédure civile et Code de procédure pénale à Justice), dont l'usage et la localisation (sur le bureau ou au sommet d'une étagère) signalent la fréquence variable d'utilisation ; les ressources juridiques en ligne sont par ailleurs fréquemment utilisées (Légifrance, LexisNexis...). Si la nature de l'expertise mobilisée est à dominante juridique dans les secteurs d'instruction, ce n'est pas le cas au Pôle santé où, au moment de notre enquête, l'expertise mobilisée était principalement médicale¹⁹³.

Cette première étape de prise de connaissance du dossier et de définition d'une position par rapport à celui-ci pourra impliquer une mise en relation avec le/la requérant-e (le plus souvent par téléphone ou par mail), mais aussi avec l'administration ou les administrations concernée(s) par la requête, à des fins de renseignement sur le dossier. Cette prise de contact avec l'administration se distingue de la « saisine » de celle-ci dans le cadre d'une tentative de médiation (cf *infra*) par le fait qu'il s'agit d'une simple demande de renseignement : on ne demande pas, à ce stade, à l'administration de revenir sur sa décision. Dans la mesure où de telles prises de contact avec l'administration sont fréquemment nécessaires, l'identification du nom et des coordonnées du correspondant pertinent au sein de l'administration devient un facteur déterminant de la plus ou moins grande efficacité dans le traitement du dossier. C'est la raison pour laquelle le secteur Social a mis en place un réseau de correspondant au sein des différents organismes avec lesquels il est amené à entrer en contact, afin de faciliter les mises en relation et la rapidité des réponses. Des conventions ont ainsi été signées avec la plupart des organismes interlocuteurs du secteur Social (CNAM, Pôle Emploi, etc.).

Ces échanges avec l'administration peuvent aussi avoir un effet d'apprentissage pour le secteur concerné ; ainsi, au Social, les explications apportées par des organismes sur telle ou telle procédure, lorsqu'elles sont susceptibles de s'appliquer à d'autres cas individuels, sont conservées dans la « boîte à outils » collective du secteur, en vue notamment de favoriser un « gain de temps » dans le traitement des dossiers :

¹⁹³ Une juriste a entre-temps rejoint l'équipe du Pôle.

« [Nous avons] un dossier où il y a, classés par thèmes, les argumentaires techniques de certains organismes. C'est-à-dire que quand les organismes nous répondent, parfois c'est tellement complexe et c'est d'une telle précision, on se dit : « ça on va le garder », comme ça on ne le recherchera pas. Tout est écrit, les textes, tout ça... On ira le chercher directement. Donc on a essayé de voir comment on pouvait gagner du temps aussi » (E14).

Le secteur d'instruction intervient alors de façon autonome, sans avoir à faire valider ses démarches par le Médiateur, alors que les « saisines » impliqueront dans la plupart des cas des courriers signés du Médiateur lui-même.

5) En cas de clôture sans tentative de faire changer la position de l'administration : un « travail pédagogique » auprès du requérant

A l'issue de ce processus, l'agent du secteur a donc « pris parti » dans le litige, choisissant soit de se rallier à la position de l'administration, soit de chercher à faire changer celle-ci conformément à la requête de l'utilisateur. Dans le premier cas, le travail du secteur n'est pas terminé pour autant : en dépit du choix de clôture du dossier sans intervention auprès de l'administration, les agents des secteurs d'instruction veillent à apporter au requérant le plus d'éléments possible leur permettant de mieux « comprendre » la position de l'administration, dans un effort de rapprochement des parties en litige qui peut être analysé comme relevant d'une démarche générale de médiation.

Insistant sur l'importance de ce travail « pédagogique » réalisé auprès des requérants, le témoignage de cet agent d'un secteur d'instruction met en lumière l'effet ambivalent de l'habitus administratif. Celui-ci peut être pour partie analysé comme un effet positif en ce qu'il facilite l'identification du problème et la reconstitution du raisonnement de l'administration :

« il est très utile [...] de bien connaître les rouages de l'administration. Parce que, c'est souvent d'ailleurs, très souvent, une des origines de litiges c'est une incompréhension, et tout simplement le fait que : ou bien le réclamant n'a pas frappé à la bonne porte, ou bien il ne comprend pas ce qu'on lui a dit, ou bien l'administration ne lui a pas bien expliqué [...] Ou parce que l'administration n'a pas toujours eu le temps, bon, y'a cela aussi, y'a cette dimension. Et le Médiateur de la République a un rôle pour ce type d'affaire – ce n'est pas la majorité des affaires - mais pour ce type d'affaire, un rôle pédagogique qui est très important et ce faisant, je pense que là, bien des fonctionnaires peuvent parfaitement, enfin, sont les mieux à même de répondre et d'expliquer » (E6).

Inversement, cet habitus administratif peut également fonctionner comme un obstacle dans la communication avec le requérant du fait de l'emprise d'un jargon technique dont il s'agit de se déprendre (« perdre les habits de fonctionnaire dans sa tête ») dans le cadre de cet effort « pédagogique » :

« Mais ce qui est le plus difficile c'est de se départir de ses habitudes et de son expression technique – je ne dirais pas « orale » parce qu'on reçoit assez peu les réclamants - mais son expression écrite dans un domaine technique. Pour un fonctionnaire, il est difficile souvent de traduire avec le souci de la précision et de l'exactitude un terme technique, ce qu'il faut pourtant faire pour le faire comprendre, pour être compris. C'est ça l'une des difficultés. Mais je pense que cette difficulté, elle serait la même pour un avocat » (E6).

Cet effort didactique, d'autant plus nécessaire qu'il s'agit de rallier le requérant à la position de l'administration (l'enjeu est moindre lorsque le requérant a obtenu gain de cause) conduit donc à mettre de côté un registre technique dont, à l'inverse, on va privilégier l'usage dans le cadre des saisines de l'administration – d'où l'idée, selon les termes de notre interviewé, de « deux casquettes » du Médiateur :

« Et donc, en fait, on a deux casquettes si vous voulez. Lorsqu'on s'adresse à l'administration : la nécessité d'une technicité et d'une expertise absolue ; et puis, dès qu'on écrit au réclamant pour répondre à sa réclamation : alors, si c'est satisfait c'est facile parce que là, bon, lui, ce qu'il veut c'est le résultat, peu importe comment on y est arrivé, mais en expliquant un petit peu... Mais, lorsqu'en revanche il convient de bien expliquer l'appréciation de l'administration, pourquoi l'appréciation de l'administration est celle-là et pas une autre, [...] là, y'a vraiment une nécessité d'un effort pédagogique et d'un maniement des termes techniques avec le souci toujours de la plus grande compréhension et de la plus grande clarté. Ça, c'est un exercice qui n'est pas facile » (E6).

Ce travail « pédagogique » réalisé auprès des requérants est particulièrement valorisé par les agents des secteurs, bien qu'il ne soit pas au cœur de leur activité. L'« écoute » est valorisée indépendamment de l'issue de l'instruction du dossier:

adoucir la situation de la personne, soit par l'information donnée, soit par la compréhension qu'on peut lui donner, soit par l'acceptation qu'on peut lui faire avoir d'une décision, soit par l'écoute tout simplement - savoir que quelqu'un s'occupe de son cas.

6) De la prise de position sur le dossier au choix d'intervention

Une requête jugée légitime va-t-elle automatiquement faire l'objet d'une tentative de médiation ? On pourrait faire l'hypothèse, notamment du fait de la charge croissante de dossiers à traiter, d'un choix en opportunité de la part des agents du siège, qui ne tenteraient des médiations que dans les cas où celles-ci ont, selon leurs estimations, des chances d'aboutir. Or si les agents du siège ont effectivement des anticipations sur les chances de réussite de la médiation (en fonction notamment de la nature du dossier et de la réactivité ou de l'ouverture de l'administration concernée), ils se font un point d'honneur de tenter la médiation indépendamment de cette évaluation. Par exemple, au secteur Justice, en dépit des appréciations variables des demandes relatives aux titres de séjour d'une préfecture à l'autre, la saisine se fera quelle que soit la préfecture, sur la seule base de l'évaluation du dossier (E23). Les agents des secteurs d'instructions semblent ainsi assez attachés à l'idée selon laquelle l'anticipation de l'échec ne doit pas décourager une tentative de médiation. C'est plutôt dans un second temps que les résistances opposées par l'administration concernée pourront inciter l'institution à clore le dossier, constatant l'échec de la médiation.

C. La saisine

On parle de « saisine » d'une administration lorsque le Médiateur interpelle l'administration concernée afin d'obtenir une modification de son cours d'action : modification d'une décision, ou réponse en cas de problème de non-réponse.

1) Une notion aux usages pluriels

La frontière est parfois délicate à établir entre les « saisines » et les autres formes de sollicitation des administrations par le Médiateur, notamment à des fins d'information. Ainsi, l'absence de réponse écrite d'une administration à un requérant ne fera pas toujours l'objet d'une « saisine » de l'administration en question par le Médiateur. Dans certains cas, le Médiateur « saisira » effectivement l'administration et poursuivra ses démarches jusqu'à l'obtention d'une réponse. Mais il nous a également été donné à voir, au secteur Justice, des cas (impliquant l'administration de la Justice) dans lesquels le Médiateur se contente de s'informer

des retards pris dans l'instruction des dossiers auprès des juridictions concernés, et de répercuter cette information au requérant.

Le requérant saisit le Médiateur par formulaire : il s'est vu notifié par téléphone une décision du tribunal des Prud'hommes mais n'a toujours pas obtenu la notification écrite 5 mois plus tard. Le requérant est conscient de n'être qu'un cas parmi d'autres (tous les dossiers ont du retard) et des raisons du retard (manque de personnel). [...]

Démarche CM Justice : appel Conseil des prud'hommes concerné. Annotation sur couverture : « [date]. CPH de [Lieu] : délai de notification très longs. [...] Espère pouvoir résorber le retard juillet et août ».

Lettre clôture au requérant indique démarche auprès du greffe, et que la décision concernant le requérant devrait pouvoir lui être notifiée avant l'automne. Solution codée « Informations données » (Notes sur Justice3)

2) Les modalités de saisine

Cette démarche de « saisine » des administrations, qui constitue la raison d'être de l'institution dans sa vocation de règlement non juridictionnel des litiges administratifs, induit dans la plupart des secteurs une certaine solennité, marquée par l'envoi d'un courrier signé du Médiateur lui-même (indiquant simplement en référence du courrier le contact du conseiller ou chargé de mission chargé du dossier) là où les autres échanges de l'institution avec les administrations pourront se faire sous des formes plus diverses (téléphone, email), au niveau des secteurs d'instruction (chargés de mission et conseillers). Ce formalisme se double de précautions particulières et d'un passage par la voie hiérarchique, alors que les chargé-e-s de mission sont par ailleurs beaucoup plus autonomes dans les démarches de simple demande d'information qu'ils sont susceptibles de faire auprès des administrations. Ainsi, les projets de lettre de saisine, lorsqu'ils sont rédigés par les chargé-e-s de mission, sont généralement relus par le/la conseiller-e (voire de façon complémentaire par un-e autre chargé-e de mission pour vérification), avant d'être transmis au cabinet du Médiateur pour signature. L'effort de respecter un certain nombre de contraintes formelles se donne également à voir dans la manière dont un agent décrit la « structure de rédaction » des saisines, qui lui rappelle « les fiches d'arrêt de [ses] études de droit », et qu'il présente comme une structure en quatre points : description des faits, description de la réponse de l'administration, analyse de la règle devant être appliquée ou, bien que la règle ait été appliquée, « demande de réexamen du cas particulier avec bienveillance », demande d'intervention pour rectifier la décision initiale.

Ce formalisme particulier qui marque la démarche de saisine de l'administration n'est toutefois pas de mise de façon systématique, ni dans tous les secteurs. Le secteur Social privilégie en effet la saisine par mail, pour des raisons d'efficacité – le mail pouvant par ailleurs être précédé ou doublé d'un appel téléphonique. Ceci correspond aussi à un usage plus systématique qui est fait, au sein de ce secteur, du logiciel Poseïdon, permettant le suivi de l'instruction des dossiers en interne. Comme nous l'explique un agent du secteur nous faisant une démonstration des démarches sur un dossier donné devant son ordinateur :

« Au secteur Social aujourd'hui, 80% des saisines sont des saisines par mail. Ça veut dire qu'on va rentrer dans Outlook [il montre]. Vous voyez : conciliateurs CPAM par exemple, j'ai une liste qui est adressée par la caisse nationale et qui nous est mise à jour régulièrement - que nous-mêmes mettons à jour au fur et à mesure qu'on a des gens - où là, j'ai, en direct dans chaque caisse, pour la caisse de [ville] par exemple en [département], j'ai Monsieur X ; j'ai sa ligne directe – ce qui aujourd'hui est compliqué, d'obtenir une ligne directe dans un organisme ; j'ai son fax ; j'ai son mail perso ; j'ai un mail générique conciliateur qui permet, quand il n'est pas là, que l'affaire soit traitée. [...] Je peux

mettre en copie le directeur, voire, si c'est une intervention en équité - c'est dans le cadre de la convention qu'on a signé avec la CNAM - je vais l'adresser au directeur, je fais une copie au conciliateur et je vais également faire une copie à la mission nationale conciliation à la CNAM, qui pilote l'ensemble de ses conciliateurs au niveau régional. J'ai ça pour la CNAM, j'ai ça pour Pôle emploi, j'ai ça pour le RSI, j'ai ça pour la CRAM [...]. Donc, la saisine, elle se fait, en fait, par un mail. Ça peut être un coup de fil avant où on dit : « tiens, vous êtes dans telle situation », on essaye de s'expliquer par téléphone, en général » (E5).

Outre l'objectif général visant à accélérer le traitement des dossiers (le secteur Social a connu une charge importante en termes de dossiers à traiter), les démarches par téléphone, par mail ou par fax peuvent être privilégiées dans des situations dont les agent-e-s des secteurs jugent qu'elles relèvent de l'urgence et appellent une réponse rapide. Il en est ainsi d'un dossier traité au secteur AGP, dans lequel la requérante ne parvient pas à obtenir, de la part d'une mairie qui l'a employée pour des vacances, une attestation des heures effectuées pour faire valoir ses droits devant les Assedic. La chargée de mission AGP saisit alors la mairie par fax pour lui rappeler son obligation d'envoyer l'attestation concernée :

La requérante, mise en dispo de la FP et ayant fait pendant ce temps des vacances dans une mairie, n'arrive pas à obtenir de la mairie une attestation des heures faites, pour faire valoir ses droits devant les Assedic. [...] Dans ce cas, la saisine de la mairie s'est faite par fax : dans sa lettre, la CM AGP (qui signe elle-même, pas lettre du Médiateur) rappelle à la mairie qu'elle a obligation d'envoyer l'attestation, que la requérante a des droits en tant que contractuelle, et que l'attestation doit être envoyée « en urgence ». (Notes sur dossier AGP1).

Ce traitement des dossiers en urgence peut également se faire au niveau de la Recevabilité. Ce service a en effet la possibilité d'intervenir en urgence, y compris par des tentatives de médiation, sur les cas particulièrement critiques appelant une action rapide. L'urgence de la démarche conduit alors à utiliser le mail ou le téléphone pour « saisir » l'administration concernée, bien que ces démarches soient par ailleurs formalisées par un courrier officiel.

[...] Lorsque l'on est saisi de réclamations dans lesquels on perçoit une très grande urgence, et où il est nécessaire d'intervenir sans délai, dans ce cas le secteur Recevabilité peut traiter sur le fond la réclamation et tenter une intervention, une médiation. C'est arrivé régulièrement... Les cas que l'on traite actuellement, ce sont des personnes qui ont des difficultés pour obtenir le renouvellement de leur carte d'identité, leurs papiers d'identité. C'était beaucoup le cas avant les modifications apportées par le ministère de l'Intérieur[...]. Et on a beaucoup de situations de personnes âgées, de dames âgées qui n'arrivent pas à obtenir le renouvellement de leur carte vitale, et qui se trouvent en difficulté pour la prise en charge de leurs frais. Donc on s'est un peu spécialisé là-dessus, quand il y a urgence sinon on ne va pas... si les conseillers des secteurs ou les délégués du médiateur peuvent traiter ces dossiers... Mais voilà, dans ce cas-là on intervient nous-mêmes, on procède comme le feraient les secteurs d'instruction, avec un contact téléphonique, un courrier retraçant la situation et on demande au service en question s'il accepte de reprendre le dossier ou de le reconsidérer, en aucun cas on enjoint à revoir le dossier, on invite, on demande si c'est possible ou s'ils acceptent de le réexaminer.

Q : Dans ce cas-là, c'est le même travail que ce qui est fait dans les secteurs d'instruction ?

R : C'est le même principe.

Q : Donc j'imagine que ça ne se fait pas forcément par courrier si c'est de l'urgence...

R : On appelle, mais on double toujours d'un mail, d'un fax, d'un courrier, pour qu'il y ait un formalisme respecté. Comme ce sont des situations... On rencontre les mêmes difficultés que les secteurs d'instruction. Soit le premier contact permet de débloquer la situation, et tout va bien. Soit il faut plusieurs échanges pour essayer d'aboutir à une médiation réussie. Soit le service peut toujours

décider de rester sur sa position, mais voilà c'est le même principe mais on le fait de manière un peu accélérée, compte tenu de la situation des réclamants » (E30).

En apparence anodine, la question des supports matériels de la saisine n'est en réalité pas sans incidence sur la définition même de ce qu'est une saisine, et partant, sur le décompte des médiations au sein de l'institution. En effet, au secteur Justice, en réponse à une question de notre part sur la différence entre saisine et simple demande d'information auprès d'une administration, c'est, en contradiction avec les éléments de fond que nous suggérions dans notre question, le critère du support de communication qui est spontanément évoqué comme critère de définition de la « saisine » :

« Q : D'ailleurs, ça me fait penser à une question de vocabulaire qui m'interpelle souvent : à partir de quand est-ce que vous appelez ça une saisine en fait ? Vous faites différentes démarches auprès des administrations : parfois, il s'agit simplement d'une demande de renseignement, et à partir de quand est-ce que l'on parle d'une saisine d'une administration par le Médiateur ?

R: Pour moi une saisine c'est un courrier signé du Médiateur de la République à l'adresse d'un organisme extérieur » (E23).

Dans un autre secteur d'instruction, la notion de « saisine officielle » est fortement associée à l'idée de « courrier papier », et la notion de saisine semble intervenir plutôt comme marquant une étape dans l'instruction du dossier, que comme un choix d'orientation précis (tentative de médiation) : on ne fera de saisine officielle par courrier papier que « quand le problème est déjà dégrossi » par des échanges par mail et par téléphone.

Or ce primat donné au support matériel de la saisine comme critère de sa définition doit être pris au sérieux, car il n'est effectivement pas sans incidence sur la manière dont vont être codées les « solutions » apportées par le secteur aux dossiers. C'est notamment ce qui permet de donner sens à des codages paradoxaux au premier abord, comme ce cas dans lequel le secteur Justice parvient effectivement à modifier le cours d'action de l'administration en cause (préfecture), de surcroît pour un requérant dont les droits ne sont pas évidents à faire valoir (détenu qui rencontre des difficultés pour obtenir le renouvellement de sa carte de séjour), mais ne code pas pour autant la solution du dossier comme « Médiation réussie » :

Détenu qui rencontre des difficultés pour obtenir le renouvellement de sa carte de séjour, son dossier étant bloqué à la préfecture X alors que pour sa demande de régularisation, il devrait être transféré à la préfecture Y.

Envoie une lettre au Médiateur en indiquant les coordonnées de son conseiller d'insertion au sein de l'établissement, ainsi que de son avocat.

Démarches CM Justice (annotation crayon papier en marge de couverture du dossier) : beaucoup de démarches, les deux pages de la couverture sont remplies. Les démarches se font essentiellement par téléphone, et un peu par mail ; contact tel avec le conseiller d'insertion. Annotations qui donnent des précisions sur le dossier du requérant [...] Plusieurs échanges téléphoniques avec les préfectures concernées, à l'issue desquels le dossier est effectivement transféré à la bonne préfecture.

Etonnamment, le dossier est codé « Informations données », alors qu'il donne plutôt l'impression d'une médiation réussie : certes, le détenu n'a pas obtenu ses papiers, mais son dossier a été débloqué. (Note sur Justice14).

Ici, le codage du dossier comme « information donnée » plutôt que « médiation réussie » peut étonner, si l'on part du principe qu'il est dans l'intérêt des secteurs d'instruction de se prévaloir d'un nombre important de médiations réussies. Une piste possible d'élucidation de ce paradoxe réside dans la définition de la « saisine » précédemment donnée par les agent-e-s du

secteur : ici, point de courrier formel à en-tête du Médiateur, donc pas de « saisine », et en l'absence de « saisine », on ne peut déclarer une « médiation réussie ».

Dans d'autres secteurs, et notamment au Social, la frontière entre les « saisines » (telles que formellement définies au sens strict au sein de l'institution, comme des demandes visant à modifier le cours d'action d'une administration) et autres démarches vis-à-vis des administrations a semblé moins opératoire. Au Social, le terme « saisine » semble être utilisé de façon plus globale pour désigner toutes les démarches menées auprès des administrations. C'est le sens qu'il semble falloir donner aux « 80% de saisines par mail » précédemment évoquées. Concrètement, dans l'histoire de ce secteur, le changement de procédure est à relier à l'arrivée de deux nouveaux agents soucieux de résorber un stock de dossiers devenu trop lourds, et qui ont instauré cette pratique de prise de contact par mail et par téléphone avec les administrations, permettant un important gain de temps :

« on a commencé à traiter beaucoup plus de dossiers par téléphone et par mail et du coup, à pouvoir régler des dossiers quelquefois en l'espace d'une heure ; là où avec échange de courriers, le circuit des parafeurs, des réponses etc., on ne pouvait pas rentrer décemment sous une gestion à un mois. On ne pouvait imaginer qu'un dossier, à partir du moment où il était ouvert chez nous, soit géré en moins d'un mois dans l'ancienne méthodologie. Avec la technique coup de fil, mail, échange de mails, que ce soit pour débloquer un dossier qui était coincé ou que ce soit pour dire : « l'administration a raison, on clôture », on pouvait arriver à une gestion qui était d'une heure. Puis, une heure de rédaction, une heure, une heure et demie de rédaction de clôture du dossier. Ça changeait quand même, notoirement, la donne » (E5).

3) L'argumentaire déployé

Comment une institution dénuée de tout pouvoir coercitif (à la différence des tribunaux) peut-elle espérer se faire entendre des administrations ? Il convient d'abord de noter que si la loi prive le Médiateur de toute force de coercition, elle lui confère un certain nombre d'instruments qui pourraient fonctionner comme des moyens de pression vis-à-vis des administrations mises en cause : l'article 9 de la loi de 1973 prévoit que le Médiateur peut, « à défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, [...] rendre publiques ses recommandations sous la forme d'un rapport spécial », et l'article 10 prévoit qu'« à défaut de l'autorité compétente, le médiateur peut, au lieu et place de celle-ci, engager contre tout agent responsable une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir d'une plainte la juridiction répressive ». Le « rapport spécial » prévu à l'article 9 renvoie au rapport annuel du Médiateur (article 14), dans lequel des cas sont effectivement exposés, mais de façon relativement succincte, et sans que la localisation précise des administrations en cause soit indiquée. Si la publication des cas peut effectivement fonctionner comme un levier de pression vis-à-vis des administrations, l'institution a fait de cette publication de « rapport spécial » un usage plus limité que celui qu'en a fait une institution comme la HALDE, qui publie ses « rapports spéciaux » au *Journal Officiel*. Nous n'avons par ailleurs pas rencontré de cas de mise en œuvre par le Médiateur des sanctions disciplinaires prévues à l'article 10.

Le Médiateur de la République étant dépourvu de tout pouvoir coercitif, et faisant peu ou pas usage des pouvoirs qui lui sont conférés, comment peut-il se faire entendre des administrations qu'il interpelle ? Comment procède-t-on pour convaincre une administration de revenir sur sa décision, ou d'apporter une réponse à un requérant en cas de non-réponse ? Quelles sont, au-delà des stratégies argumentaires consciemment déployées, les éléments favorisant le succès de la médiation ? Nous distinguerons l'argumentation sur le fond

(arguments déployés) et les éléments plus caractéristiques de la forme prise par la démarche de saisine (qui saisit l'administration, comment, etc.) et qui sont susceptibles d'en favoriser l'aboutissement.

a) Argumenter dans le droit

Deux grands ensembles de registres argumentaires à l'appui du cas du/de la requérant-e peuvent être distingués en fonction de leur positionnement par rapport au droit, ou à l'argument de légalité de la décision administrative. Dans le premier cas, l'argumentaire développé par le siége aura une teneur juridique ; il s'agira, en substance – bien que rarement de façon aussi explicite – d'établir que la décision administrative déroge à la légalité. Ceci pourra aller du simple « rappel à la loi » (lorsque le pôle Santé, à défaut d'un succès du/de la requérant-e dans ses démarches, en vient à faire lui-même une demande de transmission de dossier médical pour un-e patient-e) à l'invocation d'une jurisprudence plus spécifique à l'égard de laquelle la décision entre en contradiction. Par exemple, dans le dossier suivant ayant débouché sur une « médiation réussie », l'agent AGP chargé de l'instruction du dossier fait valoir une décision du Conseil d'Etat relative à l'indemnisation chômage d'agents ayant refusé un renouvellement de leur contrat :

Une aide-soignante en CDD a refusé le renouvellement de son contrat pour pouvoir suivre sa formation dans une école de soins infirmiers dont elle avait réussi le concours. Du coup l'hôpital qui l'employait refuse d'assumer la charge de son indemnisation au titre des allocations chômage, au motif qu'il n'y a pas perte involontaire d'emploi (ce qui est la condition préalable à l'indemnisation du chômage). Or dans ce cas, le Médiateur fait valoir une jurisprudence du Conseil d'Etat qui précise que peut être indemnisé l'agent qui refuse le renouvellement de son contrat « pour un motif légitime », tel qu'un motif lié « à des considérations d'ordre personnel », et le Médiateur argue que la réussite au concours de l'école d'infirmières relève de ce cas. Dans ce cas, le Médiateur a obtenu gain de cause auprès de l'hôpital, et la requérante va pouvoir percevoir l'ARE. (Notes sur AGP2)

Le Médiateur peut également intervenir pour favoriser la mise en œuvre effective d'une disposition législative, dans des situations où les requérants peinent à faire valoir les droits institués par la loi. Il en est ainsi du dossier suivant, qui met en jeu l'application d'une des dispositions de la loi du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ». Alors que la requérante peine à faire valoir ses nouveaux droits devant la MSA, la MSA justifie sa non application du décret concerné par le manque d'informations transmises à ce sujet par son ministère de tutelle. Le Médiateur saisit alors le ministre de l'Agriculture, faisant valoir la nécessité d'une meilleure information des organismes concernés par la mise en œuvre de ces droits :

La requérante, déclarée handicapée à 80%, revendique l'application du décret 2005-1774 qui prévoit une majoration des retraites non salariées agricoles attribuées avant 60 ans en qualité de personne handicapée. La MSA lui répond, en substance, qu'elle n'a pu appliquer le décret par manque d'indications de son ministère et de son « échelon central ».

→ d'où : première démarche du secteur Social consiste à saisir le ministère. Courrier de saisine du ministre, dans lequel on a une présentation du cas individuel et de la réponse de la MSA, avec le commentaire :

« Pour ma part, je constate que dans l'attente de vos instructions, l'intéressée se trouve pénalisée, ainsi que beaucoup d'autres assurés susceptibles de bénéficier de ce dispositif.

Aussi je vous saurais gré de bien vouloir m'indiquer ce qu'il en est de la mise en œuvre de la loi et du décret d'application n°[...] et le cas échéant, de fournir, dans un délai raisonnable, les précisions nécessaires aux organismes concernés, lesquelles permettraient d'apporter une issue satisfaisante à ce litige ». (Notes sur Social9)

Le rôle de médiation de l'institution s'étend alors, du litige entre l'utilisateur et l'administration, au dénouement d'un conflit larvé entre un ministère de tutelle et un des organismes qui en dépendent autour de l'application d'une disposition législative. On observe ici, de ce fait, une montée en généralité à partir du cas individuel : au-delà de la seule résolution du cas initialement soumis, le Médiateur veille à obtenir la mise en place de dispositions permettant d'éviter une reproduction du cas. Dans le cas d'espèce, la suite de l'instruction du dossier implique à la fois des démarches visant à s'assurer qu'une circulaire a bien été diffusée concernant la mise en œuvre du décret concerné, et une action au niveau local afin de veiller à ce que le dossier de la requérante soit bien régularisé en fonction de cette circulaire.

b) Argumenter à côté/au-delà du droit

Dans d'autres types de dossiers, l'agent-e chargé-e de l'instruction du dossier doit se résoudre à constater que la décision de l'administration n'est pas entachée d'illégalité. Il va alors s'agir d'argumenter en faveur d'une modification de la décision administrative en quelque sorte *en dépit* de sa validité reconnue sur le plan légal. Deux ressorts essentiels d'argumentation peuvent être distingués à ce titre : l'insistance sur la situation humaine du requérant, et la dénonciation de pratiques administratives qui vont faire l'objet d'un jugement fondé sur leur légitimité plutôt que sur leur légalité. Enfin, peut être rattachée à cette argumentation « à côté », ou plutôt « au-delà » du droit, la démarche consistant à se prévaloir d'une proposition de réforme en cours dans le cadre de la résolution d'un litige individuel.

i. L'argument humain, de la « bienveillance » à « l'équité »

Cette argumentation « à côté du droit » fera essentiellement appel à des arguments « humains » ou « humanitaires ». L'administration sera appelée à la « bienveillance » du fait de la situation humaine particulièrement difficile, voire « critique », du/de la requérant-e :

« Au vu de l'ensemble de ces circonstances, je vous serais reconnaissant de bien vouloir examiner ce dossier avec la plus grande bienveillance et de m'indiquer quelles évolutions pourraient permettre de répondre à la situation critique de l'assuré » (Extrait d'une lettre de saisine d'une CPAM par le Médiateur, Social11)

On insistera alors sur le caractère exceptionnel de la requête, afin de rassurer l'administration concernée sur le fait que la situation en cause n'est pas reproductible, et donc que la décision prise dans le cas individuel ne risque pas de « faire jurisprudence ».

Si l'argument « humain » peut être invoqué dans un nombre important de dossiers, plus rares sont les cas « d'interventions en équité » du médiateur, qui font appel à un formalisme particulier. « L'intervention en équité » ne doit en effet être envisagée que sous réserve de la validation d'un certain nombre de critères rattachés à la définition de l'équité par Paul Legatte¹⁹⁴ (situation exceptionnelle, conséquences inéquitables qui se sont produites fortuitement, respect de l'esprit de la loi, coût de la mesure préconisée qui doit être supportable, respect des droits acquis par des tiers). Le caractère exceptionnel des recommandations en équité est effectivement avéré ; ainsi, selon les témoignages reçus dans deux secteurs différents :

« en trois ans, je pense que si j'en ai fait deux ou trois, c'est tout. [...]c'est extrêmement rare. » (E14).

« la recommandation en équité pure, [...] honnêtement on doit-on faire... deux ou trois par an » (E7).

¹⁹⁴ Pour une description exhaustive des critères de l'intervention en équité, voir Médiateur de la République, « L'équité : entre loi et morale » <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-04-03> Page consultée le 27/10/11.

En pratique, on note toutefois un continuum entre des situations dans lesquelles l'institution va solliciter un « réexamen bienveillant » du dossier au regard de la « situation humaine » particulièrement critique du requérant, et les interventions en équité au sens strict, qui vont effectivement faire appel à une procédure et à un formalisme plus spécifiques. Dans les deux cas, il s'agit de demander à l'administration de revenir sur sa décision sur la base du fait que celle-ci induit des conséquences d'une exceptionnelle gravité. L'observation de l'hésitation des agent-e-s de la Recevabilité face à un cas appelant une intervention en urgence révèle bien ce continuum d'argumentation que le formalisme de « l'intervention en équité » tend à masquer :

Trois agents de la Recevabilité discutent à plusieurs reprises de la conduire à tenir sur un dossier pour lequel l'administration a bien appliqué la loi, mais cela induit des conséquences humaines particulièrement graves pour la requérante. L'un d'entre eux indique que le dossier doit être traité en cellule urgence. Il envisage d'abord une saisine sur la base d'une intervention en équité, puis se ravise, proposant finalement au Directeur général qu'ils se contentent en première intention d'une demande de réexamen bienveillant du dossier au vu de la situation humaine particulièrement difficile de la requérante. La conseillère dépose elle-même le courrier au secrétariat du DG qui valide dans l'heure, et le courrier part immédiatement. (Notes de terrain)

Cette idée de continuum se retrouve dans l'analyse qu'un autre agent d'un secteur d'instruction fait de sa pratique, lorsque nous l'interrogeons sur la fréquence des recommandations en équité :

Q : Et les recommandations en équité, typiquement vous en avez fait combien ? Vous disiez ce n'est pas si fréquent que ça...

R : Je dirais... Il y a deux degrés si vous voulez, il y a trois degrés. Il y a le droit, il y a la bienveillance, il y a l'équité. Donc la recommandation en équité pure, c'est-à-dire conséquence d'une exceptionnelle [...] gravité, pas d'atteinte aux droits des tiers [il énonce les critères formels de la recommandation en équité], honnêtement on doit en faire... deux ou trois par an. En revanche, juste en dessous de l'équité, vous avez ce qu'on appelle, ce que j'appelle la bienveillance. C'est-à-dire qu'on n'est pas au stade du lourd, c'est-à-dire de l'équité, il n'y a pas d'erreur juridique mais il y a une situation humaine. Donc là c'est la bienveillance, et ça, ça fonctionne. C'est beaucoup plus informel, ce n'est écrit nulle part, c'est ce qu'on appelle le réexamen bienveillant. Et c'est quelque chose quand même auquel l'administration est ouverte, et on peut régler des dossiers de cette manière » (E7).

Ainsi, entre la référence au droit et à l'équité, la notion moins formalisée de « bienveillance » constitue une autre voie par laquelle l'institution peut solliciter des dérogations à la lettre du droit sans en passer par le formalisme de la « recommandation en équité ».

ii. Dénoncer l'illégitimité de certaines pratiques administratives

La saisine de l'administration peut aussi impliquer une mise en cause de certaines pratiques administratives qui ne prend pas nécessairement appui sur des référents juridiques. C'est alors la légitimité des pratiques qui est en cause, plutôt que leur légalité. On retrouve là des échos de la lutte contre la « maladministration » qui constitué le référent central de l'institution pendant ses premières années d'existence¹⁹⁵. Au fil des dossiers, nous avons ainsi pu rencontrer des critiques formulés à l'encontre de comportements tels que le manque de précision dans la justification d'une décision de cessation de versement d'indemnités journalières, ou encore la

¹⁹⁵ Gillet, Sylvie. (1994) *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

notification d'une décision de cessation de versement d'IJ plus de 2 mois après la fin effective du versement des IJ (« Un tel retard apporté à une décision lourde de conséquences pour la vie d'un ménage ne peut qu'être préjudiciable, quel que soit le fondement de la décision en cause », Social11).

Autre témoignage d'une évaluation non strictement juridique de l'action administrative, nous avons rencontré à plusieurs reprises dans les dossiers instruits au secteur Fiscal la notion de « traitement équilibré ». Fréquemment invoquée dans les lettres de clôtures des dossiers, cette notion suggère une appréciation du comportement de l'administration qui ne se cantonne pas à un contrôle de légalité, mais intègre des éléments moins formalisés juridiquement. En substance, il est fait état d'un « traitement équilibré » lorsque l'administration a « fait un geste » en faveur du requérant, signalant sa relative ouverture à la situation de ce dernier. Ainsi, dans un dossier impliquant une contestation de redressements effectués lors d'un contrôle fiscal, le secteur choisit de ne pas intervenir auprès de l'administration pour lui faire modifier sa décision, celle-ci ayant indiqué avoir déjà réduit (de 40% à 10%) le montant de la pénalité habituellement appliquée. Dans cette situation, le secteur clôt le dossier en indiquant dans sa lettre de clôture au requérant : « votre situation me semble avoir fait l'objet d'un traitement équilibré » (Extrait de la lettre de clôture au requérant, Fiscal3). Le dossier sera alors codé « Réclamation non justifiée après intervention ». Dans un autre cas où la médiation entreprise par le secteur a débouché sur un règlement transactionnel avec une modération des majorations imposées suite à un contrôle fiscal, le secteur se félicite du résultat obtenu, évoquant dans sa lettre de clôture au requérant le « traitement équilibré » résultant de son intervention : « Je prends note avec satisfaction de ces diverses mesures qui prennent mieux en compte la réalité du bénéficiaire dégagé par votre activité et l'absence d'intention frauduleuse et permettent ainsi un traitement équilibré de votre situation » (Extrait de la lettre de clôture, Fiscal1).

iii. L'invocation de propositions de réformes dans le cadre de l'instruction de dossiers individuels

Alors que les dossiers individuels qui ouvrent pour l'institution des pistes de propositions de réformes sont généralement des dossiers jugés irrecevables du point de vue de leur instruction sur une base individuelle (cf VI « Les Réformes... », p.147), il nous a été donné à voir un cas dans lequel le lancement d'une proposition de réforme était invoqué à l'appui d'une demande de réexamen d'un cas individuel par l'administration. L'argument du secteur d'instruction consiste alors à admettre que l'administration est, en l'état de la législation, dans son bon droit, mais à souligner que ce droit est amené à changer prochainement sous l'effet d'une proposition de réforme du Médiateur, ce qui invite l'administration concernée à un regard plus bienveillant sur le cas individuel. Le cas en question, étudié au Social, concerne un requérant qui, ayant cotisé à un régime non salarié avant de cotiser au régime général de l'assurance maladie, se retrouve sans prise en charge de son arrêt maladie au bout de six mois, du fait d'un défaut de coordination entre les deux régimes. En substance, le requérant se retrouve sans indemnités journalières (IJ) au bout de six mois, alors que s'il n'avait pas repris d'activité salariée, il aurait eu droit à 3 ans d'IJ. Le secteur Social initie une proposition de réforme afin de mettre fin à ce défaut de coordination, et invoque la proposition de réforme en préparation dans son argumentation à l'appui du dossier individuel :

« Compte tenu du caractère particulièrement inéquitable d'une coordination qui ne fonctionne, pour l'assurance maladie, qu'à sens unique, je vous indique que j'ai déjà engagé, sur ce point, une proposition de réforme qui sera prochainement soumise au ministère.

Toutefois, en l'attente de l'évolution souhaitée des textes, et au regard des situations dramatiques qui peuvent être générées par ce durcissement de la position de la Direction du risque maladie de votre organisme, je vous serais reconnaissant de bien vouloir reconsidérer avec bienveillance la situation des personnes qui, comme dans notre cas d'espèce, ont vu leurs droits antérieurs réduits par leur affiliation au régime général » (Extrait de la lettre de saisine de la CNAM, Social11).

c) La menace du contentieux

A côté de ces arguments de fond visant à obtenir l'adhésion de l'administration en cause à la position du Médiateur, peut se trouver mobilisée de façon plus informelle la menace d'un recours contentieux du requérant. Celle-ci fonctionne alors plutôt comme un argument d'opportunité : il s'agit de faire en sorte que l'administration en cause modifie son cours d'action, non par conviction, mais parce qu'elle percevra que là réside son intérêt. Si la menace du recours contentieux est souvent utilisée de façon explicite par les requérant-e-s dans leurs démarches auprès des administrations, les agent-e-s de la Médiation n'en feront pas un usage aussi explicite, et notamment pas sous forme d'écrit. Ils pourront par contre, lors d'échanges téléphoniques avec l'administration en cause, faire comprendre à celle-ci qu'elle risquerait de perdre en cas de recours contentieux du requérant-e, et qu'il est par conséquent dans son intérêt de favoriser un règlement amiable du conflit. Ce mécanisme a été mis en avant par un-e agent-e de la Médiation au fil d'une discussion autour d'un dossier en cours d'instruction :

Le dossier révèle un problème structurel de [Administration A] : ils ont pris l'habitude d'envoyer aux usagers des comptes-rendus écrits de leurs échanges téléphoniques, et du coup laissent des traces écrites de choses qui ne correspondent pas toujours à des engagements qu'ils peuvent effectivement prendre. Le problème, c'est que du coup le requérant a un écrit, qu'il peut très bien faire valoir devant un tribunal. Dans ce cas, [le représentant de l'administration A] a fait une erreur en s'engageant sur [tel droit promis à l'usager], mais maintenant le requérant a un écrit. [...] S'il fait valoir cet écrit devant un tribunal il peut récupérer ses X € plus des indemnités pour préjudice moral lié au fait de devoir faire valoir ses droits. [...] Dans ce cas, il faut essayer de faire comprendre à [Administration A] qu'ils ont intérêt à trouver un arrangement avec le requérant [...]. Le travail du Médiateur par rapport à [Administration A] consistera à leur faire sentir le risque qu'ils encourent à refuser tout geste en direction du requérant : Médiateur montrera à [Administration A] que si le requérant va au tribunal, il a toutes chances de gagner. Il ne s'agit pas d'encourager un recours, mais de favoriser un règlement amiable en jouant sur la menace du contentieux. (Notes de terrain).

Un agent d'un autre secteur fait également référence à ce mécanisme de « menace » implicite du contentieux, qui n'est utilisé que de façon informelle, par téléphone :

« Il y a beaucoup d'échanges téléphoniques, en disant voilà « vous allez avoir encore plus de soucis si devant le juge... ». On ne menace pas, mais si vous voulez s'ils vont devant le juge... [...] Est-ce qu'on n'aurait pas intérêt au règlement amiable, c'est de l'informel. [...] Menacer, on ne peut pas vraiment. Mais faire valoir que éventuellement, si d'aventure, par hasard ils allaient au contentieux, ce serait pire... Donc ça, ça peut marcher ».

d) Les éléments de forme de la saisine favorisant son aboutissement

Outre ces éléments de fond susceptibles de favoriser la « réussite » de la médiation, plusieurs éléments tenant à la forme de la démarche (qui saisit l'administration, comment, etc.) méritent d'être mentionnés.

Il n'est tout d'abord pas anodin que les agent-e-s à l'origine de la saisine soient le plus souvent issu-e-s des administrations mises en cause (il s'agit notamment là d'un fait quasi-systématique au secteur Justice, dont les agent-e-s proviennent pour l'essentiel de l'administration de la Justice, et au secteur Fiscal, dont la totalité des agent-e-s sont détaché-e-s ou mis-e-s à disposition de Bercy). Si les échanges téléphoniques auxquels nous avons pu assister ne nous ont pas donné à voir de mise en avant directe de cette origine professionnelle dans le cadre des échanges avec l'administration en cause, on peut supposer que l'explicitation de la trajectoire administrative de l'agent-e à l'origine de la saisine, si et lorsqu'elle se fait, est à même de favoriser une mise en confiance de l'administration en cause.

Mais indépendamment même de toute explicitation de cette origine professionnelle commune, la proximité se donne à voir dans la maîtrise des codes culturels de l'administration concernée (registre de langage, vocabulaire technique, choix des supports d'interaction). Une de nos interviewées, elle-même fonctionnaire titulaire, fait ainsi une distinction, dans les manières d'instruire les dossiers et de saisir les administrations, entre contractuel-le-s et fonctionnaires : les contractuel-le-s, selon son témoignage, ont moins « le sens du grade », moins « d'imprégnation de l'administration » que des fonctionnaires titulaires. Alors que lorsqu'on est déjà fonctionnaire, « on sait comment fonctionne l'administration », « on sait comment écrire à l'administration ».

Si la maîtrise des codes de l'administration et « l'habitus administratif » constituent, au siège comme pour les délégués¹⁹⁶, une ressource dans les interactions avec les administrations, cet effet se trouve renforcé, au sein de plusieurs secteurs d'instruction du siège, par la spécialisation de ce « capital administratif », particulièrement adaptée à la mise en relation avec les administrations sectorielles correspondantes.

Cette proximité se donne par exemple à voir au pôle santé, où les agents se désignent par les rôles professionnels qu'ils occupaient précédemment (« médecin coordinateur », « infirmière ») plutôt que par des appellations désignant leur poste au sein de l'institution du Médiateur (« conseiller-e », « chargé-e de mission »). L'un d'entre eux, désignant les difficultés rencontrées par les médecins, désigne ceux-ci comme ses « collègues » : « les collègues sont pressurisés » (E10).

D. La poursuite de l'instruction

Les agents du secteur peuvent, suite à leur saisine, se retrouver dans une situation similaire à celle du/de la requérant-e, en étant confronté-e-s à un refus ou à une non-réponse de l'administration en cause.

Bien que minoritaires, les cas de non-réponse ne sont pas rares ; en cas d'absence de réponse, l'agent-e chargé-e de l'instruction va systématiquement relancer l'administration saisie. L'historique de l'instruction, qui peut être facilement retracé grâce à l'annotation systématique des démarches du secteur (sur l'intérieur de la couverture du dossier, ou sous Poséïdon) donne ainsi à voir des relances nécessaires avant d'obtenir une réponse de l'administration (par exemple, dans un cas, 4 courriers de relance sont envoyés, s'étalant sur dix mois, avant réception d'une réponse du ministre). Ces relances peuvent se faire par l'envoi d'un courrier formel

196 Baudot, Pierre-Yves, et Anne Revillard. (2012) "Le Médiateur de la République : périmètre et autonomisation d'une institution." *Revue française d'administration publique*, à paraître.

similaire à la saisine initiale, mais des démarches peuvent également (de façon non exclusive) être faites par téléphone ou par mail auprès de l'administration concernée. L'interpellation de l'administration pourra alors être plus ferme, rappelant l'obligation légale de réponse au Médiateur. L'agent-e du secteur pourra alors également brandir la menace d'une saisine de l'administration à un niveau hiérarchique supérieur :

Dans un courriel de relance du [date], le CM, après avoir rappelé toutes ses précédentes démarches sans réponse, demande à la sous-direction du ministère à laquelle il s'adresse de répondre pour le [date], « à défaut le ministre X sera alerté sur les délais trop longs des réponses attendues de ses services, par le Médiateur de la République » (Notes sur AGE2).

En cas de persistance de l'administration dans son absence de réponse, la saisine du niveau supérieur se fera effectivement, appelant parfois à son tour des relances avant de donner lieu à une réponse.

En cas de refus de l'administration de donner suite à la demande du Médiateur, plusieurs options sont possibles. Dans certains cas, le secteur clôturera le dossier en prenant acte de l'échec de sa tentative de médiation. Il en est ainsi dans le cas suivant traité par le secteur AGE, impliquant un refus de permis de construire : échouant à faire revenir le maire sur son refus en dépit d'une illégalité constatée par la sous-préfecture, AGE clôt le dossier sur un échec de médiation :

Refus de PC pour non-conformité au PLU ». Situation : refus d'un permis de construire (PC) pour une maison individuelle : le couple concerné s'est vu opposer un refus par la mairie et a saisi la sous-préfecture, qui lui a répondu que l'arrêté du maire était entaché d'illégalité. [Après échec d'un recours auprès du maire pour lui faire changer sa décision], saisine du Médiateur par le biais du formulaire en ligne.

Instruction du dossier par AGE : demande à la sous-préfecture de transmettre à AGE sa décision, puis lettre au maire appuyant l'analyse de la sous-préfecture et lui demandant de retirer son arrêté. Refus du maire. → clôture du dossier par le Médiateur (extrait de la lettre de clôture : « [...]ne pouvant utilement poursuivre mon action de médiation, je procède à la clôture de votre réclamation » (Notes sur AGE1).

L'agent-e du secteur pourra choisir de saisir l'administration à un niveau hiérarchique supérieur à celui de la saisine initiale, selon une stratégie de « réponse graduée » (E21). Il s'agit par exemple d'une pratique courante au secteur Fiscal, comme l'illustre la conduite tenue par ce secteur dans l'instruction du dossier suivant, avec une première saisine au niveau déconcentré suivie d'une deuxième saisine de la direction générale des finances publiques :

Contestation de l'assujettissement aux impôts commerciaux d'une activité de vente d'objets usagés sur internet. Traitement du dossier :

- action à l'appui du requérant : saisine de la direction générale des services fiscaux du département concerné ;

- réponse de la Direction : maintien de la rectification, tout en proposant une déduction de charges et une possibilité de transaction pour atténuer les pénalités.

- Médiateur prend acte mais décide de saisir le directeur général des finances publiques (Notes sur Fiscal1)

La saisine à un niveau supérieur (pouvant aller jusqu'au/à la ministre lui/elle-même) peut ensuite donner lieu à plusieurs relances, avant de déboucher sur une réponse qui clôt la tentative de médiation, soit par un refus de l'administration de revenir sur sa décision soit par une modification de tout ou partie de la décision initiale, qui conduira l'agent-e du secteur concerné à coder la médiation comme « réussie ». Lorsque l'agent-e du secteur d'instruction se

heurte à un refus alors qu'il/elle estime que l'administration est dans son tort, il/elle pourra clore le dossier en fournissant dans la lettre de clôture un argumentaire juridique « clés en mains » pour le requérant, susceptible de l'aider à faire valoir ses droits par la voie contentieuse, à défaut de succès de la tentative de médiation.

Ce n'est finalement qu'au moment de la clôture que sera définitivement codée la « solution » de l'instruction du dossier, une mention supplémentaire sera portée sur la couverture cartonnée du dossier (ou sous Poséïdon), correspondant au codage de la « solution » apportée au dossier par le secteur d'instruction. La « clôture » du dossier sera alors scellée par une croix apportée dans une des « solutions » possibles figurant au bas de la couverture cartonnée de chaque dossier : « Médiation réussie », « Médiation non réussie », « Réclamation non justifiée après intervention » (lorsque la réclamation a été jugée non justifiée par le secteur après des échanges avec l'administration concernée), « informations données » (lorsque le secteur juge inutile d'intervenir, et se contente d'expliquer au requérant la position de l'administration), et « désistement/abandon » (lorsque le requérant retire sa demande, ou lorsque, par exemple, le secteur est amené à clore le dossier du fait de l'absence de suites données par le requérant à ses demandes concernant des pièces complémentaires à apporter au dossier).

E. Qu'est-ce qu'une médiation « réussie » ?

1) La médiation, point aveugle paradoxal dans la pratique des agents au siège

La notion de médiation constitue un point aveugle paradoxal dans la pratique des agents du siège, à deux égards. Il s'agit tout d'abord d'une notion relativement peu employée au fil de l'instruction des dossiers. Ensuite, on constate que la médiation telle qu'elle est définie au sens strict au sein de l'institution (à des fins statistiques notamment) ne correspond pas à ce que font les agents des secteurs d'instruction sur la majorité des dossiers.

De façon surprenante au premier abord, la notion de médiation apparaît peu dans la manière dont les agents des secteurs rendent compte de leurs activités. Le terme clé est plutôt celui de « saisine », selon l'analyse qui en a été faite ci-dessus. A l'exception du cas particulier du pôle Santé sur lequel nous reviendrons dans la partie suivante, le terme « médiation » intervient plutôt *a posteriori* dans les catégories de description de l'activité des secteurs : concrètement, en suivant le cours de l'instruction d'un dossier, c'est une notion que l'on voit apparaître juste après la clôture du dossier, lorsque le conseiller ou chargé de mission doit cocher, sur la couverture du dossier, une des cases décrivant la « solution » du dossier, parmi lesquelles on trouve les items « médiation réussie » et « médiation non réussie ». C'est en réalité à partir de cette catégorisation que la notion de médiation se trouve réintroduite dans les catégories de la pratique des secteurs d'instruction, alors qu'en amont, nous n'avons pas entendu de réflexions du type « va-t-on tenter une médiation ? », le terme privilégié étant plutôt celui de « saisine » d'une administration.

En pratique, la notion de médiation telle qu'elle est définie au sens strict à la Médiature (à des fins statistiques notamment) renvoie aux démarches qui sont celles des agents des secteurs lorsqu'ils choisissent de « saisir » une administration – en d'autres termes, lorsqu'ils effectuent des démarches visant à infléchir le cours d'action d'une administration : soit la faire revenir sur une décision, soit obtenir une réponse lorsque le requérant se heurte à un problème de non-réponse de l'administration concernée au-delà d'un délai raisonnable. Or comme nous

l'avons vu dans le descriptif des démarches d'instruction du dossier individuel, la démarche consistant à saisir l'administration est loin d'être systématique : l'agent du secteur peut considérer dès la première lecture du dossier que la décision de l'administration est non seulement légale, mais aussi équitable, et se contenter d'expliquer au requérant le bien-fondé de la décision administrative – la « solution » du dossier sera alors codée « informations données ». Dans d'autres cas, l'agent aboutira au même verdict après avoir fait des démarches auprès de l'administration en cause pour obtenir des compléments d'information – la solution sera alors codée « réclamation non justifiée après intervention ». Dans tous ces cas, on sera en dehors des situations de médiation, décrites par les solutions « médiation réussie » et « médiation non réussie », qui renvoient à des cas où l'agent du secteur d'instruction a cherché à modifier le cours d'action de l'administration. Notons que si ces notions de « médiation réussie » et « médiation non réussie » permettent de parler de « tentative de médiation » pour nommer la démarche qui réussit ou non, la notion de médiation en tant que telle reste peu formalisée au sein de l'institution. Concrètement, ces « tentatives de médiation » ne caractérisent qu'une partie des démarches d'instruction : d'après les chiffres indiqués par la Direction générale de l'institution, en 2010, 23% des dossiers instruits au siège ont fait l'objet de tentatives de médiation. Les « 94% de médiations réussies » mis en avant par le rapport annuel doivent donc être rapportés, non à l'ensemble des réclamations reçues au siège (15 552 en 2010), mais aux 23% de médiations tentées sur les 6087 clôtures de la période – soit 1316 médiations réussies sur 1400 médiations tentées.

2) Qu'est-ce qu'une médiation « réussie » ?

Si la notion de médiation fonctionne finalement peu comme catégorie de la pratique dans les tâches courantes de l'instruction des dossiers (la notion plus usitée est celle de « saisine » de l'administration), la notion de « médiation réussie », en revanche, est plus opérationnelle pour les agents des secteurs d'instruction, en tant qu'elle constitue une des « solutions » possibles de l'instruction des dossiers – et en l'occurrence, la solution la plus valorisée : non seulement du fait de la connotation positive de la « réussite », mais parce que les 94% de « médiations réussies » affichées par le siège fixent clairement une norme pour les différents secteurs d'instruction. Comment, donc, définit-on une médiation réussie ? Et de façon corollaire, qui procède à cette qualification ?

Selon la définition que nous en a donnée un conseiller à l'occasion d'une discussion autour d'un dossier, « une médiation est réussie quand la solution de médiation retenue va dans le sens demandé par le réclamant : il faut qu'il y ait satisfaction pour tout ou partie ». Le critère d'évaluation de la réussite de la médiation est donc la réponse apportée par l'administration à la saisine du Médiateur. Concrètement, l'agent du secteur compare la réponse apportée par l'administration à la saisine qu'il lui avait envoyée, lui demandant de revenir sur sa décision ou d'apporter une réponse en cas de non-réponse. Si l'administration a effectivement infléchi son cours d'action en réponse à la saisine, même si cette réponse ne coïncide pas exactement à ce qui était demandé par le Médiateur (ni *a fortiori*, à ce qui était demandé initialement par le requérant), la médiation sera jugée réussie. Inversement, la médiation sera jugée « non réussie » lorsque l'administration mise en cause n'a pas modifié son cours d'action, ou a persisté dans son absence de réponse.

Notons dès à présent que le point de vue du requérant n'intervient pas dans cette définition formelle de la « médiation réussie » utilisée à des fins statistiques : il ne s'agit pas pour

l'agent du secteur de demander au requérant s'il est satisfait de l'intervention du Médiateur et/ou de ses effets. Réciproquement, le point de vue de l'administration n'entre pas non plus en considération. Le verdict de médiation « réussie » ou « non réussie » est posée par le secteur d'instruction et lui seul, et le critère de définition de la « médiation réussie » est un critère objectif, relatif au comportement de l'administration en cause : « l'administration « saisie » par le Médiateur a-t-elle ou non modifié son cours d'action ? », telle est la seule question à laquelle un agent de la Médiation a besoin de répondre pour caractériser la médiation de « réussie » ou « non réussie ». La médiation « réussie », ainsi définie, ne signifie pas nécessairement que le requérant et l'administration, sous les auspices du Médiateur, arrivent à une forme d'accord. A l'issue de l'intervention du Médiateur, le requérant pourra toujours estimer être en litige avec l'administration en cause, même s'il a obtenu satisfaction d'une partie de sa requête (dans un cas précédemment décrit, consulté au secteur Fiscal (dossier Fiscal1), le couple concerné, à l'issue de l'intervention du Médiateur, doit toujours à l'administration fiscale des sommes qu'il estimait initialement ne pas lui devoir, donc le litige qui l'oppose à l'administration n'est pas forcément résolu à l'issue de la médiation).

Une fois clarifiée cette notion de « médiation réussie » telle qu'elle fonctionne comme catégorie opératoire au sein des secteurs pour qualifier certaines « solutions » apportées aux dossiers, comment expliquer le taux de réussite impressionnant des tentatives de médiation, au siège (94% de « réussite » en 2010) comme chez les délégués (83,3%¹⁹⁷) ? Le fait que le secteur d'instruction soit seul juge du résultat – dans un contexte où, du fait justement de telles statistiques, on peut imaginer que la pression à la « réussite » est forte – favorise certes l'appréciation d'une « médiation réussie ». En substance, une médiation pourra être déclarée réussie même dans des cas où ni le requérant, ni l'administration ne la jugent telle. Pour autant, comme nous venons de le voir, l'appréciation de la réussite de la médiation, telle qu'elle est formellement définie au sein de l'institution à des fins statistiques, laisse justement peu de place à la subjectivité. Il s'agit, concrètement, de comparer le contenu d'une réponse au contenu d'une saisine. La marge de manœuvre des agents des secteurs pour transformer en médiation réussie une médiation qui serait objectivement « non réussie » (selon les critères internes à l'institution) est donc très limitée. Le fait que ce soient les secteurs d'instruction qui jugent de la réussite de la médiation ne suffit donc pas à expliquer ce taux exceptionnel de réussite, l'appréciation de la réussite prenant appui sur des critères objectifs. Il convient donc de trouver d'autres pistes d'explication de ce succès des démarches du Médiateur.

Première piste d'explication : le Médiateur a (acquis) un pouvoir effectif sur les administrations, en dépit de la faiblesse des pouvoirs dont il dispose. Peuvent ici être invoquées « l'autorité morale » de l'institution, la qualité de son argumentation, mais aussi l'efficacité des réseaux que l'institution a réussi à constituer au sein des différentes administrations qu'elle est amenée à « saisir » - tous les items précédemment analysés comme des moyens d'influence du Médiateur peuvent ici être mobilisés comme facteurs explicatifs de la réussite des tentatives de médiation.

Deuxième piste d'explication : ce constat du fort taux de « médiations réussies » (*en dépit*, en quelque sorte, des critères objectifs qui sont imposés aux secteurs dans la qualification des « solutions » des dossiers), ainsi que l'analyse corollaire de la pression que ces résultats au niveau de l'institution dans son ensemble sont susceptibles d'exercer sur les activités de chaque secteur, invitent à revisiter les modalités, préalablement décrites, du choix de saisine de

¹⁹⁷ Médiateur de la République, *Rapport annuel 2010*, p.5-6.

l'administration mise en cause par le requérant. On pourrait d'abord poser à nouveaux frais la question de l'évaluation en opportunité de la saisine. Les « 94% » militeraient alors en faveur de l'hypothèse selon laquelle les agents ne tenteraient que des saisines dont ils espèrent un succès au moins partiel. Au-delà des arguments de fond, les recommandations seraient formulées en prenant en considération ce que l'on anticipe que l'administration en cause est à même d'accepter. Comme le souligne un agent d'un secteur d'instruction, « Le Médiateur sait jusqu'où il peut aller ». On pourrait, à la limite, développer une vision purement cynique de l'action des agents des secteurs d'instruction, selon laquelle des causes jugées légitimes/défendables selon les critères de l'institution seraient abandonnées au motif que leur défense risquerait de faire baisser les statistiques du secteur. Une telle vision semble toutefois largement invalidée par les entretiens réalisés et par les dossiers consultés. Par contre, la « réussite » massive des médiations invite à jeter un nouveau regard, plus en amont du choix de saisine de l'administration, sur les critères d'évaluation de la justesse d'une cause, ou de son caractère légitime/défendable. Cette réussite est alors révélatrice de la proximité des critères de jugement des agents de la Médiation par rapport aux critères administratifs – constat qui n'a au demeurant rien d'étonnant, au regard des trajectoires professionnelles des agents du siège. L'hésitation au fil de l'écriture (cause « légitime/défendable ») est ici significative : la légitimité dont il est question n'est pas une légitimité (morale, politique) aux yeux de l'agent chargé de l'évaluation du dossier (qui peut juger tout-à-fait moralement ou politiquement légitime une plainte dont il sait par ailleurs que le Médiateur ne pourra pas la défendre), mais une légitimité selon les critères de l'institution ; or pour l'institution, une cause légitime, de façon quasi-immédiate, une cause « défendable », c'est-à-dire qui peut être défendue dans le cadre de saisines de l'administration. Apparaît ici l'extrême difficulté à séparer analytiquement jugement sur le fond et jugement en opportunité, tant la manière dont les agents de l'institution jugent sur le fond est étroitement liée à l'anticipation du caractère « défendable » ou non de la cause, dont on ne peut non plus faire une lecture purement cynique, le réduisant à un jugement d'opportunité.

Au final, ce taux exceptionnellement élevé de réussite des médiations est susceptible de révéler au moins autant la force de frappe de l'institution que sa proximité avec l'administration – qui est certes, simultanément gage de son efficacité, mais ôte à l'institution ses potentialités plus critiques. A cet égard, le moindre taux de réussite des médiations chez les délégués (83,3%) pourrait être lu, non comme un signe de moindre efficacité, mais comme un indice d'une plus grande autonomie et d'une moindre unification des pratiques parmi ces derniers (cf chapitre suivant).

3) Réussir une médiation, au-delà de la définition formelle de la « médiation réussie »

Nous avons précédemment insisté sur le fait que la perception du requérant à l'issue de l'intervention du Médiateur (et/ou quant à cette dernière) n'entrait pas en ligne de compte dans les critères formels de définition d'une « médiation réussie ». Une médiation est jugée réussie dès lors que l'administration a modifié son cours d'action suite à sa saisine par le Médiateur, quelle que soit la perception du requérant.

Or face à cette définition formelle de la « médiation réussie » à des fins statistiques, plusieurs agents des secteurs d'instruction font valoir en entretien une vision alternative de la « réussite » de la démarche dans laquelle, d'une part, le critère de la perception du requérant est

beaucoup plus présent, et d'autre part, la notion de médiation ne se limite pas aux cas dans lesquels l'administration a été formellement saisie. Ainsi, alors que nous avons remarqué plus haut que le Médiateur pouvait estimer réussie une médiation alors que le requérant est toujours insatisfait de la décision administrative, inversement, des agents mettront en avant le fait que dans certains cas, une intervention qui ne peut être statistiquement codée comme « médiation réussie » car l'administration n'est pas revenue sur sa décision, n'en est pas moins « réussie » de leur point de vue dans la mesure où le requérant accepte désormais la décision de l'administration :

« le fait qu'une personne accepte finalement, de par notre intervention, accepte une décision qui a été prise par l'administration, c'est déjà réussi »

Cet agent estime ainsi qu'il peut y avoir « deux niveaux de lecture » dans la notion de médiation réussie, la lecture « stricte, dans les statistiques », et la prise en considération de l'effet de la médiation sur le requérant, et notamment de son acceptation éventuelle d'une décision administrative initialement remise en cause. Cette définition de la réussite de la médiation, plus centrée sur la perception du requérant, évacue corolairement au second plan la question de l'intervention du Médiateur auprès de l'administration. En d'autres termes, selon cette vision alternative, il peut y avoir médiation réussie sans même que l'administration ait été saisie, dès lors que le requérant admet la légitimité de la décision administrative grâce aux explications données par l'agent de la Médiature :

« quand la personne vient vers nous en se posant des questions sur la légalité d'une décision et que l'on dit : « oui, [...] tel organisme a pris la décision, c'est conforme au droit et vous n'avez pas été plus mal traité qu'une autre personne » [et que la personne accepte cette lecture de la situation], c'est ce que j'appelle, moi, le rôle de facilitateur ».

Un autre agent évoque une situation similaire :

« une fois justement [...], alors que pour moi la médiation n'était pas réussie, la personne [m'a appelé] pour me dire : « ah, j'ai enfin compris ce que je ne comprenais pas depuis deux ans » - parce qu'on lui demandait [l'administration lui demandait l'original d'une pièce et elle avait fourni la photocopie]. Et comme on lui avait bien expliqué dans le courrier ce qu'il lui appartenait de produire, elle m'a tout simplement appelé pour me remercier d'avoir enfin compris ».

Le premier agent cité relie la capacité de l'institution à convaincre un requérant de la « légalité » de la décision administrative à « l'autorité morale » acquise par le Médiateur, faisant en sorte le verdict de cette institution, parce qu'elle est perçue comme un « tiers indépendant », apparaît comme légitime aux yeux des requérants.

Par cette extension de la notion de « médiation réussie », la dimension « pédagogique » du travail des secteurs d'instruction se trouve réintégrée dans la définition même de la notion de médiation, par-delà les critères formels permettant de coder les « solutions » apportées aux dossiers. La médiation, selon cette vision, peut être réussie dès lors qu'on a « rétabli le lien avec l'administration ». Cette perception des agents illustre bien l'idée de la fabrique d'une légalité administrative, qui induit que l'action du Médiateur est au moins autant tournée vers les requérants (dont il s'agit de faire changer la perception de l'action administrative) que vers l'administration (dont il s'agirait de transformer les pratiques).

V. Le pôle Santé, sécurité des soins

La création à la Médiature, en janvier 2009, d'un pôle Santé, sécurité des soins (communément désigné au sein de l'institution sous l'acronyme « P3S »), correspond au rattachement à l'institution du Médiateur d'une mission dépendant jusqu'alors de la Haute autorité de santé (HAS¹⁹⁸), la mission « Médiation, information et dialogue pour la sécurité des soins » (Midiss). Afin de comprendre les modalités particulières de travail du pôle, mais aussi orientation distincte qui est la sienne au sein de l'institution¹⁹⁹, il importe de revenir sur la genèse, les acteurs et les modalités de fonctionnement de cette dernière mission initialement dédiée aux infections nosocomiales (IN) au sein de la HAS – création institutionnelle qui doit elle-même être replacée dans le contexte d'une évolution majeure dans la régulation des systèmes de santé, conduisant à conférer une place centrale à la référence aux droits des usagers, en relation avec une transformation des interventions associatives et des liens entre associations et pouvoirs publics dans ce secteur.

A. Un précédent : la Midiss

1) La montée en puissance de la référence aux usagers dans les politiques de santé

La création d'une mission dédiée à la médiation et à l'information en matière d'infections nosocomiales doit être replacée dans le contexte plus général d'une montée en puissance de la référence aux usagers dans les politiques de santé, dans le prolongement d'importantes mobilisations associatives autour de cet enjeu, notamment illustrées par l'activisme du Collectif inter-associatif sur la santé (CISS), regroupement d'associations créé en 1996. Cette mobilisation autour de la défense des droits des patients et des usagers du système de santé résulte elle-même d'une reconfiguration des mobilisations associatives dans les décennies précédentes. Comme l'analyse Pierre Lascoumes, entre 1975 et 1990 les questions relatives à une amélioration d'ensemble du système de soins sont essentiellement soulevées par les associations familiales et de consommateurs, alors que les associations de malades restreignent le plus souvent leurs revendications au champ de la pathologie particulière autour de laquelle elles se sont constituées (diabète, cancer, etc.)²⁰⁰. Les mobilisations autour de la lutte contre le VIH-Sida constituent ensuite le creuset d'une montée en généralité des revendications portées par les associations de malades : « Au-delà de leurs divergences, les différentes associations qui ont été créées en ce domaine ont systématiquement mis l'accent sur des enjeux

¹⁹⁸ Créée en 2004, la HAS est une « autorité publique indépendante à caractère scientifique » chargée d'une mission d'évaluation en santé, héritière de deux autres structures créées dans les années 1990, l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale (ANDEM) et l'Agence nationale pour l'accréditation et l'évaluation en santé (ANAES) Benamouzig, Daniel. (2010) "L'évaluation des aspects sociaux en santé. La formation d'une expertise sociologique à la Haute Autorité de santé." *Revue française des affaires sociales*, n.1-2, p. 191

¹⁹⁹ Comme nous aurons l'occasion de le détailler, P3S se démarque des autres secteurs de la Médiature par une plus grande proximité avec le monde associatif et une orientation plus nette de ses intervention dans une optique de défense des droits.

²⁰⁰ Lascoumes, Pierre (2008), "L'institutionnalisation de la représentation des usagers du système de santé. Les associations de personnes malades et de personnes handicapées, associations familiales et de consommateurs et leur agrément." In *Les droits des malades et des usagers du système de santé, une législation plus tard*, sous la direction de Didier Tabuteau, p. 65-72. Paris: DES/Presses de sciences po.

généraux posés par l'épidémie qui dépassaient cette seule pathologie et concernaient l'ensemble de la société²⁰¹». Ces mobilisations se sont notamment illustrées par la volonté dont elles étaient porteuses de faire du malade un sujet de droits et un acteur à part entière dans la relation thérapeutique, à l'encontre de la tradition du paternalisme médical²⁰². Dans le sillage de ces mobilisations, les associations de malades et d'usagers du système de soin ont ainsi développé des revendications communes ayant trait à l'amélioration du système de soin et à la défense des droits des usagers, au-delà des revendications concernant des pathologies spécifiques. Ce développement de thématiques communes a favorisé la constitution d'un regroupement associatif, le CISS, qui a joué un rôle moteur dans la mise sur agenda de la question des droits des malades²⁰³.

Dans le prolongement de la mobilisation du CISS, cet enjeu s'est trouvé juridiquement consacré par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (dite « loi Kouchner »). Si certaines dispositions de cette loi peuvent s'analyser comme une reformulation, sous forme de droits des patients, d'un certain nombre de dispositions qui figuraient auparavant dans les codes de déontologie médicale au titre d'obligations du soignant (ex. droit de bénéficier de soins appropriés), ce texte permet par ailleurs la consécration de nouveaux droits : consécration du droit d'accès au dossier médical, affirmation du principe de codécision entre le patient et le professionnel de santé, reconnaissance d'un droit à indemnisation, au titre de la solidarité, en cas d'aléa thérapeutique grave. Cette dernière disposition a un caractère particulièrement novateur en tant qu'elle ouvre un droit à indemnisation en l'absence de faute. Alors que les accidents thérapeutiques résultant d'une faute professionnelle peuvent toujours faire l'objet de recours juridictionnels et donner lieu à indemnisation, les cas relevant de l'« aléa thérapeutique grave », c'est-à-dire en l'absence de faute de la part des personnels soignants, peuvent également donner lieu à indemnisation au titre de la solidarité nationale. A cet effet sont mises en place des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (CRCI), instances à caractère non juridictionnel qui instruisent les demandes d'indemnisation des accidents médicaux²⁰⁴. La loi Kouchner institutionnalise par ailleurs, au titre de la « démocratie sanitaire », la participation des associations à la régulation du système de santé. En effet, la loi prévoit la définition d'un agrément pour les associations « ayant une activité dans le champ de la santé et de la prise en charge des malades », permettant à celles-ci d'être représentées dans un certain nombre d'instances consultatives et décisionnelles du système de santé (établissements, structures de conciliation ou d'indemnisation, etc.)²⁰⁵.

C'est donc dans ce contexte plus global d'évolution des politiques de santé, marqué par la mise en avant des droits des usagers et une plus forte participation du secteur associatif, qu'il

²⁰¹ Ibid., p.68.

²⁰² Barbot, Janine (2002) *Les malades en mouvements. La médecine et la science à l'épreuve du sida*. Paris: Balland; Jaunait, Alexandre (2005) *Comment pense l'institution médicale? Une analyse des codes français de déontologie médicale*. Paris: LGDJ; Barbot, Janine. (2008) "Soigner en situation de risque judiciaire. Refus de transfusion et responsabilité médicale." *Revue française de science politique*, vol. 58, n. 6, p. 985-1014.

²⁰³ Barbot, Janine (2002) *Les malades en mouvements...*, op. cit.

²⁰⁴ Le caractère non juridictionnel des CRCI est défendu par les promoteurs de la réforme comme un atout, permettant un traitement plus rapide et moins coûteux des demandes, et facilitant l'accessibilité du dispositif pour les usagers. Tabuteau, Didier (2008), "La loi du 4 mars 2002, aboutissement ou commencement?" In *Les droits des malades et des usagers du système de santé, une législation plus tard*, sous la direction de Didier Tabuteau, p. 9-22. Paris: DES/Presses de sciences po, p.18.

²⁰⁵ Lascoumes, Pierre (2008), "L'institutionnalisation de la représentation des usagers..." », op. cit.

faut replacer la création, au sein de la HAS dans un premier temps, d'une mission dédiée aux infections nosocomiales – création qui doit par ailleurs être resituée dans le contexte plus spécifique des investissements politiques de ce dernier enjeu.

2) La création d'une mission sur les infections nosocomiales à la HAS

Alors que la constitution des infections nosocomiales en tant qu'enjeu de santé publique est plus ancienne²⁰⁶, sa transformation en problème public date de la fin des années 1990, sa mise à l'agenda institutionnel intervenant ensuite au milieu des années 2000²⁰⁷. La création, au sein de la HAS, d'une mission dédiée à la lutte contre les infections nosocomiales s'inscrit dans un contexte marqué par d'importantes mobilisations associatives autour de cette question, dont l'impact a été favorisé par une forte médiatisation du problème²⁰⁸. En 1997, des victimes et familles de victimes de l'infection par la bactérie Xénopi à la Clinique du Sport se regroupent pour créer une « association des victimes du Xénopi », qui devient quelques mois plus tard le LIEN (« Lutte, information et études sur les infections nosocomiales »), dont l'action est étendue à l'ensemble des infections nosocomiales. Critiquant les insuffisances du dispositif existant en matière de lutte contre les infections nosocomiales (IN), le LIEN promeut la mise en place d'un système d'information public contenant des indicateurs chiffrés. Après une période d'« antagonisme frontal » entre le LIEN et les professionnels et administrations jusqu'en 2003²⁰⁹, des échanges plus soutenus se développent entre l'association et le ministère de la santé, notamment à la faveur d'un rapport sur l'agrément des associations commandé par le ministre Jean-François Mattéi au Président du LIEN, alors également porte-parole du Collectif inter-associatif sur la santé (Ciss), dans le prolongement de la loi de 2002 introduisant un dispositif d'agrément des associations (cf *supra*). Dans un contexte de fragilisation politique suite à l'épisode de la canicule de juillet-août 2003, le ministre, ainsi sensibilisé aux réflexions portées par le LIEN, va trouver dans la lutte contre les IN un moyen de restaurer son image en termes de capacité de gestion des risques sanitaires. La demande d'information et d'évaluation portée par le LIEN trouve alors une traduction institutionnelle dans le projet de mise en place d'un « tableau de bord des IN »²¹⁰. Alors que ce tableau de bord est en gestation, la question des IN est à nouveau placée au cœur du débat public en matière sanitaire en avril 2005, lorsque le magazine *Le Point* publie une « Liste noire des hôpitaux »²¹¹. S'inscrivant dans une tradition journalistique de publication de « palmarès des hôpitaux²¹² », cette « liste noire » est plus spécifiquement centrée sur les IN, et est identifiée par celui qui est alors président du Lien comme l'événement déclencheur à l'origine de la création d'une mission au sein de la HAS :

²⁰⁶ Le Rat, Christophe, Christine Quélier, Pascal Jarno, et Jacques Chaperon. (2010) "Approche socio-historique de la lutte contre les infections nosocomiales en France." *Santé Publique*, vol. 22, n. 4, p. 367-378.

²⁰⁷ Cobb, Roger W., et Charles D. Elder (1972) *Participation in American politics : the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

²⁰⁸ Naiditch, Michka. (2006) "Usage stratégique de l'information par une association de malades, l'exemple du Lien." *Les Tribunes de la santé*, vol. 12, n. 3, p. 83-95.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Vincent Gaullier, Philippe Houdart, François Malye et Jérôme Vincent, « La liste noire des hôpitaux », *Le Point*, 14 avril 2005. <http://www.lepoint.fr/archives/article.php/17282>

²¹² Ponet, Philippe. (2005) "La guerre des mondes : de quelques rapports entre univers sociaux différenciés. Le cas du "palmarès des hôpitaux"." *Politix*, vol. 18, n. 72, p. 125-154.

« Q : [...] Est-ce que vous pouvez me raconter un peu comment ça s'est passé, la création de la Midiss ?

R : Oui, le pourquoi de tout cela... J'étais à ce moment-là Président du Lien, j'avais été porte-parole du Collectif inter-associatif sur la santé, et j'avais déposé à la demande de Jean-François Mattéi, un rapport sur la structuration et l'agrément des associations de santé. En fait, cette aventure - Midiss et Pôle santé du Médiateur - démarre en avril 2005 par la sortie de la liste noire des hôpitaux par l'hebdo Le Point, qui avait à ce moment-là pointé une centaine d'établissements publics ne répondant pas à deux exigences de sécurité des patients autour du risque infectieux. [...] Ça avait fait grand bruit. Et le ministre, qui était Philippe Douste-Blazy, a demandé à me rencontrer et sa première phrase a été : « qu'est-ce que je peux faire de plus ? » - Sachant qu'en matière de lutte contre les infections, il y avait eu depuis 1988 la mise en place des CLINS²¹³, des CCLINS²¹⁴, du CTIN²¹⁵ ... toute une organisation. A l'époque les premiers indicateurs de qualité : notamment le tableau de bord des infections nosocomiales n'existaient pas encore, mais était déjà en couveuse, puisque cela avait été initié par son prédécesseur. Ma réponse au ministre découlait d'un constat fait au LIEN depuis une dizaine d'années : je voyais bien que des malades, leurs familles, à travers leurs expériences, leurs histoires, pointaient des dysfonctionnements graves - certains, a priori évitables. Et tous posaient la même question, en disant : « voilà ce que j'ai vécu, voilà ce qui s'est passé, ce n'est évidemment pas normal, je vais mettre en place une procédure devant la CRCI pour être indemnisé, mais qu'est-ce que ça va changer ? ». Et la vraie question, c'était : dans le cadre d'une gestion des risques intelligente, qu'est-ce qu'on fait de la voix du consommateur, du patient ? [interruption] C'est la première exigence des malades lorsqu'il leur est arrivé un pépin évitable, ou qu'ils estiment comme tel, c'est : qu'est-ce que l'institution, qu'est-ce que le système va faire pour que ça ne se reproduise pas ? Donc, nous avons cette conversation avec le Ministre. Il m'entend, et il me dit « qu'est-ce que vous proposez ? ». Je lui ai donc proposé de créer un nouveau dispositif, de gestion des réclamations patients à des fins de gestion des risques : ce sera la Midiss. [...] Xavier Bertrand prend le relais assez rapidement puisqu'il devient ministre un mois et demi, deux mois après cette rencontre, et il fait de Midiss, une de ses priorités. Donc avec son cabinet, on travaille, et nous arrivons aux contours d'un dispositif qui semble cohérent tant pour les professionnels de santé que pour les agences et tutelles dont le métier est de s'occuper de la sécurité des patients (je parle notamment des Ddass et des ARH) [...]. Je me rappelle d'une question qu'avait posée Xavier Bertrand à chacune d'entre elles, en leur demandant quelle était la fréquence de saisines directes par le public. Et les seules qui avaient quelques saisines, c'étaient les Ddass. Avec une deuxième question : « quel est le retour d'information que vous faites auprès usagers qui vous saisissent ? ». La réponse est « aucun », Pourquoi ? « parce qu'on n'a pas été prévues pour ça ». En d'autres termes, on se saisit, on enquête si on estime qu'on doit enquêter, mais on ne communique pas les conclusions. Et ça, c'est extrêmement important parce que du coup les gens n'ont aucune raison de penser que derrière, leur action a permis de faire bouger les choses ».

Si ce témoignage met l'accent sur le déclencheur médiatique à l'origine de la décision d'intervention, il révèle simultanément l'influence cruciale de l'expérience associative et de la proximité nouée entre associations et pouvoirs publics dans la définition des modalités de cette intervention (création d'une nouvelle mission) : c'est à partir de son analyse des réactions des usagers au fil de son expérience associative (en substance : insuffisance de l'indemnisation comme compensation du tort subi, et volonté de faire « changer » les choses pour que l'accident vécu ne se reproduise pas pour d'autres) que notre interviewé suggère au ministre les modalités d'une nouvelle structure. Est ainsi créée en février 2006 une mission « Information et développement de la médiation sur les infections nosocomiales » (IDMIN), qui deviendra ensuite la Midiss, et dont la présidence est confiée au président du LIEN. Ce dernier choisit alors de

²¹³ Comités de lutte contre l'infection nosocomiale, dont la création au sein des hôpitaux est prévue par deux circulaires de 1973 et 1975, avant d'être rendue obligatoire dans les hôpitaux publics et les établissements privés participant au service public hospitalier par un décret de 1988.

²¹⁴ Centres de coordination de lutte contre les infections nosocomiales

²¹⁵ Comité technique des infections nosocomiales

démissionner de cette fonction associative ; il conçoit toutefois son travail pour la Midiss dans la continuité de son engagement associatif, comme une opportunité lui permettant de « peut-être faire encore mieux, mais différemment » :

« Ça a été un crève-cœur de devoir abandonner le monde associatif. [...] Mais à côté de ça, je voyais bien que là, je pourrais peut-être faire encore mieux, mais différemment ».

La création de la Midiss constitue ainsi un cas de « réponse duale²¹⁶ » des pouvoirs publics à une demande associative : non seulement réponse à une revendication sur le fond (dans le contenu de la politique adoptée – réponse « substantielle » selon les termes de Tarrow), mais aussi intégration des acteurs associatifs dans le processus politique (réponse « procédurale »). Ce cas illustre simultanément les limites de la vision séquentielle de la décision politique qui informe cette analyse (pourtant assez courante) de l'impact des mouvements sociaux, puisque l'extrait d'entretien ci-dessus montre bien qu'on est loin d'un processus dans lequel les acteurs associatifs auraient dans un premier temps porté une revendication de création de la Midiss pour finalement faire plier le politique : loin de préexister, la solution adoptée a émergé au fil de la discussion entre le ministre et un responsable associatif (« là, on commence à réfléchir à ce que sera la Midiss »), et la situation de crise politique joue un rôle non négligeable dans la décision d'agir du politique. Ceci ne doit pas pour autant nous conduire à une lecture trop conjoncturelle de cette création institutionnelle : si la réponse apportée est conforme aux aspirations du milieu associatif, c'est aussi le résultat du poids politique sans précédent gagné par les associations de défense des droits des patients et usagers du système de santé qui ont connu depuis quelques années un important processus de structuration facilitant leur action auprès des pouvoirs publics²¹⁷.

3) De l'IDMIN à la Midiss : modalités de fonctionnement

Cette mission poursuit un triple objectif d'information, de médiation et d'alerte. Pour ce faire, une petite équipe permanente se constitue, regroupant, outre le président précédemment mentionné, un directeur spécialiste de management du risque sanitaire, deux médecins, un référent juridique et une assistante²¹⁸. La mission met en place dès mars 2006 un numéro azur « infonosociale écoute »²¹⁹, dont les appels sont réceptionnés par un centre d'appel. Ce dispositif du centre d'appel visant à favoriser l'accès du public à des informations médicales et juridiques n'est pas sans rappeler les dispositifs similaires existant dans le secteur associatif : l'« écoute » et la fourniture d'informations spécialisées (juridiques, médicales) constituent des logiques d'action essentielles au sein des grosses associations du secteur de la santé comme dans d'autres domaines du social²²⁰. Sur la question plus spécifique des droits des patients, c'est

²¹⁶ La notion de « réponse duale » a été forgée par Amy Mazur et Dorothy McBride, dans le cadre de l'étude du « féminisme d'Etat », pour désigner la combinaison des deux types de réponses des pouvoirs publics aux mouvements contestataires identifiés par William Gamson, la réponse substantielle (transformation du contenu des politiques conformément aux demandes du mouvement) et la réponse procédurale (inclusion d'acteurs du mouvement dans le processus politique). Gamson, William (1975) *The strategy of social protest*. Homewood: Dorsey; Mc Bride Stetson, Dorothy, et Amy G. Mazur (dir.). (1995) *Comparative state feminism*. Thousand Oaks: Sage.

²¹⁷ Lascoumes, Pierre (2008), "L'institutionnalisation de la représentation des usagers du système de santé... », op. cit.

²¹⁸ Haute autorité de santé, Mission IDMIN, *Rapport d'activité 2006*, p.7.

²¹⁹ Source : Fédération hospitalière de France, « Succès de la ligne : infonosociale écoute », 8/05/2006. <http://www.fhf.fr/Informations-Hospitalieres/Dossiers/Offre-de-soins/Certification-qualite-gestion-des-risques/succes-de-la-ligne-infonosociale-ecoute>

²²⁰ Le travail du centre d'appel diffère toutefois de celui de la plupart des services relevant de la « téléphonie sociale » notamment du fait du caractère nominatif des appels, qui va à l'encontre du principe d'anonymat constituant une norme importante dans la déontologie des services d'écoute. Chauvière, Michel. (2002) "La téléphonie sociale entre bénévolat et

également en 2006 que le CISS met en place son service d'information juridique « Santé info droits », dont les écoutants sont avocats ou juristes²²¹.

Le centre d'appel de la mission IDMIN regroupe 10 écoutantes²²² qui font remonter à la mission, pour chaque appel reçu, une « fiche contact » contenant des informations sur le profil de l'interlocuteur, la personne concernée, l'établissement concerné, les modalités de connaissance du numéro azur, le motif de l'appel et le « verbatim » de la requête. Une dernière rubrique de la « fiche contact » permet à l'écoutant de coder le « niveau d'inquiétude/énervement » sur deux échelles (« inquiétude » et « revendicatif ») graduées de 1 (faible) à 4 (fort). Un classement à 3 ou 4 dans une des deux catégories conduit à classer l'appel comme « appel sensible » (cf Encadré 8 : Les « fiches contact » à la mission Idmis (numéro azur « infonosocomiale écoute »)). Sur l'année 2006²²³, la mission fait état de 4950 appels reçus par le centre d'appel, dont une majorité concerne des demandes d'information : éclairage sur une situation individuelle, information générale sur les infections nosocomiales, information juridique. 13% des appels concernent « un conseil pour une orientation ou une demande de médiation », et 4% concernent « un témoignage ou une réclamation ».

L'analyse de l'évolution du volume d'appels reçus proposée dans le rapport annuel 2006 de la mission IDMISS suggère une forte indexation du volume d'appels à l'actualité médiatique (crises de sécurité sanitaire, émissions télévisées abordant la question des IN). A la différence des saisines du Médiateur par exemple, la procédure de saisie des appels par les écoutantes du centre d'appel implique une première question sur les modalités par lesquelles les requérants ont entendu parler du numéro azur, ce qui donne à l'organisation une visibilité assez précise sur les vecteurs de sa notoriété auprès du public. En pratique, 44% des appels reçus sur le numéro azur font état d'une connaissance de la ligne par le biais des TV/radios. Sont ensuite mentionnés la presse écrite (20%), le site internet (17%), les proches (12%) et de façon très minoritaire les professionnels de santé (7%).

Si les écoutantes du centre d'appel ne peuvent apporter une réponse suffisante à la demande du requérant, ce dernier est réorienté vers un médecin de l'équipe. Le dossier peut alors donner lieu à une analyse médicale plus approfondie, conduisant dans certains cas à une « médiation » ou « médiation assistée²²⁴ » organisée par la mission, donnant lieu à une mise en relation des plaignants avec les professionnels de santé concernés. La mission IDMIN fait ainsi état pour 2006 de la réalisation de 27 « médiations assistées ». Elle inclut par ailleurs au chapitre

salariat : réflexions sur un paradoxe après le colloque de novembre 2001." *Revue française des affaires sociales*, vol. 4, n. 4, p. 63-71; Chauvière, Michel. (2009) "Emergence des écoutes téléphoniques à vocation sociale en France." *Le journal des psychologues*, vol. 4, n. 267, p. 24-29.

²²¹ CISS, Santé Info Droits <http://www.leciss.org/sante-info-droits> Page consultée le 29/08/11. Selon le descriptif du CISS, « au-delà de ses missions d'information et de formation, *Santé Info Droits* est aussi un observatoire des droits des usagers du système de santé et de recueil de témoignages ». Le CISS a signé en avril 2008 un partenariat avec la mutuelle Malakoff Médéric pour le développement de cette ligne. <http://projaide.cg94.fr/creation-de-sante-info-droits-0-810-004-333> Page consultée le 29/08/11.

²²² Les écoutants sont désignés au masculin dans les documents de la Idmin, mais le personnel actuel du centre d'appel est entièrement féminin, ce qui laisse présager a minima une très forte dominante féminine dès cette époque, nous conduisant à utiliser ici la forme féminine. Ce constat corrobore les études sociologiques sur les écoutants de la téléphonie sociale, qui montrent qu'il s'agit d'une population à dominante féminine. Chauvière, Michel. (2002) "La téléphonie sociale entre bénévolat et salariat... », op. cit.

²²³ Haute autorité de santé, Mission IDMIN, *Rapport d'activité 2006*, p.11.

²²⁴ Les notions de « médiation » et de « médiation assistée » apparaissent ainsi dès le rapport 2006 de la mission IDMIN. Haute autorité de santé, Mission IDMIN, *Rapport d'activité 2006*, p.11.

de ses activités de médiation la réorientation de 450 usagers vers les structures locales de médiation (70% vers les CRUQPC et 30% vers les CRCI)²²⁵.

Enfin, sur la base des situations individuelles qui sont portées à sa connaissance, la mission peut alerter, si nécessaire, les autorités sanitaires compétentes.

Outre le centre d'appel, la mission prend appui, pour sa vocation d'information, sur un site d'information en ligne, « infonosocomiale.fr ». Ce site fournit des indications pour contacter la mission par mail ou par le biais du numéro azur, comprend une liste de questions/réponses sur les infections nosocomiales, et diffuse des informations d'actualité et des résultats d'enquêtes sur les IN. Il contient un forum permettant aux usagers de partager leurs expériences. Est également ouverte aux usagers la possibilité de répondre à des sondages ainsi qu'à des « quizz » sur les IN et de déposer par l'intermédiaire du site des témoignages non publiés sur ce dernier, à l'usage exclusif de la mission. Dans son rapport annuel, la mission IDMIN valorise les témoignages des usagers comme source de connaissance sur les IN : le rapport comprend ainsi des citations d'extraits de témoignages d'usagers, des résultats de sondages réalisés auprès des usagers par l'intermédiaire du site (axes d'amélioration proposés par les usagers, principales causes citées à l'origine de l'événement), ainsi qu'une analyse des débats tenus sur le forum du site (107 messages sur 40 sujets en 2006).

En 2007, cette mission, qui faisait dès ses premiers mois d'existence l'objet de saisines dépassant le champ des infections nosocomiales²²⁶, étend le champ de ses interventions à l'ensemble de la « iatrogénie » ou de la « sécurité des soins », prenant le nom de Midiss.

²²⁵ Haute autorité de santé, Mission IDMIN, *Rapport d'activité 2006*, p.11.

²²⁶ Le rapport 2006 de la mission IDMIN signale que « 15% des appels sont hors sujets infection nosocomiale (accident médical, défaut de continuité des soins, conflit avec corps médical, mauvais traitement) ». Haute autorité de santé, Mission IDMIN, *Synthèse au 30 septembre 2006 après 7 mois de fonctionnement*, p.1.

Encadré 8 : Les « fiches contact » à la mission Idmis (numéro azur « infonosocomiale écoute »)

HAS
HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ

FICHE CONTACT

INFONOSOCOMIALE ECOUTE

Centre d'appels Appel direct IDMIN Mail Courrier

Appel
Date (j/mm/aaaa) et heure(hh:mm) : _____
Durée : _____
Code écoutant : _____

Profil de l'interlocuteur
Sexe* : _____ Homme / Femme
Nom : _____
Prénom : _____
Adresse : _____
Code Postal : _____
Ville : _____
Téléphone (domicile) : _____
Téléphone (portable) : _____
Email : _____

Profession
 Professionnel de santé
Menu déroulant : Infirmière/Médecin généraliste/Médecin spécialiste : précisez (menu déroulant) Nutritionniste/Médecin du travail/Étudiant...
 Journaliste
 Personne active
Menu déroulant : profession à préciser (cadre, employé, profession libérale, commerçant...)
 Retraité
 Étudiant
 Sans profession
 Autre : à préciser

Personne concernée
 Interlocuteur lui-même
 Parent/proche
 Enfant
 Tuteur ou représentant légal
 Patient
 Autre : à préciser
Sexe* : _____ Homme / Femme
Age : _____

Etablissement concerné
Nom : _____
Code postal : _____
Ville : _____
Période d'hospitalisation ou de l'acte (date) : _____
Période des premiers troubles (date) : _____

Connaissance du numéro azur
 Presse : support à préciser
 TV
 Site Internet
 Brochure/affiche
 Personnel médical
 Proche
 Autre : à préciser

Motif appel
 Information sur la mission IDMIN
 Information infection nosocomiale
 Info juridique
 Eclairage sur situation individuelle
 Demande d'orientation
 Proposition d'amélioration du système santé
 Réclamation / alerte
 Besoin de médiation
 Autres : à préciser

Question « verbatim » / Réponse
Verbatim (champ libre)
Synthèse réponse (champ libre)

Niveau d'inquiétude/énervement
Inquiétude ① ② ③ ④ Revendicatif ① ② ③ ④
Appel sensible oui non
(Classement 3 ou 4 dans 1 des 2 catégories)
Commentaires écoutant (si nécessaire) : (champ libre)

Source : Document de présentation de la Midiss disponible sur le site du CCLIN Sud-Est : <http://cclin-sudest.chu-lyon.fr/Antennes/LR/Journees/2007/MIDISS.pdf>

4) Une mission en marge de son institution hôte ?

Selon plusieurs de ses anciens membres, l'équipe de la Midiss se percevait au sein de la HAS dans une situation de relative marginalité, notamment du fait de sa proximité revendiquée avec les usagers. Création institutionnelle résultant d'une initiative ministérielle en concertation avec des acteurs associatifs plutôt que d'une impulsion de l'administration elle-même, la Midiss détonait au sein de la HAS du fait de plusieurs caractéristiques qui tendaient à la rapprocher des usagers et, dans une certaine mesure, du milieu des associations de défense des droits des usagers du système de santé. Cette proximité est d'abord évidemment liée aux conditions de sa création, dans lesquelles un acteur associatif joue un rôle de premier plan avant de se voir attribuer la présidence de la mission. Mais la proximité avec les usagers se retrouve aussi dans la vocation de la mission et dans ses modalités d'action. En effet, alors que la HAS est dotée d'une mission générale d'évaluation en matière de santé, la démarche de traitement des réclamations individuelles était spécifique à la Midiss, plaçant la mission en contact direct avec les usagers.

Pour ce faire, cette dernière a pris appui sur un instrument classique dans l'action associative en matière de santé, le centre d'appel (cf *supra*).

En dépit et au-delà de ces proximités objectives avec des logiques d'action associatives, l'action de la Midiss se démarquait du travail d'associations plus combattives ou revendicatives par son positionnement à l'interface des professionnels de santé et des usagers : outre l'information des usagers, sa mission était bien une mission de médiation, visant à restituer le dialogue entre usagers et professionnels. Au moins autant que le statut de la mission (relevant d'un organisme public – bien qu'il s'agisse d'une autorité indépendante – et non du secteur associatif) qui lui impose une certaine crédibilité institutionnelle, c'est bien cette ambition d'intervenir comme médiateur entre les professionnels de santé et les usagers qui l'éloignait du travail d'associations plus militantes tout en lui imposant de « gagner la confiance des professionnels » (E10). Or cette confiance n'allait initialement pas de soi et, selon le témoignage d'un ancien agent de la Midiss, celle-ci avait pu être perçue par certains professionnels comme « une nouvelle association ». Les anciens agents de la Midiss insistent ainsi sur l'importance du travail réalisé auprès des professionnels (dans le cadre de la Midiss, puis aujourd'hui du Pôle santé) pour gagner leur confiance.

Mais il s'agissait aussi, réciproquement, de gagner la confiance des usagers. Or d'après certains anciens membres de la Midiss, l'appartenance à la HAS pouvait poser problème de ce point de vue, la HAS étant communément perçue, selon eux, comme une institution plus proche de l'institution hospitalière et des professionnels de santé que des usagers :

« [Des usagers nous disaient] « L'HAS, c'est une institution médicale ; est-ce que vous êtes vraiment indépendants du corps médical? » Ce n'était pas une majorité, mais suffisamment quand même pour nous faire réfléchir ».

L'appartenance à la HAS pouvait, concrètement, poser des problèmes de cohérence institutionnelle, du fait des résultats parfois contradictoires des activités de certification et du traitement des plaintes par la Midiss, avec des certifications positives apportées à des établissements sur lesquels la Midiss pouvait par ailleurs avoir des remontées d'informations négatives. La question de la cohérence institutionnelle se posait aussi ponctuellement sur d'autres thématiques, telles que la stratégie de communication : selon un de nos interviewés, alors que la HAS, selon ses responsables, n'avait pas vocation à être connue du grand public, la notoriété de la Midiss était au contraire la condition nécessaire de son efficacité (puisque de cette notoriété dépendait la possibilité des saisines par les usagers).

Le fait d'appartenir à une institution chargée de la certification des établissements pouvait par ailleurs faire obstacle au travail réalisé pour gagner la confiance des professionnels dans le cadre des médiations, ceux-ci pouvant craindre les effets des difficultés ainsi révélées sur la certification de leurs établissements.

Qu'il s'agisse des modalités et des résultats contradictoires des deux activités ou des craintes quant à leur effet sur l'engagement professionnels de santé dans les médiations, ces expériences ont conduit les membres de la Midiss à la conclusion selon laquelle les missions de certification et de médiation étaient difficilement compatibles au sein de la même institution. Ce diagnostic d'incompatibilité a pu être accéléré par l'idée, qui a émergé en 2008, d'un rattachement institutionnel alternatif, auprès du Médiateur de la République. Le rapprochement de la Midiss avec le Médiateur de la République s'est notamment fait à la faveur d'une réflexion commune sur les expertises judiciaires sur l'initiative du Médiateur, réflexion dans le cadre de

laquelle les représentants des deux institutions ont constaté que celles-ci avaient « les mêmes façons de procéder » (E9).

L'ensemble de l'équipe de la Midiss a donc vécu de façon très positive le rattachement au Médiateur, dont les logiques d'interventions étaient perçues comme plus proches (traitement des réclamations individuelles) et l'indépendance aux yeux du public mieux assurée. La quasi-totalité de l'équipe (5 personnes sur 6) a été transférée auprès de la nouvelle institution, formant le noyau du pôle Santé.

L'héritage de la Midiss, favorisé par la permanence de l'équipe, explique un ensemble de traits qui singularisent le pôle Santé au sein du Médiateur, notamment quant aux modalités de saisine et de traitement des dossiers, et pour ce qui a trait au personnel travaillant pour le pôle.

B. Les spécificités du Pôle au sein du Médiateur

1) Saisine directe et centre d'appel

Le pôle dispose de conditions de saisine qui lui sont spécifiques, différant à la fois de la lettre et de la pratique des modalités de saisine du Médiateur. Tout d'abord, la saisine du pôle est directe, et aucune condition de passage par un parlementaire n'est formellement indiquée, contrairement à la lettre de la loi instituant le Médiateur. Les responsables du pôle sont particulièrement attachés à cette possibilité de saisine directe, mettant en avant les conflits d'intérêt qui pourraient faire obstacle à la transmission de certaines plaintes et/ou la réticence que pourraient avoir les usagers à envoyer leur plainte à un parlementaire qui peut aussi appartenir au corps médical, voire occuper des responsabilités administratives au sein de l'établissement mis en cause par la plainte.

Ensuite, les saisines de P3S ne prennent pratiquement pas appui sur les deux intermédiaires institutionnels essentiels de la saisine du Médiateur, les délégués et le secteur de la recevabilité. En effet, lors de son transfert au Médiateur, l'équipe de la Midiss a conservé le dispositif sur lequel reposait la réception des plaintes par cette mission, à savoir son centre d'appel, associé à un numéro azur dédié²²⁷ pour lequel des campagnes d'information spécifiques sont menées (sous forme d'affichages notamment – cf affiche ci-dessous) depuis le rattachement de la mission au Médiateur. Ces campagnes d'information spécifique sont sans équivalent pour les autres secteurs d'instruction.

²²⁷ Ce centre d'appel est accessible du lundi au vendredi de 9h à 20h (prix d'un appel local ; le numéro est resté le même que pour le précédent centre d'appel « infonosociale écoute »)



228

80% des saisines du pôle se font ainsi par l'intermédiaire de son centre d'appel. Les autres contacts se font par courrier (passant ou non par la recevabilité) et par l'intermédiaire du formulaire web accessible sur le site de P3S, distinct du formulaire général de l'institution dont les saisines sont traitées par la Recevabilité.

Le centre d'appel peut regrouper jusqu'à 10 personnes dans les périodes de crise. La durée moyenne d'un appel au centre, dit appel « de premier niveau », est de 20 minutes. Les appels font l'objet d'un traçage systématique : l'écoutante saisit sous l'application informatique de P3S le verbatim de la requête telle que formulée à l'oral, ainsi que sa propre réponse. Les exemples ci-dessous (cf Encadré 9 : P3S - Exemples de « synthèses d'entretien initial » saisies par une écoutante du centre d'appel (volet « appelant »)) permettent d'apprécier le degré de précision dans la transcription des requêtes, non seulement en ce qui concerne les faits décrits, mais aussi pour ce qui a trait à son ressenti de la situation (sentiment de ne pas être écoutée, peur que l'affaire ne soit étouffée, honte de travailler avec des collègues maltraitants, dénonciation de « conditions inhumaines », demande que les responsables « comprennent leurs erreurs »...).

Encadré 9 : P3S - Exemples de « synthèses d'entretien initial » saisies par une écoutante du centre d'appel (volet « appelant »)

« Je veux dénoncer des agents maltraitants car rien ne bouge malgré nos dénonciations [...] les syndicats sont aussi au courant mais je sens que l'affaire va être étouffée je ne suis pas d'accord j'ai honte de travailler dans ces conditions, que faire ? »

²²⁸ Source : Médiateur de la République, Pôle Santé, sécurité des soins, Affiche : http://www.securitesoins.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/12350637800_090219_Affiche_Pole_sante_Web.pdf consulté le 5/07/11. Notons que contrairement aux sites internet du Médiateur et du pôle santé, l'affiche ne fait pas référence au pôle santé, mais uniquement au Médiateur de la République, donnant l'image d'une intégration institutionnelle plus forte que celle suggérée par les sites internet.

« épouse décédée [...] dans des conditions inhumaines à l'hôpital X, et nous avons déjà rencontré la CRUCPC, j'aimerais les dénoncer, car c'est inacceptable qu'à notre époque on voie ça. [...] Je ne veux pas d'argent, je veux qu'ils comprennent leurs erreurs ».

Tous les appels qui ne font pas simplement l'objet d'une information/réorientation par l'écoutante sont transmis au pôle pour rappel du requérant, et dès lors considérés au sein de ce dernier comme des dossiers « ouverts » (les appels restant au niveau du centre d'appel étant par ailleurs comptabilisés dans le rapport d'activités du pôle, et faisant effectivement l'objet d'une transmission – pour simple information – à ce dernier selon une procédure proche de celle qui était en place à la Midiss, décrite ci-dessus). Le passage du niveau de l'appel (« appel de premier niveau ») au « dossier » ouvert au Pôle ne se fait pas sur les mêmes bases que ce que le reste de l'institution définit comme les conditions de « recevabilité » des plaintes. Bien que le centre d'appel, à l'instar du service de la Recevabilité, fonctionne comme un filtre des plaintes des usagers, placé à l'interface entre ces derniers et l'institution Médiateur, le travail du centre d'appel n'est pas complètement assimilable à celui de la Recevabilité, à plusieurs égards. La différence essentielle réside dans le caractère interactif du processus par lequel les appels vont faire l'objet d'une transmission au pôle pour ouverture d'un dossier. Plutôt que de décider de son propre chef de transmettre ou non une plainte sur la base de l'application de critères de recevabilité préalablement définis (ce qui correspond à la démarche de la Recevabilité), l'écoutante, après avoir répondu dans la mesure de ses possibilités à la demande de l'appelant-e, lui demande s'il/elle souhaite être rappelé-e par un agent du pôle. La décision de transmission au pôle est donc co-produite au fil de l'interaction entre appelant-e et écoutante. Si ce phénomène est favorisé par l'immédiateté de l'échange téléphonique (par opposition à la désynchronisation que suppose l'échange par courrier ou par mail, qui sont les seuls moyens de communication acceptés d'une saisine du siège de l'institution via la Recevabilité), il est aussi favorisé par l'orientation générale que les acteurs de P3S donnent à leur action : tout se passe comme si, à la différence des autres secteurs, l'objectif prioritaire n'était pas tant de repérer des erreurs, dysfonctionnements administratifs ou inéquités, que d'apporter une écoute et éventuellement un apaisement à des souffrances individuelles, ainsi que de désamorcer des conflits. Ceci explique que le « niveau de revendication » et le « niveau d'inquiétude », estimés par les écoutantes sur une échelle de 1 à 4, fassent partie des données systématiquement enregistrées pour tout appel traité par le centre.

Ainsi, bien qu'il fonctionne en pratique comme un filtre entre les usagers et P3S, le centre d'appel, à la différence de la Recevabilité, n'a pas pour vocation à se prononcer sur la « recevabilité » des appels reçus. La notion même de recevabilité semble d'ailleurs largement étrangère aux pratiques du pôle, même si on la trouve mobilisée ponctuellement au fil des entretiens (« on fait notre propre recevabilité des plaintes », E10), en partie du fait de notre propre questionnement qui, influencé par les entretiens précédemment menés dans les autres secteurs, tendait à appliquer au pôle certaines catégories de la pratique de ces derniers (telles qu'« instruction », « saisine » ou « recevabilité ») qui s'avéraient en réalité peu opératoires pour P3S. De façon significative, la notion de recevabilité intervient par ailleurs spontanément en entretien plutôt en ce qui concerne les demandes reçues par courrier ou par mail, qui correspondent aux modalités plus classiques de saisine de l'institution Médiateur. Dans ce cas, deux responsables de l'équipe (le conseiller et un médecin) décident de la recevabilité de la plainte, et en cas d'irrecevabilité s'appuient sur le service de la Recevabilité pour envoyer au plaignant une lettre expliquant la non recevabilité de sa requête. Mais de façon générale dans les

entretiens, l'évocation de la notion de « recevabilité » donne lieu à des commentaires qui marquent une distanciation assez nette par rapport à l'application de critères de recevabilité stricts, démarche implicitement identifiée à celle des autres secteurs. Ainsi, lorsqu'une question aborde les « démarches préalables » qui constituent un des pré-requis essentiels de la recevabilité des plaintes pour le Médiateur, un des agents du Pôle nous répond « ne pas avoir cette exigence » (E10). Ce phénomène, qui correspond d'abord à l'héritage institutionnel de la Midiss (où la notion de « recevabilité » ne faisait pas partie des pratiques professionnelles), fait l'objet de deux types de justification. D'une part, dans bien des cas, l'urgence des situations et la détresse des requérants rendent inconcevable, pour les agents du pôle, l'idée d'opposer à ceux-ci une exigence de démarches préalables : « quand vous êtes face à un cas de maltraitance, ou face à une jeune mère qui vient de perdre son enfant, ce n'est pas possible de leur dire : 'Vous reviendrez quand vous aurez fait [telle et telle démarche]' » (E 10). D'autre part, les agents du pôle tendent à définir leur action à partir de référents d'engagement et d'efficacité, à distance du « confort administratif ». Evoquant une attitude consistant à privilégier le formalisme administratif, le respect des procédures, par rapport à la prise en considération des situations humaines, un de nos interviewés commente : « ce n'est pas ma culture » (E10). Evoquant la possibilité de rappeler des requérants par téléphone et de poursuivre le travail sur un dossier même en l'absence de démarches préalables dans les formes (écrit, accusé de réception, etc.), un autre agent commente :

« sinon, je ne pourrais pas travailler là-dedans. Parce qu'il faut quand même avoir une part d'adaptabilité. On fait les choses comme il faut, on ne sort pas des clous mais quand même, quand y'a urgence, y'a urgence. On est citoyen aussi, après tout, avant d'être salarié » (E26).

La notion de « recevabilité » apparaît donc peu opératoire pour le pôle. En pratique, ce qui est déterminant dans le fait qu'un appel passe le « premier niveau » du centre d'appel pour faire l'objet d'un traitement par l'équipe du pôle est bien le souhait exprimé par le requérant d'être rappelé²²⁹. On a ensuite deux niveaux de traitement possibles du dossier, une fois celui-ci transmis à P3S :

« Donc là, les médecins rappellent. Donc soit c'est une information médicalisée, ça peut durer une heure, la conversation peut être très longue. Et à ce moment-là, on estime que voilà, on a délivré de l'information à la personne, la personne est rassurée, il n'y a plus d'inquiétude, et on trace, on confirme par écrit. Deuxièmement, soit le dossier nous semble plus complexe, plus sensible et là, on demande des éléments du dossier médical. Donc sur 5000 requêtes en 2009, 2723 dossiers ont donné lieu à une analyse approfondie du dossier médical. Ce qui est non négligeable » (E9).

On voit ici que même passée la première étape du centre d'appel, les échanges avec les requérants se font toujours de façon privilégiée par voie téléphonique. De façon significative quant à l'importance de ce moyen de communication au pôle santé, c'est un appel téléphonique qui marque formellement le moment d'« ouverture » d'un dossier : on déclare un dossier « ouvert » au pôle dès lors qu'un agent du pôle rappelle le requérant.

La constance et la longueur des échanges téléphoniques est une des premières caractéristiques qui frappent un observateur qui reste quelque temps dans l'espace de travail du pôle : les différents agents sont la plupart du temps au téléphone avec des requérants, avec des conversations dont la durée peut effectivement être très longue. Après avoir pris connaissance

²²⁹ Rappelons que tous les appels reçus font par ailleurs l'objet d'une transmission pour information au pôle.

des éléments détaillés transmis par le centre d'appel – ce qui leur permet de se faire une première idée sur le dossier (et de commencer à anticiper, notamment, s'il s'agit d'une situation dans laquelle le comportement des professionnels de santé n'est pas en cause – auquel cas il va essentiellement s'agir de donner au requérant quelques explications d'ordre médical et/ou juridique -, ou s'il va y avoir lieu de creuser plus avant le dossier), l'agent P3S tente de joindre le requérant, laisse des messages, se fait rappeler ; le requérant réexplique alors sa situation ; des précisions sont demandées par l'agent P3S, qui se forge une opinion plus précise sur le dossier au fil de la discussion. Dans les cas les plus simples, l'agent P3S estime qu'une information donnée au requérant suffira. S'amorce alors tout un travail d'explication, toujours par téléphone, qui pourra durer un temps relativement long, afin de « déminer le sujet », jusqu'à ce que l'agent P3S estime que le requérant « est rassuré », et/ou a assimilé l'information donnée, et/ou qu'il ne peut pas lui apporter d'information supplémentaire.

« [Donnant un exemple d'appel] « j'ai été hospitalisé, j'ai une infection nosocomiale, ce n'est pas normal... ». [...] Le médecin qui rappelle va expliquer : « Qu'est-ce que vous avez eu ?... C'est une complication classique, vous avez été traité par antibiotiques... ». Vous voyez ce que je veux dire. On démine le sujet. [...] Une information médicalisée, ça peut durer une heure, la conversation peut être très longue. Et à ce moment-là, on estime que voilà, on a délivré d'information à la personne, la personne est rassurée, il n'y a plus d'inquiétude, et on trace, on confirme par écrit » (E9).

L'agent P3S déclarera alors le dossier « clos », et la conclusion de l'échange téléphonique sera ensuite synthétisée dans une lettre officielle de « clôture » du dossier signée par le Médiateur. Lors d'une interaction téléphonique avec un requérant à laquelle nous avons assisté, les précautions particulières prises par l'agent P3S au moment d'annoncer la « clôture » du dossier (il s'agit, en l'occurrence, d'un dossier ayant fait l'objet d'une analyse approfondie et d'une médiation) témoignent d'une certaine réticence vis-à-vis du formalisme associé à cette notion de « clôture », dont on semble craindre les effets sur la relation humaine avec le requérant : « Vous allez recevoir un courrier de clôture qui est un courrier type ; mais si un jour vous vouliez revenir vers nous [cela ne pose aucun problème] ²³⁰ ».

Si la « clôture » du dossier peut donc intervenir à l'issue d'un échange téléphonique avec le requérant, dans d'autres cas, le médecin du pôle va estimer, à l'issue de cet échange, qu'il est nécessaire d'approfondir l'examen du dossier. Une nouvelle étape va alors être franchie, marquée, pour les litiges liés à des actes médicaux²³¹, par la demande de transmission du dossier médical du requérant. C'est ce que le pôle désigne comme des dossiers faisant l'objet d'une « analyse approfondie²³² ». Ainsi, alors que le souhait du requérant est le critère déterminant dans le fait qu'un appel fasse l'objet d'une création de dossier au siège (« si la personne demande à être rappelée, on rappellera » (E9), l'approfondissement du dossier est conditionné par une décision des agents du pôle – la proposition d'approfondissement du dossier devant bien entendu par ailleurs recevoir l'aval du requérant. On peut ainsi parler d'une co-construction du traitement du dossier entre le requérant et les agents du siège, avec, à chaque étape, une dominante des uns ou des autres dans la décision de passage à l'étape ultérieure.

²³⁰ Notons qu'il s'agit toutefois d'un cas particulièrement difficile, dans lequel le requérant a perdu un proche, et est déçu par le résultat de la médiation. On peut supposer que la « clôture » se fera plus facilement pour d'autres dossiers, mais la prévenance de l'agent du pôle dans ce cas signale toutefois une attention particulière à la dimension humaine des situations.

²³¹ D'autres dossiers pourront faire l'objet d'une « analyse approfondie » par le pôle sans que cela passe par une transmission de dossier médical : il peut s'agir, par exemple, de cas de maltraitances dénoncés par des professionnels.

²³² La *Synthèse annuelle d'activité 2010* du Pôle santé fait état, sur les 13 723 requêtes reçues dans l'année, de « 2175 dossiers ayant nécessité une analyse approfondie des pièces médicales et/ou une rencontre physique avec des acteurs concernés » (p.4).

C'est en outre à l'étape de l'approfondissement du dossier qu'interviennent des critères assimilables à ce que les autres secteurs de la Médiature définissent comme des critères de recevabilité, notamment en termes de « démarches préalables » : en effet, absente dans le traitement des dossiers en urgence, l'exigence de démarches préalables va intervenir au moment de la demande de transmission du dossier médical. Les agents du pôle estiment que c'est au requérant de faire la démarche de demande de son dossier médical (« On ne fait pas à la place d'eux », E26), et ce n'est qu'en cas de refus ou de non réponse dans des délais « raisonnables » qu'ils interviendront eux-mêmes pour obtenir la transmission du dossier. A l'instar des agents de la Recevabilité et des autres secteurs d'instruction, les agents du pôle évoquent le décalage fréquent qu'ils constatent entre la définition administrative d'une « démarche préalable » (faire une demande formelle, par écrit, à la bonne personne, avec accusé de réception) et ce que les efforts que les requérants estiment avoir fourni, mais qui ne comptent pas pour l'administration :

« [L'exigence en matière de démarches préalables] c'est d'avoir fait quelque chose, par écrit. Parce que bien souvent les patients, les familles des patients arrivent chez nous au bout de deux ans, qui demandent leurs dossiers. Et puis, quand on essaye de démêler un peu tout ça : ils en ont fait la demande qu'auprès d'une secrétaire de direction dans le meilleur des cas ; quelques fois ils l'ont fait aussi, mais toujours par téléphone, auprès du chirurgien de l'époque. Donc, effectivement, pour eux, ça fait deux ans qu'ils ont demandé ; pour nous : ils n'ont rien fait. Alors, on leur explique très gentiment – parce que quelquefois, quand on leur annonce ça, ils sont découragés – on leur explique que pour avoir du poids, il va falloir qu'ils fassent une démarche à la bonne personne, en recommandé, qu'ils gardent bien les courriers et les recommandés, et nous, on pourra prendre la main quand, après un délai raisonnable, il n'y a pas eu de réponses ou une réponse qui ne convient pas. Ça, c'est valable pour tous les secteurs. On ne fait pas à la place d'eux. » (E26).

Cette exigence ne signifie pas pour autant que les requérants soient laissés à eux-mêmes dans leurs démarches d'accès à un droit dont la consécration est récente (il s'agissait d'un des enjeux essentiels de la loi de 2002). En effet, afin de faciliter leurs démarches (et d'éviter que ceux-ci sollicitent le pôle Santé avant d'avoir fait eux-mêmes des démarches pour obtenir leur dossier médical), le site internet du pôle fournit des informations juridiques et pratiques très détaillées sur la transmission du dossier médical, allant jusqu'à proposer, à l'instar de l'information disponible sur les sites d'associations de défense des droits des patients, des modèles de courrier de demande du dossier médical²³³. Le Médiateur est par ailleurs intervenu en 2009 auprès du Ministère de la santé pour faire état des difficultés rencontrées par les patients, proches ou ayant-droit pour obtenir la transmission du dossier médical. S'il n'est certainement pas le seul acteur à avoir fait état de ces difficultés auprès du ministère, cette intervention atteste l'implication du Médiateur sur ce sujet, et le Ministère en fait état dans une circulaire du 3 juillet 2009 aux établissements hospitaliers, les appelant à « la plus grande vigilance » pour assurer la transmission des dossiers dans les conditions prévues par la loi²³⁴.

²³³ Pôle Santé, sécurité des soins, « Lettre type pour demander un dossier médical » : http://www.securitesoins.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/12780718560_LETTRE_TYPE_ACCES_DOSSIER_MEDICAL.pdf, page consultée le 29/08/11. Pour un exemple associatif, voir le modèle de lettre disponible sur le site du CISS : <http://www.leciss.org/sites/default/files/11%20ter-Acces%20au%20dossier%20medical%20modele%20lettre-fiche-CISS.pdf> page consultée le 29/08/11.

²³⁴ Circulaire n°DHOS/E1/2009/207 du 3 juillet 2009, citée par Pôle Santé, sécurité des soins, « Accès au dossier médical – rappel à l'ordre des établissements de santé », 22/07/09 http://www.securitesoins.fr/acces-au-dossier-medical-rappel-a-l-ordre-des-etablissements-de-sante_fr_09_237.htm

2) Analyse approfondie des dossiers et médiations

a) Le « staff », de l'hôpital au pôle Santé

L'« analyse approfondie » des dossiers pour lesquels le dossier médical du requérant a été demandé fait appel à une expertise médicale plurielle, rendue possible par le rattachement au pôle, au titre de « médecins vacataires » et de « délégués thématiques », d'un ensemble de professionnels de santé de diverses spécialités. A la différence des six agents permanents du pôle, ces personnes ne travaillent pas à temps plein pour le Médiateur²³⁵, mais exercent leurs fonctions pour l'institution parallèlement à leur activité professionnelle principale, avec deux statuts différents. Cinq médecins vacataires sont présents à temps partiel au pôle santé (une journée à une journée et demie par semaine), et participent au travail quotidien de rappel des requérants (premier niveau de traitement des dossiers au siège) en plus de l'expertise qu'ils apportent sur les dossiers faisant l'objet d'une « analyse approfondie ». Un anesthésiste, un chirurgien, une spécialiste des risques en matière de transfusions, un généraliste et une urgentiste apportent ainsi leur concours au traitement des dossiers au titre de vacataires. Les 12 « délégués thématiques », quant à eux, sont sollicités de façon plus ponctuelle, en fonction de leurs compétences, sur les dossiers médicaux sollicitant une expertise médicale plus spécifique. Bien que nous disposions de peu d'éléments sur leur statut, celui-ci semble calqué sur celui des DMR (bénévoles bénéficiant d'une indemnité mensuelle de 350 euros²³⁶). Ces délégués thématiques relèvent de spécialités variées (radiothérapeute, chirurgien orthopédiste, psychiatre, dentiste, anesthésiste...) et exercent ou ont exercé leur profession dans des structures également diversifiées (CHU, SAMU, Armée, Police nationale).

Si chaque dossier faisant l'objet d'une analyse approfondie est assigné à un médecin « référent », il est ensuite discuté collectivement lors de réunions mensuelles du « staff médical », appellation forgée sur le modèle des « staffs » en milieu hospitalier, réunions de service permettant de passer en revue les dossiers posant des problèmes particuliers de prise en charge médicale (« c'est comme à l'hôpital » (E10)). Concrètement, lors des réunions de « staff » du Pôle, chaque dossier fait l'objet d'une restitution par le « référent », avant une discussion dont la teneur est à la fois médicale, juridique, et stratégique quant à la « décision » à prendre, soit la conduite à tenir pour le Pôle :

« La décision ça peut être : est-ce qu'on appelle la direction de l'établissement ? On est sûr de la déontologie, est-ce qu'il ne vaut mieux pas passer directement par le médecin ? [...] Est ce qu'on appelle les tutelles ? etc. » (E9).

Les dossiers font par ailleurs l'objet d'une analyse sur le plan juridique : plusieurs délégués thématiques ont une formation juridique et/ou exercent des professions juridiques (magistrat, vice-présidente de CRCI, ancien directeur des affaires juridiques d'un CHU), et une juriste a rejoint l'équipe permanente du pôle depuis septembre 2010.

b) Médiation « médicale » et médiation « assistée »

²³⁵ Notons toutefois que le conseiller P3S ex-président de la Midiss exerce ses fonctions auprès du Médiateur à temps partiel, parallèlement à son activité professionnelle.

²³⁶ Les « délégués thématiques » de P3S sont comptabilisés, au même titre que les « délégués territoriaux », parmi l'ensemble des « 303 délégués bénévoles au service des citoyens » mentionnés dans le rapport annuel de l'institution. Médiateur de la République, Rapport annuel 2010, p.73.

Sur la base de l'analyse approfondie du dossier, le pôle pourra organiser, avec l'accord du requérant, des « médiations », qui – autre particularité organisationnelle de P3S – sont des médiations physiques, c'est-à-dire qui impliquent une rencontre en face à face avec les professionnels de santé et/ou les usagers. Plus précisément, deux types de médiations sont distingués au sein du pôle, la « médiation médicale » et la « médiation assistée ». La médiation médicale est une rencontre entre le pôle et les professionnels de santé et/ou responsable de la structure impliqués dans le dossier (médecins, chef de service, personnel soignant, médecin médiateur de l'établissement, direction juridique et ou direction générale de l'établissement ; le requérant n'est pas convié à cette rencontre). Cette rencontre permet aux agents du pôle de prendre connaissance du point de vue des professionnels sur le dossier tout en leur présentant le point de vue du requérant ; l'objectif est de préparer un échange ultérieur avec le requérant (« médiation assistée »), mais aussi d'identifier les éventuels dysfonctionnements plus généraux révélés par le cas et de définir des mesures ou dispositifs permettant de les désamorcer. Par exemple, le récit suivant concerne une médiation médicale organisée dans un cas de décès aux urgences suite à une prise en charge tardive du patient :

« Les médecins du pôle santé rencontrent les professionnels de santé concernés. Et là, ils décryptent toute la prise en charge. Ils font ce que l'on appelle une revue morbidité mortalité, une RMM. On décrypte la prise en charge, on regarde, sur le plan médical, sur le plan organisationnel, humain, ce qui s'est passé. Peut-être qu'on était en épidémie de gastro, de bronchiolite et que... Voilà, les urgences étaient débordées. Est-ce qu'il y a eu un concours de circonstances ? Et puis, on réfléchit déjà à ce qu'on va mettre en place pour éviter que ces bugs ne se reproduisent, et qu'on arrive à des drames comme ça » (E9).

La « médiation assistée », quant à elle, consiste en une rencontre entre un responsable du pôle, le requérant et les professionnels précédemment mentionnés :

« On essaie d'apporter toutes les explications, d'aborder tous les aspects délicats du conflit d'abord et puis, de déterminer ensemble ce que souhaite la famille. Ce qu'elles veulent, c'est des excuses, comprendre ce qui s'est passé, pourquoi ça s'est passé, comment ça a pu arriver, et qu'est-ce que vous allez faire pour que ça ne se reproduise plus » (E9).

L'objectif de la médiation assistée est donc d'obtenir une forme de réparation symbolique pour le patient : une écoute, des explications, éventuellement des excuses de la part des professionnels de santé et/ou des responsables de l'établissement, et surtout l'adoption de mesures visant à éviter que le drame vécu par le patient/les proches concernés ne se reproduise pour d'autres. Cette attente des patients, dont l'identification avait déjà servi de moteur à la création de la première mission dédiée aux infections nosocomiales au sein de la HAS (cf *supra*), rejoint un des objectifs du pôle, selon lequel il s'agit de permettre, au-delà de la restauration du dialogue entre patients et professionnels de santé, une « amélioration des pratiques » par une « exploitation positive de l'erreur²³⁷ ».

3) L'action de médiation de P3S: quelles conséquences pour les établissements et professionnels de santé ?

a) Le principe de non-implication dans le volet financier des litiges

Il convient d'abord de souligner que le Pôle santé se refuse d'intervenir sur le volet financier de la réparation, pour lequel il renvoie les patients ou leurs proches vers les CRCI. Cette

²³⁷ Pôle Santé et Sécurité des Soins, « Qui sommes-nous », http://www.securitesoins.fr/Le-Pole-Sante-et-Securite-des-Soins_fr_18.html . Page consultée le 30/08/11.

non implication sur le volet financier renforce, dans le discours des agents de P3S, l'idée selon laquelle les requêtes des patients (auprès de P3S, mais aussi éventuellement leurs recours en justice) sont d'abord motivées, non pas par l'anticipation d'une réparation financière, mais par la rupture du dialogue avec les professionnels, le sentiment de ne pas avoir été écouté et/ou la volonté de faire en sorte que les pratiques mises en cause ne se reproduisent pas pour d'autres patients :

« Après, la partie indemnitaire, je dirais c'est autre chose. Nous, on est en amont du contentieux. Pourquoi les gens vont au pénal ? Ils vont au pénal finalement parce qu'on s'est foutu d'eux. Il y a eu un conflit, et lors de ce conflit, il n'y a pas eu d'écoute, il n'y a pas eu d'information. Je vais au pénal pour comprendre. Je ne vais pas au pénal pour avoir de l'argent. [...] Et puis après, il y a le règlement à l'amiable du contentieux, via les CRCI ou via les assureurs de l'établissement. Parfois il est possible qu'il y ait des transactions... Mais là, je dirais nous, ce n'est plus de notre ressort » (E9).

Cette interprétation des motivations des requêtes, et la manière dont P3S définit de façon corolaire son propre rôle, font en sorte que les médiations organisées par le Pôle ne résultent pas en des réparations financières. Outre les paroles échangées, explications et éventuelles excuses données au patient, les mesures concrètes adoptées par les établissements à l'issue des médiations sont généralement décrites comme des mesures « correctives ».

b) Des mesures correctives

Ces mesures adoptées peuvent être d'ordre organisationnel, mais aussi dans certains cas disciplinaire, et le traitement des cas individuels peut également donner lieu, de la part de P3S, à des « signalements » auprès de la HAS, pratique héritière de la fonction d' « alerte » attribuée à la Midiss.

Les mesures adoptées par un établissement à l'issue de la médiation organisée par P3S peuvent d'abord être d'ordre organisationnel, passant notamment par une redéfinition des procédures de prise en charge, ou encore par des actions de formation/sensibilisation des personnels. Par exemple, suite à un cas dans lequel un patient atteint de schizophrénie avait fait l'objet d'une erreur de diagnostic à son arrivée aux Urgences du fait d'une imputation trop rapide des symptômes qu'il présentait à sa pathologie psychiatrique, le service des Urgences du CHU concerné s'engage à mettre en place, suite à la médiation organisée par P3S, « une procédure de sécurisation de la prise en charge des patients admis aux urgences psychiatriques²³⁸ ».

Dans d'autres cas, et notamment dans des dossiers de maltraitance qu'il nous a été donné de consulter, l'intervention du Pôle peut être suivie de sanctions disciplinaires vis-à-vis de personnels incriminés : dans un cas de maltraitements en EHPAD pour lequel six dossiers individuels avaient été constitués à P3S (les familles ayant par ailleurs alerté la presse et obtenu la publication d'un article dans la presse locale), un aide-soignant incriminé est mis à la retraite d'office (cas 4); un autre cas de maltraitance débouche sur deux licenciements et six mises à pieds ou blâmes (cas 6). Dans un autre dossier, l'encadrement du CHU, tout en estimant que l'enquête menée n'a pas conduit à confirmer les accusations portées par le requérant, décide (de façon préventive, en quelque sorte) de séparer les personnes incriminées (accusées de mauvais traitements), en les affectant à une équipe différente et dans un service de jour (cas 1).

c) Le signalement

²³⁸ Pôle Santé et Sécurité des soins, *Synthèse annuelle d'activité 2010*, p.17.

Le pôle santé n'a toutefois ni les moyens, ni la vocation de veiller à l'application des « mesures correctives » adoptées suite aux médiations – et notamment celles d'ordre organisationnel, qui sont plus longues à mettre en place que les sanctions ponctuelles touchant des agents particuliers. Dans le but de favoriser la mise en œuvre effective de ces mesures, ou plus généralement pour signaler les dysfonctionnements mis en lumière par des cas individuels, le pôle Santé est en relation avec son ancienne institution de rattachement, la HAS, à qui il peut envoyer des « signalements » concernant certains établissements que la HAS devra prendre en compte lors de la procédure de certification. La déconnexion qui existait, dans certains cas, entre les remontées d'information issues des plaintes à la Midiss et la certification des établissements, pourrait toutefois laisser présager un impact relativement faible de ce signalement sur le résultat de la certification. Le recours à la HAS peut néanmoins fonctionner comme une menace ou un incitatif, poussant les établissements à mettre effectivement en œuvre les mesures auxquelles ils se sont engagés suite à la médiation. Ainsi, lorsque le Médiateur fait un signalement auprès de la HAS, il ne manque pas d'en informer l'établissement concerné. Dans un des cas qu'il nous a été donné de consulter au pôle (cas 2), la médiation conduit à la direction de l'hôpital concerné à identifier trois ensembles de « dysfonctionnements auxquels il convient de remédier ». Lorsque le Médiateur relance la direction pour s'informer des suites données aux trois directions d'action identifiées, il ne mentionne que l'affaire a été signalée à la HAS :

« Une information liée à la gestion de cette réclamation, ainsi que les actions correctives retenues seront transmises au Président de la Haute autorité de santé. Dans le cadre de la prochaine visite de certification de [l'établissement] et des pratiques exigibles prioritaires, je souhaite que celles-ci soient particulièrement signalées à l'équipe des experts visiteurs » (extrait cas 2)

d) Du traitement de cas individuels à la mise sur agenda de problèmes publics

Au-delà des « actions correctives » auxquelles s'engagent dans certains cas les établissements, le traitement des cas individuels débouche, dans ce qui pourrait être décrit comme une deuxième étape de montée en généralité, sur un travail de mise sur l'agenda²³⁹ d'un certain nombre de problèmes publics en matière de sécurité des soins. La démarche du pôle santé est de ce point de vue en concordance avec celle du Médiateur, consistant à prendre appui sur le traitement des plaintes individuelles (tous domaines confondus) pour faire émerger des « problèmes » particuliers, conformément à l'idée selon laquelle la réception des plaintes des usagers place l'institution dans une situation privilégiée d'« observatoire » des difficultés administratives et plus généralement sociales. La synthèse annuelle d'activité du Pôle Santé est ainsi organisée autour de focales sur des « grandes tendances » (« le défi de la maltraitance », « l'accès au dossier médical », « l'application du principe de laïcité à l'hôpital »...), illustrées, au fil du texte, par des encadrés présentant des cas individuels (« Menaces de mort contre un anesthésiste », « Rétention du dossier médical », « Privé d'adieu de ses proches », « Des prises en charge discriminatoires ») mais aussi des « témoignages » de professionnels (médecin anesthésiste, président de la société française d'anesthésie et de réanimation) et d'associatifs (CISS, Unafam).

Les questions traitées par P3S sont par ailleurs régulièrement reprises dans le bulletin *Médiateur actualités*, qui consacre par exemple en décembre 2009-janvier 2010 sa « une » à la question de la maltraitance dans les établissements de santé.

²³⁹ Cobb, Roger W., et Charles D. Elder (1972) *Participation in American politics : the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

Ce rôle d' « observatoire » que se donne le pôle explique que ce dernier offre aux usagers, sur son site, la possibilité de lui envoyer de simples « témoignages », distincts des saisines. Bien que ces « témoignages » soient formellement distingués des saisines, les agents du pôle se réservent la possibilité de recontacter les usagers concernés :

« si l'histoire est vraiment troublante, on se permet de rappeler. Si on peut le faire. [...] Ou on peut les inviter à nous rappeler. C'est-à-dire : on a petit courrier : « nous avons bien pris en compte votre témoignage. Cependant, si vous souhaitez... » - [...]. On laisse la porte ouverte [...] » (E26).

Finalement, le travail réalisé par le pôle Santé sur les dossiers individuels fournit une des bases des propositions de réforme du Médiateur (cf partie suivante). Dès sa création, le pôle Santé a ainsi été particulièrement actif en tant que source et/ou partenaire de propositions de réformes du Médiateur, portant par exemple sur l'expertise médicale judiciaire²⁴⁰, sur les autopsies judiciaires²⁴¹. Plusieurs propositions de réformes du Médiateur ont par ailleurs rencontré des suites favorables dans la loi Hôpital, patients, santé et territoires » adoptée en juin 2009²⁴².

²⁴⁰ Médiateur de la République, « La nécessaire réforme des expertises médicales judiciaires », 18/02/2010, <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-03-11>

²⁴¹ Pôle Santé, Sécurité des soins, « Des autopsies judiciaires encadrées juridiquement », 20/07/2009, http://www.securitesoins.fr/des-autopsies-judiciaires-encadrees-juridiquement_fr_09_235.htm

²⁴² Pôle Santé, Sécurité des soins, « La loi hôpital, patients, santé et territoires définitivement adoptée », 21/07/2009, http://www.securitesoins.fr/la-loi-hopital-patients-sante-et-territoires-definitivement-adoptee_fr_09_236.htm

VI. Les réformes : routines organisationnelles et stratégies politiques

Formellement secondaire par rapport à la mission originelle du Médiateur (de traitement des plaintes individuelles), et bien que ne concernant qu'une minorité d'acteurs au sein de l'institution, l'activité de promotion de réformes constitue un volet particulièrement valorisé de l'action de l'institution. Plus proche du politique, elle est ce par quoi le Médiateur est susceptible d'avoir une prise sur un droit qui reste malgré tout par ailleurs une contrainte majeure dans le traitement des dossiers individuels.

Prenant discrètement appui, pendant les premières années de l'institution, sur une interprétation large de l'article 9 de la loi de 1973, cette activité de proposition de réformes s'est trouvée juridiquement consacrée par la modification dudit article par la loi du 24 décembre 1976 permettant au Médiateur, dans le prolongement du traitement de réclamations individuelles, de « *suggérer les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires* » (cf chapitre 1 « La construction d'une institution », p.32).

Force est de constater que le dernier Médiateur en poste accorde une importance particulière à cette dimension de son action, qui le conduit à prendre position sur des sujets qui vont au-delà du domaine de compétence qui est le sien dans le cadre du règlement des litiges individuels. Au-delà du droit administratif, le Médiateur est ainsi intervenu sur des questions de droit des consommateurs ou de droit de la famille. Le Médiateur s'est ainsi récemment illustré par ses prises de position sur des questions telles le malendettement, les frais bancaires, la reconnaissance des partenariats civils étrangers, ou encore les procédures disciplinaires applicables aux médecins du service public.

Mobilisant fortement le cabinet du Médiateur (et notamment son pôle communication) et la direction générale de l'institution, l'activité relative aux propositions de réformes est par ailleurs prise en charge au quotidien par une direction spécifique au sein des services centraux, la direction des études, des réformes et des relations avec le parlement. Au moment de notre enquête, cette direction est composée de quatre conseillers et un chargé de mission : deux administrateurs civils, un docteur en droit public, une docteure en science politique ayant une expérience de cabinet au niveau municipal (maire-adjointe) et ministériel (conseillère technique), une ancienne avocate et administratrice à l'Assemblée nationale.

A. D'où viennent les propositions de réformes ?

Bien que l'instruction des réclamations individuelles et les propositions de réformes constituent deux domaines différents des activités de l'institution, pris en charge par des acteurs distincts (secteurs d'instruction, direction des Réformes), le Médiateur a historiquement construit la légitimité de ses propositions de réforme par l'appui pris sur l'instruction des dossiers individuels (cf chapitre 1). Ceci invite à étudier les processus concrets par lesquels le travail sur les dossiers individuels peut donner lieu à des propositions de réforme. Mais le Médiateur peut également être « saisi » de propositions de réformes par des individus ou des

personnes morales, au même titre qu'il peut être « saisi » de réclamations individuelles. Au-delà de cette dichotomie entre propositions émanant de l'instruction des plaintes et propositions de réforme formellement « soumises » à l'institution²⁴³, nous montrerons que des idées de propositions de réforme peuvent également émaner de dossiers non « instruits » par l'institution car jugés irrecevables, et que les propositions venant de l'extérieur de l'institution sont au moins autant suscitées par cette dernière que spontanément soumises.

1) Des propositions issues de la Recevabilité et des secteurs d'instruction

a) *Les propositions issues de la Recevabilité*

Comme nous l'indique clairement l'agente citée ci-dessous, le secteur de la Recevabilité ne reçoit généralement pas de courriers ayant pour objet explicite des propositions de réformes, ceux-ci étant orientés directement vers la direction des Réformes par le Secrétariat particulier du Médiateur, où arrivent tous les courriers destinés à l'institution lorsqu'aucun destinataire plus précis n'est spécifié. Notre interlocutrice distingue par contre deux modalités par lesquelles des propositions de réformes peuvent être décelées au fil des courriers reçus à la Recevabilité : des cas de lettre se présentant comme des requêtes individuelles, mais correspondant en réalité à des propositions de réforme, et des cas où les agents de la Recevabilité décèlent que la requête soulève un enjeu qui pourrait faire l'objet d'une proposition de réforme :

Q : Je voulais voir aussi si vous étiez saisis de propositions de réforme. J'ai vu que sur le site, maintenant il y a la plate-forme « le médiateur et vous » pour ça, mais est-ce que vous recevez des choses ?

R : Alors, on peut en recevoir qui sont vraiment à l'état pur des propositions de réforme. Mais souvent, elles sont orientées vers le secteur Réforme dès le niveau du secrétariat de M. Delevoye. On peut avoir des choses qui se présentent comme des réclamations, enfin en tout cas qui sont des courriers qui pourraient être des réclamations individuelles, et dont on comprend à la lecture que non, ce sont des gens qui nous disent « pour moi c'est cuit, mais ce serait bien de changer ci ou ça ». Donc là, on transmet au secteur Réformes. Et puis ensuite il y a des cas, mais ceux-là sont plus difficiles à détecter, où on comprend que le problème de la personne mériterait d'être résolu, et pourrait faire l'objet d'une proposition de réforme. Donc on a mis en place avec le secteur des Réformes un processus d'échanges et de consultation. Quand on a des dossiers comme ceux là, on leur soumet pour voir si... Soit ils ont déjà une proposition dans les tuyaux et on peut du coup personnaliser la réponse, enfin adapter en disant : « voilà il y a ci et ça qui est fait ». Ou bien, ça peut être justement : on ne peut pas résoudre la situation individuelle mais on peut s'emparer de la question posée pour faire une proposition de réforme. Donc on se voit une fois par semaine (ou moins s'il n'y a pas matière), avec le secteur Réformes pour présenter des dossiers pour lesquels je me dis que ça vaudrait quand même le coup de poser la question à Réformes » (E30) .

Ce témoignage montre donc l'importance du travail fait au niveau de la Recevabilité pour déceler des possibilités de propositions de réforme dans des courriers qui ne se présentent pas nécessairement comme tels. Il illustre de plus la fréquence importante des relations entre ce secteur et celui des Réformes (rencontres une fois par semaine).

²⁴³ C'est ainsi que sont présentées les origines possibles de propositions de réformes sur le site de l'institution, dans un encadré « Proposition de réforme : de la naissance à l'adoption », sur la section du site du Médiateur dédiée aux réformes :

- « Toute personne (physique ou morale) est susceptible de saisir le Médiateur d'une demande de réforme.
- Le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir d'autosaisine en la matière. Celui-ci est notamment alimenté par les cas traités par les secteurs d'instruction ou par les délégués du Médiateur ». <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-03> Consulté le 21/11/11.

L'expérience de consultation de dossiers « non sélectionnés » à la Recevabilité (les dossiers que nous avons consultés correspondaient à toutes les saisines sur une période donnée) a été particulièrement riche en enseignements, en tant qu'elle nous a permis d'approcher au plus près l'expérience vécue des agents de ce secteur dans leur traitement des dossiers. Ce travail nous a notamment permis de saisir comment la récurrence de dossiers sur des thèmes particuliers pouvait venir nourrir des idées de propositions de réforme : il en est ainsi, pour les dossiers que nous avons consultés, des requêtes relatives à des litiges bancaires, qui, bien que ne relevant pas du domaine de compétence du Médiateur, faisaient l'objet de nombreuses saisines. Or cette question a effectivement donné lieu à des propositions de réforme du Médiateur relatives à l'encadrement des frais bancaires, au crédit et au surendettement. Et en pratique, le dossier « Encadrement frais bancaires » consulté au secteur Réformes contient effectivement plusieurs exemples de cas individuels (Réformes6), bien que ce dossier nous ait par ailleurs aussi été présenté comme un dossier relevant d'une « auto-saisine », correspondant à une préoccupation particulière d'un des agents du secteur (les plaintes sont, dans ce cas, venues nourrir et légitimer un questionnement que le secteur était par ailleurs prêt à porter).

Mais le volume de saisines sur une thématique donnée n'est pas un critère nécessaire pour que cette dernière débouche sur une proposition de réforme : en effet, une saisine peut suffire à déclencher une proposition de réforme. Nous en avons vu plusieurs exemples, parmi les dossiers consultés au secteur Réforme. Premier exemple, celui d'une saisine par formulaire transmise directement par la Recevabilité au secteur Réformes, concernant la possibilité d'utilisation des Chèques emploi service universels (CESU) pour payer des centres de loisir. La requérante s'est vue opposer un refus de sa mairie lorsqu'elle a voulu payer en CESU le centre de loisir fréquenté par ses enfants. Après avoir fait des démarches auprès de sa mairie, auprès du receveur municipal/trésorier municipal qui a refusé d'encaisser ses CESU, puis auprès des élus de sa ville, la requérante saisit le Médiateur. Deuxième exemple, celui d'une requête transmise par une sénatrice, concernant la possibilité de passer le permis moto sur un scooter de plus de 125 cm³. Le requérant a un handicap qui fait en sorte qu'il ne peut pas conduire une moto, mais peut conduire un scooter. Il voudrait conduire un scooter de + de 125 cm³, mais pour cela il faut un permis moto, permis qui, au moment de la saisine, ne peut se passer que sur une moto (et non sur un scooter). Le requérant voudrait donc pouvoir passer un permis lui permettant de conduire un scooter de plus de 125 cm³. Dans ce cas, la saisine du Médiateur intervient également après une série d'autres démarches : lettre au président de la République (dont le cabinet transmet la demande à un préfet), à la délégation à la sécurité et à la circulation routière, à une sénatrice qui pose une question écrite à ce sujet au ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer²⁴⁴, puis démarches auprès d'un délégué du médiateur qui conseille au requérant de tenter une saisine du siège par l'intermédiaire d'un parlementaire²⁴⁵, saisine qui se fera par l'intermédiaire de la sénatrice avec qui le requérant était déjà en contact. Alors que la sénatrice transmettant le dossier prie le Médiateur de « bien vouloir faire procéder à un examen, dans la mesure du possible, bienveillant de cette affaire », le Médiateur lui répond ne pouvoir intervenir sur le cas individuel, mais que le sujet soulevé peut relever des réformes.

²⁴⁴ Dans sa réponse, le ministre confirme que la demande du requérant ne peut aboutir en l'état, mais qu'une révision de la législation est planifiée.

²⁴⁵ Le délégué concerné mentionne aussi la possibilité d'un recours aux associations pour appuyer l'action de réforme : « La saisine du Médiateur de la République par un parlementaire [...] pourrait entraîner une action du Médiateur vers le Ministère compétent [...]. Son intervention pourrait peut-être accélérer la procédure de révision qui semble être en cours. Je pense qu'il faut tenter cette saisine. Par ailleurs, toutes les actions y compris par le biais des associations de personnes handicapées pourront faire avancer le dossier » (Extrait de la réponse par courriel du délégué au requérant, Réformes1).

En pratique, le dossier est effectivement transmis au secteur Réformes, où il va faire l'objet d'une proposition de réforme. Les deux propositions de réformes que nous venons d'évoquer sont des propositions qui déboucheront finalement sur des réformes conformes aux demandes initiales du Médiateur²⁴⁶.

Si les cas précédemment évoqués correspondent bien à des saisines du Médiateur, impliquant des demandes d'intervention de l'institution, les dossiers consultés à la Recevabilité font également apparaître des cas de simples témoignages envoyés par des individus, c'est-à-dire des cas où les usagers ne sollicitent pas une intervention du Médiateur dans le règlement de leur cas particulier, mais écrivent à l'institution pour faire état d'un dysfonctionnement administratif appelant potentiellement une proposition de réforme (celle-ci pouvant être ou non explicitement envisagée par le requérant). Ces témoignages, reçus à la Recevabilité, pourront ensuite être transmis au secteur Réforme pour faire l'objet de propositions. Il en est ainsi du cas suivant, d'une requérante qui témoigne de difficultés rencontrées dans ses démarches de renouvellement de son passeport :

« Courrier papier. Pas de demande d'intervention du Médiateur, mais témoignage sur les difficultés rencontrées lors d'une demande de renouvellement de passeport (française née en Algérie de parents et grands-parents français, et la mairie demande les actes de naissance des parents et des grands-parents). Extrait de la lettre : « Ne pensez-vous pas que la période Algérie a été assez douloureuse pour nous Pieds Noirs Français d'Algérie, sans qu'au bout de 47 ans on nous demande encore à justifier que nous sommes bien français ??? ». Réaction Médiateur : irrecevabilité car pas de litige mais transmission à Réforme » (Notes sur Recevabilité107)

b) Les propositions issues des secteurs d'instruction

i. Une dimension du métier fortement valorisée

La plupart des agents interviewés au sein des secteurs d'instruction valorisent fortement la possibilité de proposition de réforme, même si tous y ont inégalement recours en pratique. Cette capacité de proposition de réforme a souvent été présentée par ces interviewés comme un intérêt essentiel du travail pour le Médiateur, à la différence du travail pour une administration plus « classique », et plusieurs d'entre eux développent à ce titre une comparaison avec leur administration d'origine. Ainsi, selon un agent du secteur Fiscal :

« ici, le chargé de mission traite son dossier de A jusqu'à Z. C'est-à-dire que contrairement à l'administration qui a une action très parcellisée, notamment en termes de contentieux, là, l'expert fiscal dans ce domaine particulier a une vue d'ensemble sur le travail qu'il fait et même au-delà, puisqu'il peut proposer - c'est pas « il peut », c'est même un réflexe que l'on doit avoir, et que l'on a - sur les dossiers : apprécier l'éventuelle possibilité de réforme. Ce qui est quelque chose, pour un fonctionnaire, qui n'est pas possible dans son administration d'origine »

Un agent du secteur Social, quant à lui, décrit avoir été « passionné » par cette capacité de proposition de réforme dès son arrivée dans l'institution, et compare cette possibilité aux limites juridiques de la capacité d'action des commissions de recours amiable d'organismes sociaux, auprès desquelles il avait antérieurement eu l'occasion de travailler :

« Les commissions de recours amiable des organismes [...] ne peuvent pas s'affranchir des textes. Et c'est vrai qu'on avait vécu, plusieurs fois, des situations où les administrateurs auraient bien voulu

²⁴⁶ Elles sont mentionnées comme des « Réformes satisfaites » dans le *Rapport annuel 2010* (p.7). Voir également Médiateur de la République, « Les centres de loisirs peuvent maintenant être payés en CESU ! », <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-05-328> consulté le 09/11/11.

faire valoir les personnes mais les textes s’y opposaient, voire, ont fait droit aux personnes volontairement en disant : « je veux que ce soit comme ça parce que j’estime qu’il y a un vide juridique » et la tutelle cassait. Du coup, ce qui m’a passionné chez le Médiateur c’est le pouvoir de proposer des réformes. Et j’étais à peine arrivé que sur un de ces dossiers du type récurrent qu’on avait sur un manque de coordination entre les régimes des indépendants et le régime des salariés en matière de sécurité sociale, [d’assurance] maladie pour les indemnités journalières, la première proposition de réforme que j’ai commencé à rédiger ici, que j’ai soumise au secteur Réformes, a fait l’objet d’un article de la loi de financement de Sécurité sociale pour 2008 et est transcrite aujourd’hui dans le code de la Sécurité sociale sous l’article L-172-1-A ».

Cette valorisation de la capacité de proposition de réformes, très présente chez les conseillers, semble moins systématique chez les chargés de mission. Si ces derniers peuvent contribuer à suggérer des thématiques de propositions de réforme, la réflexion sur ce point et la mise en forme de la proposition à envoyer à la direction des Réformes sont semble-t-il, dans l’ensemble des secteurs, le fait des conseillers. La valorisation symbolique de cette portée possible de l’activité des secteurs d’instruction ne doit donc pas masquer la réalité du travail effectué, qui reste avant tout centré sur l’instruction des plaintes individuelles.

ii. Les dispositifs de transmission des secteurs d’instruction au secteur Réformes

Des procédures ont été mises en place pour favoriser l’émergence de propositions de réformes à partir de l’activité des secteurs d’instruction. De façon permanente, il existe une possibilité de transmission de dossiers pour information à la direction des réformes, et des réunions sont régulièrement organisées avec cette dernière direction, réunions à l’occasion desquelles peuvent être transmises des idées de réformes :

« on a, institutionnellement une voire deux réunions par an où on fait le point avec le directeur général et le secteur Réforme. Chaque secteur fait le point pour savoir si les réformes en cours doivent continuer, si on en a à proposer etc. ; et lors de la dernière réunion, on en a fait une, deux » (E23).

Plus récemment, des responsables des secteurs d’instruction ont été invités à débattre de propositions de réformes dans le cadre de la plate-forme « Le Médiateur et vous », sur laquelle ils interviennent à titre d’experts.

Ces dispositifs ont été diversement appropriés par les secteurs, révélant des positionnements différents des conseillers par rapport à l’enjeu de cette activité de proposition de réformes. Ainsi, au secteur Fiscal, on fait confiance au renouvellement annuel du projet de loi de finances pour adapter la politique fiscale du gouvernement. Dans ce secteur, le thème des réformes n’a pas été abordé spontanément en entretien avant que nous ne posions explicitement cette question. A l’inverse, au Social, le dispositif permettant la transmission de propositions à la direction des réformes nous a été spontanément présenté de façon détaillée. Particulièrement mobilisé sur le volet des réformes, ce secteur a mis en place des « fiches Réformes », visant à permettre la transmission à la direction des Réformes des suggestions de proposition de réforme basées sur le traitement de cas individuels.

Dès sa création, le pôle Santé a aussi été particulièrement actif en tant que source et/ou partenaire de propositions de réformes du Médiateur, portant par exemple sur l’expertise médicale judiciaire²⁴⁷, sur les autopsies judiciaires²⁴⁸. Plusieurs propositions de réformes du

²⁴⁷ Médiateur de la République, « La nécessaire réforme des expertises médicales judiciaires », 18/02/2010, <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-03-11>

Médiateur ont par ailleurs rencontré des suites favorables dans la loi Hôpital, patients, santé et territoires » adoptée en juin 2009²⁴⁹.

iii. L'action en équité et la réforme : deux moyens de dépasser le droit

Les témoignages reçus au sein des secteurs d'instruction révèlent un rapprochement, dans les manières de raisonner des agents, entre action en équité propositions de réformes. Il s'agit en effet des deux modalités d'action par lesquelles le Médiateur peut aller au-delà de la lettre du droit. Dans le premier cas, cette entrave au droit sera restreinte à un cas individuel, et la non-reproductibilité du cas constituera un argument essentiel dans la démarche d'action en équité. Dans le second cas, il s'agira au contraire d'insister sur le caractère inéquitable du dispositif pour une catégorie d'administrés, ou pour l'ensemble des administrés placés dans telle ou telle situation particulière :

« Q : Est-ce que vous avez travaillé sur des propositions de réforme à partir des dossiers que vous avez ici ? Quelle expérience vous en avez...

R : [...] C'est à partir des dossiers qu'on voit des points qui nécessiteraient une évolution. Où on se dit, « non mais là quand même »... effectivement. Je ne vais pas dire que ce n'est pas normal, mais on se dit que là quand même... ils ont été oubliés ceux-là... Que ce soit la proposition de réforme ou la recommandation en équité, en principe on se dit : il y a eu un texte qui était fait pour favoriser les personnes, pour améliorer leur situation, est tel qu'il a été fait c'est désavantageux pour d'autres. C'est-à-dire qu'il y en a qui sont passés à côté. Donc là, on se dit qu'il y a peut-être quelque chose à faire. Ça peut être une proposition de réforme. [Développement sur le temps parfois long que peuvent prendre les propositions de réforme pour aboutir] Et pour la recommandation en équité, c'est un petit peu pareil, [...] sauf qu'on a l'impression que cette personne-là, sa situation est vraiment unique. On ne va pas en trouver d'autres comme ça. Donc lui, ce n'est pas une proposition de réforme qu'il lui faut, c'est... je vais demander un traitement en équité » (E14).

Permettant un positionnement en dehors du droit, ces deux modalités d'action ne s'en réfèrent pas moins au droit comme source essentielle de légitimation, étant donné que la contrainte consistant à respecter « l'esprit de la loi » ou « la volonté du Législateur » reste essentielle dans les deux cas. En outre, et en dépit des formes de justification opposées des deux modalités d'intervention (insistance sur l'exceptionnalité du cas vs montée en généralité), des passages sont possibles de l'une à l'autre dans les stratégies d'intervention de l'institution. Ainsi, le témoin précédemment cité fait état d'un cas dans lequel a été fait le choix d'une intervention en équité, puis plusieurs autres cas similaires se sont manifestés, conduisant à formuler une proposition de réforme :

« J'ai fait une recommandation en équité, j'ai obtenu satisfaction et puis après j'ai reçu deux ou trois dossiers similaires. Et puis [l'administration concernée] m'a dit : « on en a d'autres ailleurs ». Ce n'était pas un cas unique.

Q : Et typiquement dans ce genre de cas, quand on se rend compte que plusieurs personnes sont concernées et non pas une seule, est-ce qu'on peut faire une proposition de réforme quand il s'agit d'une situation que l'on juge inéquitable mais qui concerne plusieurs personnes ?

R : On l'a fait [...]. Ça n'a pas abouti. Enfin, pas encore » (E14).

Autre indice de la relation de continuité qui peut exister entre action en équité et proposition de réforme, il peut arriver qu'une proposition de réforme transmise à la direction

²⁴⁸ Pôle Santé, Sécurité des soins, « Des autopsies judiciaires encadrées juridiquement », 20/07/2009, http://www.securitesoins.fr/des-autopsies-judiciaires-encadrees-juridiquement_fr_09_235.htm

²⁴⁹ Pôle Santé, Sécurité des soins, « La loi hôpital, patients, santé et territoires définitivement adoptée », 21/07/2009, http://www.securitesoins.fr/la-loi-hopital-patients-sante-et-territoires-definitivement-adoptee_fr_09_236.htm

des Réformes par un secteur d'instruction ne fasse finalement pas l'objet d'un suivi sous forme de proposition de réforme, la direction invoquant le faible nombre d'individus concernés et le fait que les cas correspondant peuvent dès lors être traités par des interventions en équité. Un agent d'un secteur d'instruction évoque ainsi avoir reçu ce type de réponse de la part de la direction des Réformes sur une proposition formulée par le secteur concerné : « non, ça nous intéresse pas. Ça concerne cinq personnes sur le territoire. On va les gérer éventuellement en équité et puis, terminé ».

iv. Un choix en opportunité ?

De même que pour les recommandations faites aux administrations dans le cadre de l'instruction de dossiers individuels, la transmission de dossiers par les secteurs à la direction des Réformes pose la question de l'évaluation ou non, par les agents du secteur, de l'opportunité de la réforme proposée (au-delà de la perception d'une nécessité de réforme sur le fond). Des échos divergents nous sont parvenus des différents secteurs sur ce point. Au secteur Justice, les agents affirment ne pas juger en opportunité les suggestions de propositions de réformes qu'ils formulent, mais uniquement sur le fond, laissant à la direction des Réformes et au Médiateur lui-même le soin de juger de l'opportunité de la proposition :

« Q : [...] est-ce qu'il vous arrive de constater qu'il y aurait telle ou telle réforme nécessaire mais de vous dire que l'opportunité n'est pas là, qu'il ne vaut mieux pas ?

R : Non, moi, j'estime que c'est le choix du Médiateur ça.

Q : Donc, dès que vous constatez qu'il y aurait une réforme nécessaire, vous envoyez à « Réforme » et c'est eux qui...

R : Et c'est eux qui voient. Quitte à ce qu'on vienne en appui pour argumenter » (E23).

Au secteur Social, à l'inverse (secteur où, comme nous l'avons vu, les relations avec la direction des Réformes sont plus suivies et plus formalisées), un agent indique prendre en considération la « marge de manœuvre » présente pour la réforme dans son choix de soumettre ou non une idée à la direction des Réformes :

« Sur ce que nous on propose : en général, on propose rarement quand il n'y a pas matière, quand on ne sait pas qu'il y ait une marge de manœuvre. [Evoquant une proposition de réforme qui aurait un coût financier important pour une administration] c'est pas dans l'air du temps. Donc, c'est pas la peine de monter au créneau.» (E5).

Par ailleurs, les idées de propositions de réformes issues des secteurs proviennent essentiellement des dossiers instruits. Interrogés sur la question de savoir s'ils avaient été sollicités par des associations en vue de propositions de réformes, ou s'ils avaient pu proposer des réformes de leur propre initiative (veille juridique, lectures spécialisées sur les thématiques traitées par le secteur...) les responsables des secteurs ont globalement répondu par la négative. A leur niveau, c'est donc bien essentiellement à partir de l'instruction des dossiers qu'émergent les propositions de réformes.

2) Les autres sources de propositions de réforme

Alors que la plupart des Médiateurs légitiment principalement l'activité de proposition de réformes par l'expertise détenue par l'institution sur le fonctionnement réel de l'administration grâce au traitement des dossiers individuels, les propositions de réformes prennent aussi appui sur d'autres sources. La direction des réformes a effectivement une

capacité d'auto-saisine, et dispose d'autres sources d'information extérieures à l'institution, notamment par le biais de réseaux associatifs. Ainsi, selon une agente de cette direction :

« ce qui me plaît énormément [...], c'est débusquer les problèmes. À partir de toutes sortes de renseignements et de relais. Ça peut être aussi bien les délégués du médiateur, qui nous font part de difficultés récurrentes, et donc qui mériteraient d'aller voir s'il n'y a pas un texte derrière à l'origine de tout ça. Ça peut être les secteurs du médiateur. [...] On travaille aussi beaucoup en réseau. Ça, depuis que je suis arrivée, on essaie de mettre en place un système de réseau d'associations de défenses des consommateurs, de défense des droits des femmes, de défense des droits des enfants, avec des associations de magistrats... [...] D'avocats aussi. Et on peut aussi s'auto saisir [...] Donc tous les jours, on réceptionne comme ça des propositions, des observations des gens qui font, à partir de leur expérience personnelle, ou leurs problèmes personnels, qui mènent une réflexion sur la nécessité qu'il y aurait à revoir tel ou tel aspect... » (E4).

Ce fonctionnement en réseau se trouve par ailleurs particulièrement activé une fois que le Médiateur amorce des propositions de réforme ; en effet, la publicisation par l'institution d'une ambition de porter des réformes sur telle ou telle thématique provoque fréquemment un afflux de témoignages et d'observation des acteurs concernés (associations, individus...).

B. Sélection et mise en forme des propositions

1) Le « tri » effectué à la direction des Réformes

Par ces différentes voies de transmission externes ou internes à la Médiature arrivent donc à la direction des Réformes toute une série d'idées d'orientations possibles en matière de réforme, idées parmi lesquelles cette direction effectue un tri afin de sélectionner celles qui deviendront des propositions de réforme soumises au Médiateur pour approbation. La réflexion autour des propositions de réforme méritant plus ample investigation est menée de façon collective au sein de cette direction, une « fiche de circulation secteur réformes » standardisée ayant été mise en place pour favoriser une expression de l'ensemble des conseillers de la direction sur chaque dossier soumis à cette dernière. Cette fiche indique l'origine de la saisine (« Parlementaire »/ « Secteur d'instruction »/ « Délégué »/ « Particulier »), la date d'arrivée au secteur Réformes, et contient un tableau permettant à chaque conseiller de donner son avis sur la proposition, avant que soit indiquée la décision du responsable du secteur. En cas de décision de donner suite à la saisine au secteur Réforme²⁵⁰, cette partie « décision » comprend notamment le choix de dénomination de la proposition (par exemple : « Enregistrer « possibilité de passer le permis moto sur un scooter » (Réformes1)) ainsi que le nom du conseiller à qui va être attribué le montage de la proposition de réforme et son suivi en cas d'adoption de la proposition par le Médiateur.

Dans ce processus de sélection des saisines pouvant donner lieu à propositions de réformes, le critère du domaine de compétence de l'institution dans son action de traitement des litiges (relations entre les usagers et les administrations ou organismes investis d'une mission de service public) n'intervient pas comme facteur discriminant. A cet égard, l'activité de proposition de réforme a fortement contribué à l'extension du périmètre de l'institution, permettant une extension de sa juridiction au secteur privé (ce que l'institution ne s'est pas autorisée sur le volet d'instruction des réclamations individuelles²⁵¹). Selon l'agente

²⁵⁰ Ce qui est le cas des 6 dossiers que nous avons consultés au secteur Réformes.

²⁵¹ A l'exception du pôle Santé, qui inclut la médecine de ville dans sa juridiction.

précédemment citée, ce qui guide l'intervention du Médiateur n'est pas le domaine concerné (secteur public) mais l'existence d'une « situation inéquitable » ou d'un « vide juridique » :

« [...] en matière de réforme, on l'a repoussée quand même assez loin, cette compétence, puisqu'on est largement sorti du champ des relations entre les administrés et les administrations ou les organismes publics ; puisqu'on est intervenu en droit de la consommation, on est intervenu en droit de la famille, on est intervenu sur les assurances, on a eu un gros dossier sur les assurances-vie... Donc on ne s'occupe plus tellement de savoir si on est dans le champ de compétence précis de la loi de 73, on s'occupe essentiellement de savoir, et ça c'est le fil conducteur du Médiateur et le nôtre, si dans le problème qui est soulevé, on décèle une situation inéquitable, injuste, voire un vide juridique, qui laisse donc sur le carreau des gens sans possibilité de faire valoir un droit ou d'obtenir une compensation quelconque... qu'ils devraient tout à fait avoir si l'on compare avec ce qu'a le voisin, placé dans la même situation. Donc c'est ça notre règle de conduite » (E4).

Au fil de la description plus précise du processus de sélection des propositions de réforme dans la suite de l'entretien, il apparaît que cette sélection prend appui à la fois sur des critères (que l'on pourrait qualifier de « positifs ») d'identification de situations méritant intervention, que sur des critères excluant, permettant de repérer des cas où l'on n'estime pas souhaitable que le Médiateur intervienne. De façon « positive » sont évoqués les enjeux ayant trait aux droits fondamentaux, ou encore à l'accès aux droits :

« ce que l'on retient dans un premier temps - ça ne veut pas dire que ça débouchera sur une proposition de réforme - mais ce que l'on retient dans un premier temps, ce sont des demandes, observations, témoignages qui se rapportent à une situation qui nous paraît digne d'intérêt, qui met en jeu des problèmes de droit fondamentaux : en matière de sécurité sociale, en matière de droit à la santé, d'égalité des citoyens entre les hommes et les femmes, de non-discrimination, en matière de droit des étrangers, de respect d'un certain nombre de principes tels que l'accès aux droits [...] » (E4).

Les critères excluant, quant à eux, sont de plusieurs ordres. Est d'abord évoqué le cas de demandes « *intuitu personae*, qui sont à visée individuelle », de la part de personnes qui « réclament une mesure *ad hoc* » : l'exclusion de ce type de demande révèle en creux l'exigence de portée générale de la mesure considérée. L'institution s'abstient également d'intervenir lorsqu'elle est sollicitée pour « arbitrer entre des intérêts divergents, souvent de nature commerciale ». Interviennent enfin des critères d'ordre juridique. Deux éléments principaux entrent alors en considération : il s'agit d'abord de vérifier que le problème réside bien dans un défaut de rédaction d'un ou de plusieurs texte(s), et non dans leur application :

« Dans un deuxième temps on essaie de rapidement regrouper les textes qui sont en cause, et voir si effectivement ces texte- là sont réformables, voire s'il y a quelque chose à modifier ou si c'est simplement leur application éventuellement qui n'est pas conforme » (E4).

Ensuite, la direction des Réformes s'abstient d'intervenir sur des lois trop récentes, quand « l'encre est à peine sèche », se donnant plutôt comme règle de conduite d'attendre un certain délai de mise en application du texte pour évaluer les possibilités d'une intervention.

Si ces premiers critères excluant sont assez clairement circonscrits, interviennent ensuite deux critères d'appréciation dont l'évaluation semble moins évidente : d'une part, la « faisabilité » de la proposition, d'autre part le fait de ne pas remettre en cause les orientations générales de politique publique adoptées par le gouvernement (justement, mais semble-t-il pas seulement, du fait d'une contrainte de « faisabilité »). La notion de « faisabilité », telle qu'évoquée à la direction des Réformes, renvoie à plusieurs dimensions. De façon significative, cette contrainte de faisabilité, lorsqu'elle est évoquée, est immédiatement suivie d'un contre-exemple illustrant un choix d'intervention du Médiateur en dépit d'une « faisabilité » anticipée très limitée. L'évocation de ce cas révèle la présence, à la direction des Réformes, d'une vision très

réaliste de la production législative comme résultat d'un rapport de force entre des acteurs sociaux dont les ressources ne sont pas seulement politiques, mais aussi économiques. Est ainsi mise en lumière, de façon corolaire, une des dimensions de la faisabilité, à savoir la capacité d'influence ou de prise du Médiateur sur un processus de production de la loi, dans le cadre d'un rapport de force faisant intervenir des acteurs, éventuellement de plus gros « poids » (ici, les banques), militant en sens inverse :

« Et puis il y a l'aspect... Il y a deux autres aspects qui nous aident à retenir un dossier, c'est la faisabilité ; est-ce qu'on ne s'attaque pas à plus fort que nous ? Sur les frais bancaires et les propositions de réforme en matière de frais bancaires - c'était avant la crise, avant la mise en cause de leur fonctionnement [des banques], de leur renflouement par les Etats etc. - Je vous avoue que je me suis demandée effectivement si ce n'était pas la lutte du pot de fer contre le pot de terre, et d'ailleurs ici beaucoup nous ont dit « Oh là là, à qui vous vous attaquez !... », et pareil pour les assurances-vie. Et puis je me suis dit non, non il faut y aller. On avait des arguments juridiques vraiment solides, on avait là aussi des associations qui nous soutenaient, la fédération des usagers des banques qui sont assez efficaces et « Que choisir » aussi. Donc, bien qu'on s'attaquait quand même à gros, on y est quand même allé » (E4).

Si elle correspond, dans ce cas précis, à un rapport de force avec des acteurs privés, la notion de faisabilité renvoie aussi, et le plus souvent, à un rapport de force avec le gouvernement et les ministères, qui assumeront les conséquences financières et politiques des réformes envisagées. La notion de faisabilité rejoint ici un autre critère d'appréciation des propositions de réforme en discussion, critère selon lequel les propositions ne doivent pas remettre en cause les orientations de politique publique du gouvernement. Ainsi, évoquant les propositions de réforme du Médiateur formulées dans le cadre des projets de réforme des retraites, l'agente de la direction des Réformes précise :

« Il était évident qu'il ne s'agissait pas pour le Médiateur de la République de se heurter à la politique du gouvernement en matière de retraite. Ce n'est pas son job, il ne serait pas dans son rôle. Le gouvernement fait les choix qu'il veut en matière de retraite, ou de politiques sociales ou publiques en général. En revanche, toujours à travers toutes ces réclamations dont je vous parlais et qui nous sont revenues, on s'est aperçu qu'aussi bien la loi de 2003 que celle de 1995 avaient [...] généré des situations tout à fait inéquitables. Alors sans doute pour faire des économies, mais bon, des situations qui ne prennent pas du tout en compte les poly-pensionnés, les gens qui ont successivement adhéré et cotisé à plusieurs régimes, alors que ça se développe de plus en plus, notamment chez les femmes qui ont des carrières en pointillé avec plusieurs interruptions ; dans la fonction publique, la situation des mères adoptantes qui ne peuvent bien souvent pas bénéficier de la bonification d'un an pour avoir élevé des enfants, parce qu'il y a eu un texte en 2003 qui enfermait cette possibilité dans une contrainte excessive d'avoir bénéficié d'un congé statutaire de deux mois. [...] Le droit de réversion qui est interdit pour les pacsés [...]. Notre fil conducteur pour les retraites, [...] c'est de réduire les principales injustices à notre niveau. Alors forcément, ça a un coût, mais nous, on considère qu'il y a des injustices pour lesquelles il ne faut pas s'arrêter à cette question de coût » (E4).

Cette ligne de conduite selon laquelle il s'agit de « réduire les principales injustices à notre niveau » pose la question du positionnement de ce « niveau » du Médiateur : jusqu'à quand est-on dans un ajustement marginal des textes²⁵², et à partir de quand se situe-t-on dans le domaine de la définition des politiques publiques ? Apparaît par ailleurs une tension, dans les motivations qui guident cette restriction de l'action du Médiateur, entre la considération selon laquelle ce ne serait « pas le rôle » de l'institution, et une anticipation des faibles chances

²⁵² Cette idée d'une action « à la marge » intervient à plusieurs reprises dans l'entretien : « ce ne sont pas des propositions révolutionnaires que l'on fait, c'est toujours à la marge des situations », et les opportunités de réforme sont plus favorables sur « des petites choses » que sur « des dossiers lourds » (E4).

d'aboutissement des propositions considérées, ce qui renvoie au critère de « faisabilité » précédemment évoqué. Considération que reflètent, sur d'autres thèmes de réforme, les commentaires selon lesquels « ce n'est même pas la peine d'essayer », « on n'a pas les forces », ou encore « on n'essaie pas de se heurter à des murs qu'on ne fera pas bouger ». Au-delà de ce raisonnement pragmatique, le refus d'intervention peut également correspondre à une perception, plus politique, du caractère sensible de l'engagement sur tel ou tel sujet de réforme (« on marche sur des œufs »).

Or qu'il relève d'une question de principe (c'est le « rôle » de l'institution) ou d'un réalisme désabusé (« ce n'est même pas la peine d'essayer »), ce choix de non intrusion dans la définition des politiques publiques peut entrer en contradiction avec l'objectif de défense des droits fondamentaux, notamment lorsqu'il conduit l'institution à garder le silence sur des situations dans lesquelles des atteintes aux droits fondamentaux ont pu être par ailleurs dénoncées par un certain nombre d'experts et d'associations. En effet, bien que les propositions de réforme soient pour partie justifiées par la référence aux droits, et bien que le dernier Médiateur en poste ait fait de la défense des droits fondamentaux un axe central de son action, les propositions de réforme ont, en pratique, été limitées dans plusieurs domaines qui ont par ailleurs fait l'objet d'importantes mobilisations en matière de défense des droits fondamentaux en France (si on les compare avec les propositions portées par des acteurs associatifs notamment), tels que le droit des étrangers ou encore les droits des détenus. L'exemple du droit des étrangers est ici significatif : si le Médiateur a bien formulé des propositions de réforme dans ce domaine (notamment, pour les propositions de réforme récentes, en ce qui concerne situation des enfants recueillis en kafala : cf chapitre 4, II.), il n'a pas pris position, dans le cadre de ses activités de proposition de réforme, sur des questions au cœur des mobilisations associatives actuelles en faveur des droits des étrangers, telles que les modalités d'expulsion des personnes en situation irrégulière et les conditions de rétention administrative dans les CRA²⁵³. De façon similaire, si le Médiateur agit incontestablement, par le biais de l'implantation de permanences des DMR en prisons, pour favoriser l'accès aux droits des détenus, et s'il a pu contribuer en 2006, dans le cadre de la CNCDH, à la rédaction d'un avis sur les alternatives à la détention²⁵⁴, il n'investit pas frontalement, au titre de ses actions en faveur de la défense des droits fondamentaux, la question des conditions de détention, pourtant au cœur des mobilisations des associations de défense des droits des personnes incarcérées²⁵⁵.

²⁵³ Voir par exemple les actions menées par la Cimade ou par le Réseau Education sans frontières (RESF). Pour des travaux sociologiques sur ce point, voir Fischer, Nicolas. (2009) "Jeux de regards. Surveillance disciplinaire et contrôle associatif dans les centres de rétention administrative." *Genèses*, n.75, p. 45-65; Fischer, Nicolas. (2009) "Une frontière "négociée". L'assistance juridique associative aux étrangers placés en rétention administrative." *Politix*, n.87, p. 71-92. Notons toutefois que la conseillère « Affaires internationales et droits de l'homme » du Médiateur, elle-même ancienne intervenante de la Cimade en centre de rétention (Cimade, *Centres et locaux de rétention administrative, Rapport 2007*), a publié une contribution sur ce thème sur la plate-forme « Le Médiateur et vous » (à l'occasion de l'ouverture d'un nouveau CRA près de Roissy), insistant notamment sur la question des droits de l'enfant : « Que doit-on penser de ce nouveau centre, certes avec le confort requis, mais à l'intérieur duquel des enfants seront retenus, à l'heure où nous venons de célébrer le 20ème anniversaire de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant? ». <http://www.lemediateuretvous.fr/fr/ouverture-d-un-nouveau-centre-de-retention-100330>

²⁵⁴ CNCDH, « Avis sur les alternatives à la détention » (14/12/2006), http://www.cncdh.fr/article.php?id_article=520

²⁵⁵ Voir par exemple les actions menées par l'Observatoire international des prisons. Pour des travaux sociologiques sur la question des droits en prison, voir Chantraine, Gilles, et Dan Kaminski. (2007) "La politique des droits en prison." *Champs pénal*, vol. 4, p. Revue en ligne : URL : <http://champpenal.revues.org/document2581.html>; Chantraine, Gilles, et Grégory Salle. (2009) "Le droit emprisonné? Sociologie des usages sociaux du droit en prison." *Politix*, n.87, p. 93-117.

Ainsi, s'il se trouve justifié, au sein de l'institution, par des raisons à la fois pragmatiques et de principe, ce choix de non intervention dans la définition des politiques publiques constitue une limite importante à la prétention du Médiateur à se définir comme un « Défenseur des droits » avant l'heure, conduisant l'institution à un silence sur des enjeux pourtant considérés comme centraux par d'autres acteurs de la défense des droits fondamentaux dans la France contemporaine.

2) De l'émergence à l'adoption d'une proposition de réforme par le Médiateur

Avant de devenir officiellement une « proposition de réforme » du Médiateur, tout projet de proposition fait l'objet d'un important travail à la direction des Réformes, travail qui a des composantes à la fois juridiques (identifier précisément les textes à modifier et faire des propositions de modifications) et sociopolitiques (définition d'un argumentaire à l'appui de la proposition de réforme, premières prises de contact avec les acteurs concernés, à la fois au niveau ministériel et dans la société civile – associations notamment). Par exemple, la proposition de réforme concernant la possibilité de passer le permis moto sur un scooter de plus de 125 cm³ avait fait l'objet d'une prise de contact auprès du Bureau du permis de conduire de la Délégation à la sécurité et à la circulation routières avant d'être soumise au Médiateur. Par ailleurs, même dans des cas d'auto-saisine de la direction des Réformes, cette dernière va, à partir d'une idée initiale de thématique de réforme, « s'alimenter » de témoignages et de propositions issus de l'extérieur. Ainsi, évoquant trois sujets récents de réforme portés par le Médiateur :

« ces trois dossiers un peu emblématiques, on était plutôt dans l'auto-saisine. Alors on s'est nourri après, on s'est alimenté bien sûr de tous les témoignages que l'on pouvait recevoir. Dès que les gens ont su que l'on s'occupait d'un dossier ou d'un autre, évidemment les témoignages affluaient et ça enrichissait notre réflexion et notre conviction d'essayer de mener à bien ces propositions et ces modifications » (E4).

L'aboutissement de cette réflexion est une « fiche d'évaluation » de la proposition de réforme, qui est soumise au Médiateur pour validation. Qualifiée en entretien d'« étude d'impact en raccourci », à l'instar des études d'impact qui peuvent être faites dans les ministères ou par les parlementaires, cette fiche standardisée indique de façon synthétique l'objet de la proposition de réforme, le niveau normatif concerné, le public ciblé, le coût attendu de la réforme, les contacts préalables effectués et la stratégie de suivi de la proposition.

Une fois validée par le Médiateur, la proposition de réforme, signée du Médiateur lui-même²⁵⁶, est envoyée au(x) ministre(s) concerné(s) avec copie au(x) correspondant(s) officiel(s) du Médiateur dans ce(s) ministère(s). A la Médiature, ces lettres sont désignées sous le nom de « saisines », à l'imitation des saisines de l'administration visant le règlement de litiges individuels. Dans le cas de réformes impliquant des modifications législatives (et non seulement réglementaires), la proposition peut également être envoyée aux présidents des commissions parlementaires concernées. Ainsi, la proposition de réforme concernant le statut juridique des enfants recueillis par kafala en France est envoyée à cinq ministres et secrétaires d'Etat différents (Famille, Travail, Affaires étrangères, Immigration, Justice) et à cinq présidents de commissions parlementaires (commission des affaires culturelles et de l'éducation de

²⁵⁶ Selon un usage classique dans les milieux gouvernementaux, les lettres sont fréquemment personnalisées par des annotations manuscrites du Médiateur : « cher [prénom] », « cordialement », « bien à toi » (Réformes3).

l'Assemblée nationale, commission des affaires sociales et commission des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat).

C. Comment défendre une proposition de réforme

Le simple envoi d'un courrier à un ministre ne suffit évidemment pas à faire adopter une proposition de réforme, comme l'illustre la définition, dès soumission de la proposition au Médiateur, d'une « stratégie de suivi ». En termes pratiques, de façon similaire aux démarches menées lors de l'instruction des plaintes individuelles, un des enjeux essentiels pour un bon cheminement de la proposition de réforme dans le ministère concerné réside dans l'identification de la personne chargée du dossier au sein de l'administration, démarche en vue de laquelle le Médiateur peut s'appuyer sur ses correspondants ministériels (la lettre qui leur est adressée au moment de la saisine ministérielle peut ainsi contenir une demande d'information relative à l'interlocuteur pertinent au sein du cabinet ou de l'administration).

Les stratégies favorisant le succès d'une proposition comprennent une dimension à la fois juridique et politique. La nécessité d'une argumentation juridique « pointue » (identifiant clairement les textes à réformer et proposant des formulations précises de modifications) est tout d'abord mise en avant, par opposition à une démarche qui consisterait à se contenter de dénoncer le caractère « scandaleux » de telle ou telle disposition juridique :

« On ne dit pas « [telle disposition], c'est scandaleux », non. On a fait une analyse très très pointue du domaine et on propose des réformes juridiques, on descend au détail précis du texte qu'il faut modifier. Donc ce n'est pas de l'amateurisme, ce n'est pas du sensationnel. C'est vraiment de la réforme en profondeur, sur des petites choses, mais qui peuvent changer la vie de quand même pas mal de gens » (E4).

Plus précisément, l'argumentaire juridique gagnera en force par l'appui « sur une jurisprudence favorable²⁵⁷ » (E4), jurisprudence dont les dossiers consultés et les exemples cités en entretien montrent qu'elle est au moins autant communautaire que nationale, avec une référence fréquente aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Si cette utilisation de la jurisprudence vise à « imposer un rapport de force avec le gouvernement », ce rapport de force prend aussi appui sur des « alliances tactiques avec des associations qui œuvrent dans le même sens », ainsi que sur une stratégie parlementaire passant par le rapprochement avec des parlementaires à qui l'on « donne des amendements clés en main » (démarche notamment facilitée par le fait qu'une des conseillères de la direction des Réformes est administratrice de l'Assemblée nationale en détachement), et qui peuvent également contribuer à la mise sur agenda de la réforme en posant des questions d'actualité ou des questions ministérielles. Les ressources politiques propres du Médiateur sont alors nécessairement cruciales à ce stade, mais la stratégie d'influence prend aussi appui sur des dispositifs institutionnels. La mise en place de groupes de travail interministériels joue un rôle clé de ce point de vue, permettant d'éviter que les ministres « se renvoient la balle » dans le cas de dossiers interministériels, et permettant par ailleurs de travailler directement avec les spécialistes du dossier dans le ministère concerné (là où les lettres du Médiateur sont envoyées au ministre lui-même). Certains groupes de travail interministériels peuvent ainsi être constitués en amont même de la formulation officielle d'une proposition de réforme par le

²⁵⁷ Sauf indication contraire, les citations de cette sous-partie sont tirées de cet entretien (E4).

Médiateur, et le fait de faire ensuite référence, dans la proposition de réforme, au travail de ces groupes, peut donner plus de poids à la proposition :

« le médiateur, à notre demande [de la direction des Réformes], à de nombreuses reprises - on le fait de plus en plus souvent - organise ici, à la Médiature, des groupes de travail [interministériels]. Tables rondes, groupes de travail, ou groupes de réflexion. Où l'on convoque tous les représentants des protagonistes en cause [...], les représentants des différents ministères. [...]ça débloque souvent les problèmes, ça peut aussi nous aider à comprendre pourquoi on n'a pas forcément opté pour la bonne piste, qu'il pourrait y en avoir une meilleure. [...] on est davantage en situation de comprendre pourquoi ça bloque d'un côté, et pourquoi pas de l'autre [...]. [A l'issue de cet échange], soit on clôture, si vraiment on s'aperçoit qu'on ne peut rien tirer de tout ça [...], soit au contraire on fait une proposition de réforme enrichie par les discussions et qu'on envoie au ministre. Et il est plus difficile pour lui de répondre négativement, ou de ne pas répondre du tout, quand on s'appuie sur un compte rendu [...] d'un groupe de travail auquel a participé un de ses représentants » (E4).

Cette négociation en interne à l'administration se double d'une stratégie de médiatisation, le Médiateur faisant état de ses propositions de réforme dans son rapport annuel, dans le bulletin *Médiateur actualité*, à l'occasion de divers contacts avec la presse, mais aussi dans le cadre de divers colloques ou événements qu'il (co-)organise ponctuellement autour de thème de réformes. Peuvent par exemple être citées la tenue en février 2009 d'un colloque sur le thème « Crédit, consommation, croissance et urgence sociale²⁵⁸ », s'inscrivant dans le cadre des propositions de réformes relatives à la lutte contre le surendettement, ou encore l'organisation en octobre 2009 d'un colloque à l'Assemblée nationale sur le thème « Expertises faillibles, justice fragile ? », qui s'inscrivait dans le cadre d'une réflexion sur la nécessité de réformer l'expertise médicale judiciaire²⁵⁹.

Concrètement, les parlementaires constituent une cible essentielle dans la stratégie de communication du Médiateur, en lien avec les propositions de réforme. A cet égard, l'orientation générale de la communication de l'institution révèle bien l'importance attribuée par les responsables de l'institution au volet de proposition de réformes par rapport à la mission d'instruction des plaintes individuelles, notamment par comparaison avec les stratégies adoptées par d'autres AAI, telle que la HALDE, dont la communication était mise au service de l'activité d'instruction des plaintes²⁶⁰ (il s'agissait, par des actions de communication, de susciter des saisines).

Notons que si la communication est un support privilégié de la stratégie de conviction de l'institution dans son activité de proposition de réforme, elle ne prend pas appui sur tous les vecteurs de communication officielle auxquels le Médiateur pourrait faire appel en tant qu'autorité publique. Ainsi, à la différence de la HALDE qui publie ses recommandations sous forme de « rapports spéciaux » au *Journal officiel*, le Médiateur n'officialise pas ses propositions de réforme par une publication au JO. Il ne rend pas non plus publiques ses lettres de saisines des différents ministères. Ici comme dans l'instruction des dossiers individuels, le choix de rester dans une posture non confrontationnelle de « médiation » a pu limiter l'usage, par le Médiateur, de certains moyens d'action qui auraient pu être à sa portée. Il convient toutefois de

²⁵⁸ Colloque co-organisé par le Médiateur et le Cercle des économistes, 10/02/2009, <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-10-01-05>

²⁵⁹ Pôle Santé, sécurité des soins, *Expertises faillibles, justice fragile ? Les expertises médicales dans le cadre amiable et judiciaire, de la responsabilité médicale et de la réparation des dommages corporels. Actes du colloque du 6 octobre 2009.* http://www.securitesoins.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/12760814520_actes_expertises_09_06_10.pdf

²⁶⁰ Chappe, Vincent-Arnaud (2010) *La genèse de la HALDE : un consensus a minima* Sarrebruck: Editions Universitaires Européennes.

souligner que l'institution présente aujourd'hui des éléments très détaillés sur chacune de ses propositions de réforme sur son site Internet : un espace « proposition de réforme » reprend non seulement les réformes abouties, mais aussi les réformes en cours, en rendant accessible le texte des différentes propositions telles que formulées par la Direction des études et des réformes. Est ainsi offerte aux internautes la possibilité de « télécharger [les] proposition[s] de réforme du Médiateur de la République » sur les principaux chantiers de réforme en cours : expertise judiciaire, médiation familiale judiciaire, collaboration entre les médecins du travail et les médecins-conseils, banques et frais bancaires, autopsies judiciaires, victimes de l'amiante, réparation des dommages corporels, amendes²⁶¹.

Si certaines stratégies de conviction employées par le Médiateur sont ici clairement liées au statut étatique de l'institution (possibilité de convoquer des groupes de travail interministériels notamment, ou encore publication d'un rapport annuel à la Documentation française), force est de constater que d'autres se rapprochent de stratégies qui peuvent être déployées par des acteurs associatifs : médiatisation, développement d'arguments juridiques, mobilisation de relais politique sont autant de stratégies susceptibles d'être mises en œuvre par des mouvements sociaux²⁶². A l'instar d'autres instances étatiques de défense des droits ayant des activités de promotion de réformes, le Médiateur partage ainsi une partie de son « répertoire d'action » avec celui d'organisations de mouvement social situées dans la société civile²⁶³.

Si cette stratégie de médiatisation, de même que les dimensions plus juridiques et politiques des stratégies de conviction adoptées, pourraient rapprocher la démarche du Médiateur des campagnes menées par des acteurs associatifs pour faire valoir leurs revendications de réformes, les agents de la direction des Réforme distinguent par ailleurs nettement leur démarche de celle des associations, avec lesquelles ils échangent pourtant autour des différents sujets donnant lieu à propositions de réformes :

« [Evoquant les relations nouées avec le secteur associatif dans le traitement d'un dossier de réforme] on ne s'interdit rien. Vraiment, en termes de relations publiques, de relations avec les uns ou les autres, on ne s'interdit rien. Alors, ça nous apporte des éclairages ou pas, on est d'accord ou pas, et puis nous on est quand même... on ne peut pas s'engager de la même façon qu'une association. [Evoquant une association organisant une conférence de presse sur une thématique de réforme également portée par le Médiateur], là le médiateur ne s'associait pas à la conférence de presse... et de son côté, il faisait un communiqué parce que nos propositions n'avaient pas la même portée. Peut-être un peu plus technique, plus juridique... peut-être un peu plus modérées aussi. Donc on sent bien la limite jusqu'à laquelle on ne doit pas être instrumentalisé. De la part d'une association, ni par un syndicat, ni par un groupe de personnalités quelconques. On doit faire le tri là-dedans. Dans ce qu'ils nous demandent et qu'on peut prendre parce que ça va dans le sens de l'intérêt général, ou de ce qui relève davantage de leur fonds de commerce à eux, il est clair qu'on ne va pas rentrer dans ce jeu-là. Donc il faut avoir effectivement un peu de... évaluer un petit peu le risque, on ne fonce pas tout droit

²⁶¹ Médiateur de la République, « Les chantiers de réforme prioritaires pour 2011 », <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-03-00>

²⁶² Offerlé, Michel (1998) *Sociologie des groupes d'intérêt*. 2e éd. ed. Clefs. Politique,. Paris: Montchrestien; Mathieu, Lilian (2004) *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux* La Discorde ;. Paris: Textuel; Grossman, Emiliano, et Sabine Saurugger (2006) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin; Agrikoliansky, Eric, Isabelle Sommier, et Olivier Fillieule (dir.). (2010) *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestation dans les sociétés contemporaines*. Paris: La Découverte / Recherches.

²⁶³ Voir sur ce point Bereni, Laure, et Anne Revillard. (2011). « Contentious institutions: rethinking the movement/state intersection », European Politics and Gender Conference, Budapest, Janvier 2011. http://cnrs.academia.edu/LaureBereni/Papers/492488/Contentious_Institutions_Rethinking_the_Movement_State_Intersection.

parce qu'une association tire la sonnette, en disant «c'est scandaleux... » etc., non. D'abord on étudie bien sûr un peu le dossier, on examine, on voit ce que nous, on peut en penser. Et puis même si on s'engage, on ne s'engage pas forcément sur les mêmes thèmes que l'association, ce qui n'interdit pas de continuer d'évoluer ensemble. [...] Dans bien des cas, c'est nous qui allons les chercher. Par exemple, sur les frais bancaires, on est allé interviewer [une association de consommateurs] enfin interviewer... On a contacté [cette association] Et d'ailleurs du coup ils se sont emparés de certaines de nos propositions, et on travaille de concert avec eux. Mais on n'a pas forcément la même optique, ils ont une optique beaucoup plus « interpellation de l'opinion publique » ; bon le Médiateur un petit peu aussi, mais on reste davantage dans une approche plus faisable, plus raisonnable, plus digérable par le gouvernement. » (E4).

Peur de « l'instrumentalisation » par les acteurs associatifs, mise en avant d'une posture « plus technique, plus juridique[...], plus modérée », nécessité de « faire le tri », d'identifier ce qui relève « de l'intérêt général » par opposition au « fond de commerce » de l'association : le positionnement se distingue ici de celui d'autres acteurs de défense des droits au sein de l'Etat, qui, bien que promouvant la nécessité d'« une approche plus faisable, plus raisonnable, plus digérable par le gouvernement », conçoivent leur positionnement par rapport aux acteurs associatifs plus nettement dans une relation de complémentarité au service de la même cause, comme le suggère le concept de « coalition de cause » forgé par Paul Sabatier²⁶⁴, ou encore, dans le cas des droits des femmes, le concept d'« espace de la cause des femmes » proposé par Laure Bereni²⁶⁵. Outre les trajectoires socio-professionnelles et/ou militantes des acteurs concernés (associatifs, *cause-lawyers* vs. administratifs plus « classiques »), le caractère transversal de la juridiction du Médiateur encourage ce positionnement, du fait de la mise en relation qu'il induit, non avec un segment particulier du secteur associatif (ex. les droits des femmes, l'écologie...), mais avec des interlocuteurs associatifs très variés (droits des consommateurs, droits des patients, droits des étrangers, droits des détenus, etc.).

Notons que dans certains cas, le Médiateur en vient à adopter, dans son activité de proposition de réforme, une posture proche de la posture de « médiation » qui guide les interventions des agents de l'institution sur les dossiers individuels. Il s'agit en effet parfois de définir un terrain commun ou une orientation médiane de réforme entre les orientations contradictoires de groupes aux intérêts divergents. Une illustration récente de ce phénomène nous est fournie par la proposition de réforme du Médiateur ayant trait à la délivrance et au contrôle du permis de conduire des personnes sous traitement médical incluant des produits stupéfiants, proposition dont les enjeux tendaient à opposer droits des patients et sécurité des usagers de la route²⁶⁶.

D. Quel bilan ?

Rappelons que l'activité de proposition de réformes, bien qu'éloignée du cœur de mission d'un *ombudsman*, constitue un fleuron de l'institution depuis ses débuts. Cette dimension des activités du Médiateur s'est trouvée particulièrement valorisée par le dernier titulaire du

²⁶⁴ Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith (1993) *Policy change and learning : an advocacy coalition approach* Theoretical lenses on public policy. Boulder: Westview Press.

²⁶⁵ Bereni, Laure. (2007) "Du 'MLF' au 'Mouvement pour la parité'. La genèse d'une nouvelle cause dans l'espace de la cause des femmes." *Politix*, vol. 20, n. 78, p. 107-132; Bereni, Laure. (2009) "Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000)." *Revue française de science politique*, vol. 59, n. 2, p. 301-323.

²⁶⁶ Pôle Santé, Sécurité des soins, « Le Médiateur de la République a formulé une proposition de réforme pour responsabiliser les patients qui suivent un traitement qui peut rendre leur conduite dangereuse », 21/04/2011, http://www.securitesoins.fr/querir-ou-conduire-il-faut-parfois-choisir_fr_09_292.htm

poste, ce qui s'est notamment traduit par le déploiement d'importants efforts de communication en appui aux propositions de réforme – le dernier avatar en étant le portail « Le Médiateur et Vous ».

Pour autant, les agents de la direction des Réforme dressent un bilan mitigé de l'impact du Médiateur en matière de réformes, soulignant que plusieurs relances sont parfois nécessaires pour obtenir une réponse des ministères interpellés, et que ceux-ci ne donnent pas toujours une suite favorable aux demandes du Médiateur. De surcroît, les propositions de réforme qui aboutissent ne sont pas toujours celles qui soulèvent les enjeux les plus conséquents, mais plutôt, selon un témoin, « ce qui gêne le moins le gouvernement, ce qui coûte le moins cher ». En cas d'échec, le Médiateur pourra choisir de persister dans ses efforts ou bien décider de « clore » la proposition de réforme²⁶⁷. La notion de « clôture » fait toutefois l'objet d'une définition plus restrictive dans la présentation formelle de la procédure de proposition de réforme sur le site du Médiateur : « Lorsque la proposition de réforme est satisfaite par une mesure adéquate ou, plus rarement, lorsqu'elle fait l'objet d'un rejet justifié de la part des pouvoirs publics, le Médiateur procède à sa clôture²⁶⁸ ». Les propositions concernées figureront alors au rang des propositions présentées comme « non satisfaites » dans le rapport annuel. Alors que la formulation ci-dessus ne laisse pas ouverte la possibilité d'une clôture en cas de rejet jugé non justifié de la part des pouvoirs publics, en pratique, il semble y avoir des cas de clôture par choix d'abandonner une proposition de réforme qui se heurte visiblement à de trop grandes résistances (« à un moment, on abandonne, on clôt » (E4)). En outre, la dichotomie établie entre propositions « satisfaites » et « non satisfaites » (ou, selon une formulation antérieure dans les rapports annuels, « acceptée » ou « refusées »), traduit mal la complexité réelle des réformes correspondantes et des logiques de leur production. D'une part, les dispositions adoptées par les pouvoirs publics peuvent, dans certains cas, ne correspondre qu'à une partie des recommandations initialement formulées par le Médiateur dans une proposition de réforme (les propositions de réforme comprenant généralement plusieurs composantes, impliquant parfois différents niveaux normatifs). D'autre part, la coïncidence d'une réforme adoptée avec des recommandations antérieurement formulées par le Médiateur ne permet pas pour autant de conclure que le Médiateur a été à l'origine de la réforme concernée, les transformations du droit étant rarement le fruit d'une volonté légiférante unique mais bien plus souvent l'aboutissement de mobilisations plurielles et le résultat de compromis entre des groupes aux intérêts divers²⁶⁹. Ainsi, comme le remarquent les agents de la direction des Réforme eux-mêmes (cf ci-dessus), le Médiateur, dans son activité de proposition de réformes, se retrouve souvent en convergence partielle avec certaines revendications associatives, qui sont susceptibles d'avoir dans certains cas, par des voies différentes, tout autant de poids que sa propre action.

Si le rapport annuel a pu être présenté ici comme un des lieux de publicisation/médiatisation des propositions de réforme, l'exposé qui est fait de ces

²⁶⁷ Notons que le vocabulaire de l'instruction des dossiers individuels s'est ainsi étendue, par mimétisme, aux activités de réforme : on travaille sur des « dossiers » de propositions de réformes qui résultent pour certains de « saisines » extérieures ou bien d'une « auto-saisine » ; une fois définie la proposition, on « saisit » puis on « relance » l'administration concernée, et finalement on « clôt » le dossier.

²⁶⁸ Médiateur de la République, « Proposition de réforme : de la naissance à l'adoption », <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06-03>

²⁶⁹ Commaille, Jacques (1994) *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*. Paris: PUF; Commaille, Jacques, et Patrice Duran. (2009) "Pour une sociologie politique du droit." *L'Année Sociologique*, vol. 59, n. 1, p. 11-28.

propositions dans ces rapports (tout du moins pour les plus récents d'entre eux) ne permet pas, du fait du format adopté, de faire de ceux-ci de véritables supports d'argumentation à l'appui de la proposition de réforme²⁷⁰. En effet, les propositions de réforme sont simplement listées sous forme de courts intitulés dans deux tableaux résumant, au début du rapport annuel, les propositions « satisfaites » et « non satisfaites », ce qui ne permet pas une véritable appréciation du contenu juridique et des implications de chacune d'entre elle. En outre, ne sont par définition exposées dans ce tableau que des propositions « clôturées », qu'elles l'aient été de façon positive (satisfaction) ou négative (non satisfaction). Si d'autres passages du rapport donnent lieu à l'exposé de certains aspects de propositions de réforme en cours, les réformes promues ne sont pas présentées une à une de façon systématique. Ceci tend à suggérer que l'exposé des propositions de réforme dans le rapport annuel revêt moins une fonction d'appui dans le cadre d'une stratégie de lobbying en faveur de réforme, qu'une fonction de valorisation de l'institution par la présentation d'un indicateur supplémentaire, synthétique et chiffrable, de ses activités. Un décompte rapide des chiffres indiqués en matière de propositions de réformes dans les rapports annuels depuis la création de l'institution fait apparaître, à cet égard, une tendance à l'évaporation d'un certain nombre de propositions : si l'on additionne les données, certes en partie disparates et lacunaires, contenues dans les rapports, on totalise, sur 751 propositions de réforme ouvertes au fil des années, 390 propositions « acceptées » ou « satisfaites » et 179 propositions « refusées » ou « non satisfaites » (soit un total de 569). Les chiffres indiqués permettent toutefois de calculer une moyenne de 50% de réformes satisfaites sur l'ensemble de la durée de vie de l'institution.

VII. *Le Médiateur est-il un défenseur des droits ?*

Sous l'influence de nos travaux précédents sur les institutions chargées de la défense des droits des femmes dans l'Etat²⁷¹, cette recherche était initialement guidée par une hypothèse forte, formulée avant la réforme constitutionnelle de 2008, quant à la participation du Médiateur à la définition d'une « politique des droits²⁷² », entendue comme une politique ayant pour objet la défense des droits de certaines catégories de populations socialement marginalisées (par exemple, détenus, personnes handicapées, étrangers). L'enquête de terrain nous a conduits à préciser, mais aussi dans une certaine mesure à nuancer cette hypothèse.

Tout d'abord, l'étude des rapports annuels du Médiateur nous a permis de mieux cerner la genèse, les contours et les modalités de cette « politique des droits » du Médiateur. Mais les résultats de l'enquête nous invitent aussi – et de façon apparemment paradoxale au regard de la réforme actuelle – à nuancer l'hypothèse d'une centralité de cette logique d'action pour les acteurs de l'institution. Plutôt que de chercher à établir si le Médiateur était ou non un défenseur des droits, nous avons été amenés à utiliser ce cas empirique comme point de départ d'une

²⁷⁰ L'argumentation plus détaillée à l'appui des propositions de réforme est disponible sur le site du Médiateur, dans la rubrique « Réformes pour faire évoluer le droit » : <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-06>

²⁷¹ Revillard, Anne. (2007). *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*. Thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan.

²⁷² Scheingold, Stuart A. (1974) *The politics of rights : lawyers, public policy, and political change*. New Haven: Yale University Press.

réflexion sur la nature des pratiques de défense des droits : qu'est-ce que les activités du Médiateur nous apprennent sur ce que signifie « défendre les droits » ?

A. L'affirmation progressive d'un discours de défense des droits au sommet de l'institution

Niée au moment de la création de l'institution, sa vocation de défense des droits fondamentaux s'est trouvée progressivement affirmée au fil des années, pour trouver une actualité particulière dans le contexte actuel de réforme. Cette politique des droits est toutefois portée par le sommet de l'institution en relative déconnexion avec les pratiques et représentations des acteurs de sa base.

1) Une vocation de défense des droits niée lors de la création de l'institution

A l'instar de la mission de défense des droits fondamentaux dévolue à des institutions similaires dans d'autres pays²⁷³, l'opportunité de doter la version française de l'*Ombudsman* d'une telle mission avait été discutée préalablement à la création du Médiateur. Telle était notamment l'inspiration de plusieurs initiatives parlementaires ou partisanes au début des années 1970, dans le contexte de la montée d'une préoccupation vis-à-vis des libertés publiques au sein de la Gauche, mais aussi de la Droite giscardienne²⁷⁴. En novembre 1970, Michel Poniatowski présente au nom des Républicains indépendants une proposition de loi prévoyant la création d'un « Haut-commissariat à la défense des droits de l'homme ». Il créera ensuite en décembre 1971 une association « Pour la défense du citoyen », perçue à l'époque comme une forme associative de l'*Ombudsman*. En 1973, le programme commun de la Gauche, quant à lui, envisage la création d'un « Délégué parlementaire à la liberté²⁷⁵ ».

Ce modèle d'un ombudsman défenseur des droits va toutefois se trouver rapidement mis à l'écart au niveau gouvernemental dès la préparation du projet de loi. Et de fait, la loi de 1973 ne fait aucune référence aux « droits » des administrés, mais parle plutôt des « difficultés » qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leurs relations avec les administrations, conférant au médiateur une mission d'amélioration du « fonctionnement » (art. 9) de l'administration, et non une vocation de défense des droits. Cette virtualité avortée est toutefois restée inscrite dans la mémoire collective de l'institution, comme un élément important du récit de ses origines. Ainsi, Aimé Paquet, deuxième titulaire de la fonction après Antoine Pinay, évoque en conclusion du Rapport annuel 1976 du Médiateur les circonstances de création de l'institution :

« Les travaux préparatoires de [la loi du 3 janvier 1973] montrent [...] à l'évidence, qu'entre deux conceptions du rôle du Médiateur, celui de défenseur des libertés individuelles et celui d'intercesseur

²⁷³ Bousta (Rhita). "Contribution à une définition de l'Ombudsman." *Revue française d'administration publique*, n°123, 2007, p.387-398. Linda Reif qualifie ces institutions d'ombudsmans « hybrides ». Reif, Linda C. (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System (International Studies in Human Rights)*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

²⁷⁴ Agrikoliansky, Eric (2005), "Liberté, liberté chérie.." : la gauche et la protection des libertés publiques dans les années 1970. Hypothèses sur la résurgence de la notion d'Etat de droit." In *Sur la portée sociale du droit*, sous la direction de Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez et Laurent Willemez, p. 325-340. Paris: PUF/CURAPP; Agrikoliansky, Eric (2005), "La gauche, le libéralisme politique et les droits de l'homme." In *Histoire des gauches en France. Volume 2 : XXème siècle : à l'épreuve de l'histoire*, sous la direction de Jean-Jacques Becker et Gilles Candar, p. 525-542. Paris: La Découverte.

²⁷⁵ Gillet, Sylvie. (1994). *Le médiateur de la République : inventions et formalisations* Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

priviliégé entre l'administration et l'administré, c'est la seconde qui a prévalu, la première ayant été expressément rejetée²⁷⁶ ».

2) Une nouvelle grille de lecture des activités de l'institution, sous influence européenne

Ce constat n'empêche toutefois pas l'institution de se préoccuper de droits fondamentaux. Dès 1985, le Médiateur Robert Fabre, dressant un bilan de son mandat, insiste sur son ambition de « Défendre les droits de la personne humaine », ambition qu'il oppose à une conception étroite de la mission de l'institution qui se limiterait à une « lutte contre la « paperasserie » ». Le Médiateur, estime-t-il, accède à ce rôle par le biais de son activité de propositions de réformes, « visant à mieux défendre les Droits de l'Homme et du Citoyen, les libertés, la Démocratie²⁷⁷ ».

Jusqu'à une époque récente, la mobilisation de la thématique de la défense des droits fondamentaux se résume toutefois à un exercice ponctuel (comme ici, à la fin du mandat de Robert Fabre) de réinterprétation *a posteriori* d'interventions du Médiateur qui n'étaient pas nécessairement conçues initialement de cette manière. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle déterminant dans le développement, par le Médiateur, d'une lecture de ses activités en termes de droits humains. En effet, le Conseil organise en juin 1988 à Strasbourg une réunion des ombudsmans européens afin de « les associer à une réflexion sur la protection des droits de l'homme, dans le cadre de la convention européenne de 1953 [...]»²⁷⁸. Dans ce contexte, le Médiateur s'efforce de redéfinir son action en termes de défense des droits humains, comme l'illustre cet extrait de l'intervention du représentant du Médiateur lors de cette table-ronde à Strasbourg :

« [Le Médiateur] ne se réfère pas aux textes fondateurs des droits de l'homme mais son action tend toujours à obtenir des pouvoirs publics un respect plus strict des droits des citoyens²⁷⁹ ».

L'année suivante, Paul Legatte dédie une partie de son bilan annuel aux rapports entre « Médiateur de la République et droits de l'homme », en traitant essentiellement de questions relatives au droit des étrangers, thématique qui était au cœur de la rencontre de Strasbourg. Bien qu'une partie du rapport leur soit consacrée, les droits humains restent invoqués ici de façon essentiellement rhétorique, conduisant à une relecture, sous cet angle, de deux « cas significatifs » traités par le Médiateur en matière de droit des étrangers²⁸⁰.

Cette démarche consistant à relire l'action de l'institution au prisme de la défense des droits se retrouve sous le mandat de Jacques Pelletier (1992-1998), ce dernier affirmant par exemple dans le rapport 1993 de l'institution : « l'accomplissement de la mission du Médiateur de la République a révélé que l'institution est amenée à jouer, en matière de droits de l'homme, un rôle qu'il a paru intéressant d'analyser ²⁸¹ ». Un chapitre du rapport consacré au « Médiateur et [aux] Droits de l'homme » procède alors à une telle relecture d'un certain nombre d'affaires traitées par l'institution et/ou de propositions de réformes qu'elle a émises ; on retrouve ainsi

²⁷⁶ MÉDIATEUR, *Rapport annuel 1976*, p.44.

²⁷⁷ MÉDIATEUR, *Rapport annuel 1985*, p.18.

²⁷⁸ MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport annuel 1988*, p.35.

²⁷⁹ MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport annuel 1988*, p.35-36.

²⁸⁰ Pour une analyse des limites de ces deux relectures, cf Revillard, Anne. (2010). *Exploring the situated meaning of rights discourse and practices: an ethnographic study of the French Mediator. Law and society association meeting, Chicago, Mai 2010.*

²⁸¹ MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport annuel 1993*, p.18.

dans une partie consacrée au « droit de propriété » une retraduction, dans le vocabulaire des droits, des activités du Médiateur en matière d'urbanisme (c'est, par exemple, l'évocation du cas d'un requérant ayant obtenu un certificat d'urbanisme positif lors de l'achat d'un terrain, et qui se voit par la suite refuser un permis de construire).

Par la suite, dans le contexte du vingtième anniversaire de la ratification par la France de la Convention européenne des droits de l'homme en 1994²⁸² – coïncidant avec la création du Médiateur européen²⁸³, Jacques Pelletier établit un lien entre action en équité et promotion des droits de l'homme :

« Dans de nombreux cas, mon action rejoint les exigences liées aux droits de l'homme et c'est bien en m'y référant que je suis parfois conduit à recommander une solution « équitable » au problème qui m'est soumis ou à proposer de réformer certaines dispositions de la loi et du règlement²⁸⁴ ».

Ici encore, l'impulsion européenne apparaît décisive dans l'adoption, par le Médiateur, d'une lecture de ses activités en termes de promotion des droits humains.

3) « Affaires internationales et droits de l'homme » : la consolidation d'un domaine d'intervention

Pendant le mandat de Bernard Stasi (entre 1998 et 2004), la défense des droits de l'homme, qui avait jusqu'alors fonctionné essentiellement comme une grille de relecture *a posteriori* des activités du Médiateur, va être progressivement consolidée comme un domaine d'intervention distinct de l'institution, domaine fortement associé à l'international. En témoigne l'inclusion, dans chaque rapport annuel, d'une section dédiée aux « affaires internationales et droits de l'homme » (troisième des trois sections que comporte le bilan d'activités de l'institution, après « instruction des réclamations » et « réformes »²⁸⁵), ainsi que la nomination, au sein du cabinet de Bernard Stasi, d'un conseiller chargé de cette question²⁸⁶.

Cette vocation de défense des droits est encore plus nettement affirmée par Jean-Paul Delevoye (Médiateur depuis 2004), avec notamment des interventions en matière d'accès au droit des détenus, de sauvegarde des libertés individuelles ou encore de droit des étrangers. Les actions menées au titre des « Affaires internationales et droits de l'homme » (secteur rattaché au cabinet du Médiateur) confirment par ailleurs que l'Europe constitue une opportunité dont se saisit l'institution pour développer son répertoire d'intervention en matière de défense des droits, comme en témoignent les relations privilégiées entretenues avec le Commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Cette coopération a notamment débouché sur un projet pilote confiant au Médiateur, conjointement avec la CNCDH, une mission de suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH (*cf infra*).

Cette focale placée sur la défense des droits a favorisé une retraduction du principe d'équité dans le vocabulaire des droits, qui apparaît bien dans la caractérisation de la mission du

²⁸² Le premier chapitre du Rapport 1994 est consacré à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses « conséquences concrètes sur l'activité des administrations » telles qu'elles peuvent être illustrées par les réclamations soumises au Médiateur.

²⁸³ Magnette (Paul), « 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, 2001, p. 933-948.

²⁸⁴ MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, Rapport annuel 1994, p.3.

²⁸⁵ MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, Rapport annuel 2000, p.9.

²⁸⁶ Celui-ci apparaît, dans l'organigramme des services, au même rang que le directeur de cabinet : MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE, Rapport annuel 2000, p.115.

Médiateur figurant en exergue de ses rapports annuels depuis 2005 (rapports qui présentent par ailleurs le Médiateur comme « un acteur essentiel de la défense des libertés publiques ») :

« Lorsqu'une décision administrative, pourtant conforme à la règle de droit, vient heurter les droits de la personne, le Médiateur de la République dispose d'un pouvoir de recommandation en équité²⁸⁷ ».

4) Un renforcement du discours des droits dans le contexte de réforme constitutionnelle

Depuis 2007, cette focale sur la défense des droits s'est par ailleurs trouvée nettement renforcée dans le contexte des débats entourant la création d'un Défenseur des droits²⁸⁸ (révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, nouveau titre XI bis de la Constitution du 4 octobre 1958). En effet, dans un contexte de tensions interinstitutionnelles entre les différentes AAI amenées à être regroupées, il s'agissait tout à la fois de faire la preuve de la capacité du Médiateur à constituer l'ossature de la nouvelle institution, et de faire campagne pour l'actuel titulaire de la fonction en vue de la nomination du futur Défenseur des droits. Ce renforcement du discours des droits à la Médiature s'est notamment traduit par la mise en place en février 2010 d'une « plateforme participative sur la défense des droits » intitulée « Le Médiateur Et Vous » visant une « co-production de l'amélioration de l'administration et de la défense des droits » par la mise en relation des internautes avec des acteurs de la Médiature et des experts sélectionnés par le Médiateur²⁸⁹.

B. Interrogations sur le sens d'une action institutionnelle

Si le dernier titulaire de la fonction a fortement porté une lecture de sa mission en termes de « défense des droits », en quoi consistent, concrètement, ces pratiques de défense des droits dans la vie quotidienne de l'institution ? Nous nous proposons ici, après ce premier aperçu historique, d'explorer les formes prises par ces pratiques de défense des droits au sein de l'institution au moment de notre enquête. Nous montrerons d'abord que le discours des droits développé par l'institution est fortement porté par sa tête, avant de nous interroger quant à l'articulation des pratiques de la « base » de l'institution à cette (relativement) nouvelle vision du rôle institutionnel définie au sommet. Si l'enquête conduit à conclure à une relative déconnexion entre ces deux niveaux, cela n'invalide pas pour autant complètement la portée de la politique des droits du Médiateur, dont la traduction ne doit pas être seulement cherchée dans les pratiques quotidiennes de traitement des plaintes. Ceci invite à examiner plus avant la nature de cette politique des droits : à quelles pratiques correspond-elle et quel sens revêtent celles-ci ?

1) Une vision de l'institution comme « Défenseur des droits » fortement portée par la tête de l'institution sur des scènes internationales

Le discours des droits du Médiateur est essentiellement portée par le sommet de l'institution : le Médiateur lui-même, son cabinet et les pôles « Presse et communication » et « Affaires internationales et droits de l'homme » qui y sont rattachés. En quoi consistent,

²⁸⁷ MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE, *Rapport annuel 2005*, p.1.

²⁸⁸ Sur le processus politique et législatif de création du Défenseur des droits, nous renvoyons au numéro à paraître de la *Revue française d'administration publique* (2012) dédié au Défenseur des droits, faisant suite au colloque « Le Défenseur des droits » organisé par le CERSA le 27 mai 2011.

²⁸⁹ {Baudot, 2011 #163}

concrètement, ces activités de défense des droits portées par des acteurs au sommet de l'institution ?

L'action de défense des droits de l'homme, telle que prise en charge au sein de la cellule « Affaires internationales et droits de l'homme » au cabinet de Jean-Paul Delevoye, comprend deux dimensions principales : des actions qui peuvent être qualifiées de permanentes (ou récurrentes), et des actions menées dans l'urgence, en réaction notamment à des événements d'actualité.

a) Des dispositifs permanents : la construction d'une légitimité du Médiateur comme « INDH »

De façon permanente, le Médiateur participe aux activités de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dont il est membre de droit depuis 1993 : participation aux sous-commissions, aux réunions de travail ainsi qu'aux assemblées plénières mensuelles. Au titre de sa participation à la CNCDH, le Médiateur est amené à participer à des réflexions sur des thématiques de réformes sur lesquelles il n'émet pas nécessairement par ailleurs des propositions de réforme en tant que Médiateur : la CNCDH a ainsi émis en 2010 des avis critiques sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, ou encore sur le port du voile intégral, autant de travaux auxquels le Médiateur fait ensuite référence dans la partie « droits de l'homme » de son rapport annuel. Sans que l'on puisse se prononcer plus précisément sur ce point, à défaut d'éléments sur le détail des positions défendues par le Médiateur au sein de la CNCDH²⁹⁰, soulignons que les avis de la CNCDH ont souvent une tonalité plus critique, et sont plus souvent porteuses de critiques de principe sur les orientations des politiques publiques, que ne le sont les propositions de réforme du Médiateur²⁹¹. Il n'est donc pas exclu que la participation à la CNCDH puisse fonctionner, pour les représentants de l'institution qui participent effectivement aux réunions, comme un lieu de promotion de réformes plus ambitieuses que ce qui est mis en œuvre au titre du seul Médiateur.

Le deuxième volet permanent des activités relatives aux droits de la personne concerne les travaux en relation avec le Conseil de l'Europe. Le rôle du Conseil de l'Europe dans l'émergence d'une réflexion sur les droits au sein de la Médiation à la fin des années 1980 a été précédemment souligné. Cette instance a depuis continué à jouer un rôle essentiel dans les démarches du Médiateur en matière de défense des droits. Outre la mise en place, conjointement avec la Commission européenne, d'un *peer-to-peer project* visant la formation des collaborateurs des *ombudsmans* sur les droits humains, l'illustration récente la plus marquante de cette action en lien le Conseil de l'Europe est la mission de suivi de l'exécution des arrêts de la CEDH confiée au Médiateur et à la CNCDH. Depuis 2006, le Médiateur a en effet été chargé par le Bureau du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, conjointement avec la CNCDH, d'une mission de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).

²⁹⁰ Le Médiateur mentionne toutefois dans son rapport annuel la position qu'il a défendue au sein de la CNCDH relativement à la loi sur le voile intégral.

²⁹¹ Ainsi, l'avis de la CNCDH (2010) sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité émet de nettes critiques vis-à-vis des orientations de la politique concernée, qu'il s'agisse par exemple de la signature d'une charte des droits et devoirs du citoyen (« la distinction qu'introduirait une telle charte entre les citoyens selon qu'ils sont français de naissance ou par acquisition de la nationalité est en contradiction avec le principe d'égalité »), ou encore des dispositions « relatives à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière » (« Bien que ne s'énonçant jamais comme tel, ce dispositif banaliserait la privation de liberté, marginaliserait le rôle du juge judiciaire et renforcerait les pouvoirs des autorités administratives, laissant ainsi une place croissante au risque d'arbitraire administratif »). CNCDH, Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, adopté par l'assemblée plénière du 5 juillet 2010, http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/10.07.05_Avis_projet_de_loi_relatif_a_l_immigration_l_integracion_et_la_nationalite.pdf

Cette mission s'inscrivait initialement dans le cadre d'un projet-pilote du Conseil de l'Europe visant à tester la contribution possible des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH) des pays membres à l'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour. L'Irlande du Nord, la Belgique, l'Autriche et la France se sont portées volontaires pour participer à ce projet. Pour la France, la CNCDH et le Médiateur participent conjointement au projet-pilote.

Concrètement, l'instance chargée du contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour au niveau européen est le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui tient à cet effet des réunions trimestrielles (dites « droits de l'homme ») au cours desquelles sont débattues un certain nombre d'affaires, et publie un rapport annuel dressant un bilan de l'exécution des arrêts²⁹². Les INDH peuvent intervenir dans ce processus par l'envoi de notes (« communications ») relatives à l'exécution de certains arrêts dans leurs pays respectifs. Cette mission implique de la part de la cellule « droits de l'homme » du cabinet du Médiateur un gros travail juridique : suivi de la jurisprudence de la CEDH, suivi de l'exécution des arrêts sur le site du Comité des ministres²⁹³, identification des arrêts les plus pertinents allant faire l'objet d'une investigation plus approfondie, préparation d'un avis sur l'exécution de l'arrêt. Le choix et la rédaction de l'avis se font en concertation avec le Médiateur et son chef de cabinet ; selon les thématiques, des échanges peuvent également avoir lieu avec le secteur Justice, mais aussi avec la DDT (notamment lorsque l'arrêt étudié concerne les droits des détenus) (E12). La conception de l'avis se fait également en concertation avec la CNCDH. Une fois définie la position commune du Médiateur et de la CNCDH sur l'exécution de l'arrêt, la recommandation est envoyée au ministère des Affaires étrangères et à la représentation permanente française au Conseil de l'Europe quelques jours avant la présentation officielle au Comité des ministres. Les trois arrêts ayant fait l'objet de communications conjointes du Médiateur et de la CNCDH sont l'arrêt *Gebremedhin c/ France*²⁹⁴ (qui soulève des questions relatives aux droits des demandeurs d'asile placés en zone d'attente), l'arrêt *Tais c/ France*²⁹⁵ (violences policières, lacunes de la procédure d'enquête sur les causes du décès), et l'arrêt *Frérot c/France* (droits des détenus – fouilles, droit au respect de la correspondance)²⁹⁶.

Le cas de la recommandation formulée sur l'exécution de l'arrêt *Gebremedhin c/ France* montre comment cette mission auprès du Conseil de l'Europe peut être une occasion, pour le Médiateur, de se prononcer parfois plus nettement sur certains sujets de réforme qu'il ne le fait dans le cadre de ses « propositions de réforme ». En effet, il aborde dans le cadre de cette réclamation des questions relatives à l'effectivité des droits des demandeurs d'asile en zone d'attente (droit au recours suspensif en annulation ouvert au demandeur d'asile à la frontière contre une décision de non admission sur le territoire) qui le conduisent à souligner les limites

²⁹² Comité des ministres du Conseil de l'Europe, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* : Rapport annuel 2010.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_fr.pdf

²⁹³ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/default_fr.asp

²⁹⁴ CNCDH, Communication de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Médiateur de la République au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des Ministres, Affaire *Gebremedhin C/France* http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/gebremedhin_version_finale.pdf

²⁹⁵ CNCDH, Communication du Médiateur de la République et de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des Ministres, Affaire *Tais c/ France* http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Tais_version_definitive.pdf

²⁹⁶ CNCDH, Communication du Médiateur de la République et de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme au titre de la Règle 9§2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, Arrêt *Frérot c/ France*, CEDH, 12 juin 2007 http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Communication_arret_Frerot_FINAL_2010091.pdf

de la législation française en la matière : « La CNCDH et le Médiateur de la République estiment que la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile ne répond que partiellement aux attentes résultant des conclusions de l'arrêt Gebremedhin quant au droit à un recours effectif pour les étrangers éloignés²⁹⁷ ». Conséquemment, selon un mécanisme classique d'« effet boomerang²⁹⁸ », le Médiateur et la CNCDH suggèrent au Comité des ministres d'« inviter la France » à « faire évoluer sa législation en ce sens » : « La CNCDH et le Médiateur souhaitent en conséquence que le Comité des ministres invite la France à faire évoluer sa législation en ce sens et maintienne cette affaire à l'ordre du jour²⁹⁹ ». L'investissement du Médiateur sur ces questions relatives aux droits des personnes en situation de rétention a pu être favorisé par l'expérience professionnelle/militante préalable de la conseillère « droits de l'homme » du Médiateur, qui a préalablement travaillé pendant un an comme intervenante juridique de la Cimade dans un centre de rétention.

Le cas de la recommandation relative l'exécution de l'arrêt Taïs, quant à elle, permet d'illustrer comment cette mission confiée au Médiateur peut jouer à deux niveaux dans une logique de défense des droits. Concrètement, dans leur recommandation, le Médiateur et la CNCDH valident la position de la France, estimant que « le code de procédure pénale français répond aux exigences des dispositions de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales³⁰⁰ ». Par contre, et en quelque sorte en dépit de cette appréciation plutôt positive, la communication (publique) autour de cette « communication » est l'occasion pour le Médiateur de rappeler sa position plus générale de défense des droits, notamment dans le contexte des lieux privatifs de liberté : « Si dans cet arrêt les dispositions pénales françaises n'ont pas été jugées contraires aux dispositions de la convention européenne, les conditions de vie et les violations des droits fondamentaux trop souvent commises dans les lieux privatifs de liberté sont régulièrement dénoncées par le Médiateur de la République³⁰¹ ».

b) Des interventions ponctuelles

A côté de ces dispositifs permanents, le Médiateur s'est aussi forgé un rôle de « défenseur des droits » par des interventions plus ponctuelles. Deux interventions sont ainsi mentionnées dans la partie du rapport annuel 2010 consacrée aux « droits de l'homme en France : une priorité réaffirmée³⁰² » : la visite d'un établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) à Orvault, près de Nantes et la « levée des antagonismes » dans la « jungle » de Calais. Le premier épisode correspond à un format classique de visite officielle ; le second a permis au Médiateur de

²⁹⁷ CNCDH, Communication de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Médiateur de la République au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des Ministres, Affaire Gebremedhin C/France, op. cit.

²⁹⁸ Mécanisme décrit par Keck et Sikkink, selon lequel des groupes mobilisés vont faire appel à des instances supranationales pour imposer des réformes à des gouvernements nationaux. Keck, Margaret E., et Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

²⁹⁹ CNCDH, Communication de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et du Médiateur de la République au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des Ministres, Affaire Gebremedhin C/France http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/gebremedhin_version_finale.pdf

³⁰⁰ En substance, les époux Taïs, suite à l'arrêt de la CEDH, ont demandé une réouverture de l'enquête, qui leur a été refusée. Le Médiateur et la CNCDH soulignent que le code de procédure pénale permet bien une réouverture de l'enquête suite à un arrêt de la CEDH, mais uniquement en cas de « condamnation » ; or dans le cas d'espèce, le juge avait prononcé un non-lieu. CNCDH, Communication du Médiateur de la République et de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme au titre de l'article 9 du Règlement intérieur du Comité des Ministres, Affaire Taïs c/ France http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Tais_version_definitive.pdf

³⁰¹ « Défense des droits de l'homme : la force de la coopération », *Médiateur Actualités*, n°45, mars 2009, p.3.

³⁰² Médiateur de la République, *Rapport annuel 2010*, p.68-69.

s'illustrer dans un rôle de médiation, à partir d'une démarche visant à favoriser le dialogue entre la mairie et les associations.

c) Le rôle des scènes internationales dans la politique des droits du Médiateur

Si les dispositifs mis en place en relation avec le Conseil de l'Europe montrent comment le droit européen (et notamment les arrêts de la CEDH) peut servir de levier pour des pratiques de défense des droits au niveau national, le Médiateur de la République se présente par ailleurs comme « référence internationale³⁰³ » vis-à-vis de ses interlocuteurs étrangers, notamment en matière de médiation et de défense des droits. Déjà importantes sous le mandat de Bernard Stasi (et déjà reliées à la défense des droits humains), les actions internationales se sont intensifiées sous le mandat de Jean-Paul Delevoye, notamment dans le cadre des différentes associations internationales d'ombudsmans au sein desquelles le Médiateur français exerce des fonctions de responsabilité : Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie (AOMF), associations des ombudsmans de la Méditerranée (AOM).

Créée en 1998 suite à une première réunion des médiateurs de la francophonie à Québec en 1997, l'association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie est une association loi 1901, dont le siège social est enregistré à la Médiature à Paris. Elle se donne pour vocation d'encourager la création et le renforcement des associations de type ombudsman, dans leur double vocation de résolution des litiges administratifs et de promotion des droits de la personne³⁰⁴, en insistant particulièrement sur la nécessaire indépendance de ces institutions. Ainsi, le préambule des statuts de l'association comprend – entre autres – les mentions suivantes :

« Considérant que les ombudsmans et médiateurs sont des institutions dont le mandat est de recevoir les réclamations des personnes qui s'estiment lésées par l'administration publique et, le cas échéant, d'enquêter pour en déterminer le bienfondé.

Considérant que ces institutions, pour mener à bien leur mission, se doivent d'être indépendantes des citoyens, des autorités sur lesquelles elles exercent leur compétence et des autorités auxquelles elles doivent rendre compte.

[...] En conséquence, l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie et ses membres s'engagent, à travers la Francophonie, à promouvoir la création de nouvelles institutions d'ombudsman ou de médiateur, la consolidation des institutions existantes et à promouvoir et défendre l'indépendance de ces institutions.

Considérant par ailleurs que l'évolution de la fonction d'ombudsman ou de médiateur, en plus de la correction des injustices causées par les dysfonctionnements administratifs, a associé ces institutions à la reconnaissance, à la promotion et à la défense des droits de la personne (aussi connus sous l'appellation Droits de l'homme).

[...] En conséquence, l'Association et ses membres s'engagent à promouvoir et à défendre, à travers la Francophonie, la démocratie, l'État de droit et la paix sociale, ainsi qu'à faire respecter les textes nationaux et internationaux sur les droits de la personne, dont la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Déclaration de Bamako³⁰⁵ ».

³⁰³ « Le Médiateur, une référence internationale », *ibid.*, p.64-65.

³⁰⁴ Notons que, contrairement à l'usage promu par le préambule des statuts de l'AOMF cités ci-dessous, le Médiateur ne reprend pas, dans ses documents produits au niveau national, l'appellation « droits de la personne », continuant à employer l'expression « droits de l'homme ».

³⁰⁵ AOMF, Préambule des Statuts modifiés lors de l'Assemblée générale à Québec le 9 septembre 2009. http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/fic_bdd/pdf_fr_fichier/statuts-AOMF-2009-Quebec-9-09-09_12880174550.pdf

Pour ce faire, l'AOMF prend principalement appui sur l'organisation de formations, qui se tiennent tous les six mois au Centre de formation, d'échanges, d'études et de recherche en médiation créé à Rabat. L'AOMF est principalement financée par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

Parallèlement, le Médiateur s'est fortement investi dans l'Association des Médiateurs de la Méditerranée, association créée en décembre 2008 sur une initiative coordonnée par les médiateurs français, espagnol et marocain, qui continuent ensuite à jouer depuis lors un rôle moteur au sein de l'association.

Les deux associations semblent fonctionner, de façon assez proche, comme des lieux d'échange d'expertise entre médiateurs en interne. Vis-à-vis de l'extérieur, un des enjeux portés par ces associations réside dans le fait de faire reconnaître les médiateurs comme des instances de défense des droits humains (INDH) ; ceci s'est notamment traduit par la présentation, par le Médiateur marocain, d'un projet de résolution finalement adopté par l'Assemblée générale des Nations-Unies, relative au « rôle de l'ombudsman, du médiateur et des autres institutions nationales de défense des droits de l'homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme³⁰⁶ ».

2) A la base : un rôle professionnel qui reste conçu en termes de médiation plutôt que de défense des droits

Or cette politique des droits, fortement portée par la tête de l'institution, apparaît en relative déconnexion par rapport à la conception que les acteurs de la base ont de leur rôle institutionnel.

L'hypothèse d'un médiateur acteur d'une politique des droits, qui guidait le projet de recherche dans sa formulation initiale, invitait à analyser les trajectoires et profils des acteurs de l'institution pour étudier dans quelle mesure ceux-ci pouvaient être qualifiés de *cause-lawyers*, juristes utilisant leur pratique du droit comme levier de promotion d'une cause³⁰⁷, en l'occurrence comme levier de défense des droits fondamentaux et/ou des droits de catégories particulières d'administrés identifiés par l'institution comme populations cibles (telles que détenus, étrangers, personnes handicapées, patients). L'analyse de la socialisation professionnelle et/ou militante mérite toutefois d'être distinguée de l'analyse des ressorts de l'action dans le cadre institutionnel, dans la mesure où, bien que probable, le lien entre eux n'est ni mécanique, ni nécessaire³⁰⁸.

A rebours d'un profil d'avocats au service d'associations de défense des droits, les acteurs de l'institution sont plutôt des administrateurs ayant certes une formation (entre autres) juridique, mais dont l'expérience professionnelle est essentiellement une expérience de travail au service de l'administration. De façon significative, une des seules interviewées ayant fait état d'une expérience professionnelle dans le secteur associatif est la conseillère chargée des Affaires internationales et droits de l'homme, qui a auparavant travaillé à la Cimade après plusieurs

³⁰⁶ Résolution 63/169 du 18 décembre 2008.

³⁰⁷ Sarat, Austin, et Stuart A. Scheingold (dir.). (1998) *Cause lawyering : political commitments and professional responsibilities*, Oxford socio-legal studies. New York: Oxford University Press. Israël, Liora. (2001) "Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le *cause lawyering*." *Droit et société*, n.49, p. 793-824.

³⁰⁸ En effet, la socialisation militante n'induit pas nécessairement un activisme dans la sphère professionnelle, et inversement la socialisation à la pratique de défense des droits peut se faire dans un cadre institutionnel Katzenstein, Mary F. (1998) *Faithful and fearless. Moving feminist protest inside the church and military*. Princeton: Princeton University Press.

expériences au sein d'organisations internationales (ONU, OIM). Et rares sont ceux, parmi les personnes interviewées, qui relient leur motivation pour leur travail actuel pour le Médiateur à une expérience associative ou syndicale antérieure. Lorsqu'un enquêteur demande à des agents du siège s'ils définissent leur action comme « un engagement citoyen », ceux-ci émettent des réserves face à cette lecture, privilégiant une vision de leur travail comme « une mission de service public » :

Q : Mais vous avez le sentiment au-delà de ça - alors c'est un ressenti évidemment très individuel - que votre action c'est presque aussi, peut-être que vous avez choisi ça aussi comme forme d'engagement citoyen : est-ce que vous ressentez ça aussi comme quelque chose qui relève de cet ordre-là ou pas du tout ?

(Silence).

R1 : Moi, je rattacherais ça plus au sens du service public.

R2 : Voilà, j'allais dire ça exactement. [...] j'ai le sentiment, ici, de remplir justement une mission de service public.

En revanche, plusieurs acteurs rencontrés relient leur motivation pour venir travailler chez le Médiateur à une frustration ressentie dans des expériences professionnelles antérieures, à l'occasion desquelles ils se sont sentis excessivement au service de leur administration et pas suffisamment au service des usagers. C'est notamment le cas de deux personnes ayant précédemment travaillé pour le service juridique/contentieux d'administrations ou de grosses organisations : la première évoque des « dossiers qu'on gagne et que globalement, on trouverait plus juste de perdre » ; la seconde parle d'une volonté de « redonner du sens à ce que je faisais. [...] j'avais envie de revenir à des choses plus humaines. [...] C'était de dire qu'il y ait un rééquilibrage ». C'est semble-t-il en ce sens, de façon indirecte, et non du fait d'une expérience professionnelle orientée dans un sens militant, que leur trajectoire antérieure a pu conduire certains acteurs à arriver chez le Médiateur dans une optique plus proche de la défense des droits des administrés que de la défense de l'administration.

S'il s'agit effectivement de défendre dans certains cas les droits des administrés lorsqu'on estime qu'ils n'ont pas été suffisamment respectés, à l'inverse tout dossier n'est pas défendable, et on ne cherchera pas à défendre un dossier à tout prix. Outre le filtre formel de la recevabilité, les dossiers font l'objet d'un jugement plus informel quant à leur caractère plus ou moins défendable. Dans la réflexion qu'ils mènent sur les dossiers individuels, les acteurs de l'institution (délégués, conseillers et chargés de mission des secteurs d'instruction) ne se placeront pas uniquement du point de vue du requérant et des droits qu'il cherche à défendre, mais s'efforceront aussi de comprendre le raisonnement qui a été celui des acteurs de l'administrations, et de prendre en compte les contraintes juridiques, mais aussi matérielles (financières, ressources humaines limitées notamment dans un contexte de RGPP) qui pèsent sur eux. Dans la pratique de traitement des dossiers, ce sont donc à la fois cette conditionnalité (on ne défend pas les droits des administrés à tout prix) et le caractère bilatéral de la démarche (on ne tient pas compte uniquement du point de vue du requérant, mais aussi de celui de l'administration) qui viennent nuancer l'hypothèse initiale d'une pratique relevant uniquement de la défense des droits.

Particulièrement révélateur à cet égard est le témoignage de l'ancien président du Lien, comparant son travail actuel au Pôle Santé à la démarche qui était auparavant la sienne en tant qu'acteur associatif. Le constat d'une perception du Médiateur comme « institution concurrente » par un certain nombre d'associations l'amène en effet à souligner la proximité

entre les logiques d'action du pôle et celles des associations en matière d'accompagnement médico-légal – le Médiateur étant à cet égard doté de ressources plus conséquentes que les associations :

« Au niveau des [associations] têtes de pont nationales, un certain nombre ont exprimé leur crainte d'avoir là une institution concurrente... Et en effet, quand on regarde le Médiateur de la République et le pôle Santé sur l'aspect information, on fait des choses très semblables. Par contre, les associations n'ont pas vocation à faire de la médiation, et elles ont encore moins vocation à lancer des enquêtes. Donc il y a eu au départ des craintes qui ont été exprimées. J'ai l'exemple de deux associations [...], des associations qui sont dans l'accompagnement médico-légal, dans la revendication d'indemnisations suite à des accidents médicaux... et qui voyaient le Médiateur comme un possible concurrent. Étant fondateur et ancien président du LIEN, je me disais qu'il y avait quand même un bug quelque part. Il a fallu faire preuve de pédagogie et leur démontrer que je n'étais pas là pour les concurrencer mais bien pour les aider car nous étions complémentaires. Je leur posais une question simple : combien vous avez de médecins salariés? Réponse : Non, on n'a pas les moyens. Moi non plus au LIEN je n'avais pas les moyens. Alors vous faites comment ? Comme on faisait nous au Lien. On prenait des médecins bénévoles qui prennent un peu de temps... Je ne dis pas que ce n'est pas bien, c'est comme ça marche. Sauf que l'information médicale que vous faites, elle ne peut pas être aussi poussée, aussi exhaustive que celle qu'on va faire ».

Mais cette comparaison le conduit par ailleurs à mettre en exergue ce qui distingue l'action du pôle de celle des associations. Là où le « boulot associatif » inclut le conseil juridique, voire la négociation des honoraires d'avocats, le Médiateur « s'arrête là ». En résulte une forme de répartition des rôles entre le pôle et les associations, P3S renvoyant à ces dernières pour les fonctions qu'il n'assume pas lui-même :

Par contre, moi je n'ai pas vocation à aller dire aux malades « OK votre infection, est bien nosocomiale ; maintenant on va vous accompagner devant la CRCI ; on va être là, physiquement ; si vous avez besoin d'un avocat, on peut le choisir pour vous, on va négocier pour vous les honoraires » - je faisais ça, moi, avant, c'est du boulot associatif. [...] Chez le Médiateur je ne peux pas le faire, et je dirais même que je m'appuie sur les associations. Vous voyez, la dame qui m'a appelé, c'est exactement ça. On l'a accompagnée sur toute la compréhension de son parcours médical, on a récupéré les pièces du dossier, elle a compris ce qui lui est arrivé – elle a perdu une jambe dans l'histoire quand même. Il semble légitime qu'elle réclame une indemnisation. Cependant, nous allons très vite lui dire : « Madame, nous, on s'arrête là ». Elle pourrait alors nous demander : « Mais est-ce que vous pouvez m'orienter vers un avocat ? » « Non Madame » « Qu'est-ce que vous pouvez faire pour moi ? » « On peut vous orienter vers des associations agréées. » Et on va lui donner la liste. On ne va pas lui dire « allez plutôt voir [telle ou telle association] », non. On va expliquer ce que chacune fait. Ça s'arrête là. Donc au début ça a été une crainte [pour les associations : crainte de la concurrence], mais maintenant au bout de deux ans, non. Je sais que ces craintes sont désormais dissipées

Q : Il y a une sorte de répartition des rôles finalement...

R : Ce qu'on fait, ils le font bien, avec beaucoup de passion, beaucoup de dévouement mais avec beaucoup moins de moyens. À l'inverse, ils vont jusqu'au bout du job, là où nous, on s'arrête là où les pouvoirs publics ne peuvent plus aller parce que ce n'est plus leur rôle. Et de ce point de vue-là, nous sommes très complémentaires.

Revenant ensuite sur la comparaison entre les deux logiques d'action (Médiateur et associations), notre interviewé remarque que le positionnement par rapport à la victime n'est pas le même, illustrant l'idée précédemment évoquée selon laquelle le Médiateur ne va pas défendre systématiquement, par principe, l'usager, là où les associations le feront :

[...] on va faire un boulot qui ne sera pas le même. Moi, quand j'étais s associatif, je prenais parti, et mon parti c'était toujours la victime. Elle adhère pour ça, elle paye une cotisation pour que je prenne son parti. Ça ne veut pas dire que je ne vais pas lui dire la vérité, et lui dire forcément ce qu'elle a

envie d'entendre, mais quand il y a un doute, ce doute doit lui profiter : on est de son côté. Un peu comme un avocat si vous voulez. Ici, en tant que Médiateur, je ne suis pas du tout sur cette position : Je ne prends pas parti et je n'ai pas d'à priori. J'ai la position neutre et bienveillante du Médiateur ».

Non évidente au niveau des pratiques, cette démarche de défense des droits est par ailleurs peu revendiquée dans les discours des acteurs concernés. Dans le contexte de réforme de l'institution dans lequel a été menée notre enquête, la plupart des acteurs du siège, et encore plus nettement les DMR (*cf infra*) restent très attachés à la notion de médiation et se reconnaissent peu dans le qualificatif de « défenseur des droits ». Les entretiens montrent qu'ils se pensent peu comme des acteurs de la défense des droits fondamentaux ; ce n'est pas ainsi qu'ils donnent sens à leur action, quelle que soit par ailleurs le contenu de celle-ci. Au-delà du fait qu'ils estiment que cette appellation rend mal compte de la réalité de leur rôle, la plupart craignent les effets possibles de cette nouvelle appellation à la fois sur les attentes des requérants et sur la manière dont l'institution va être perçue par des administrations dont elle avait réussi à gagner la confiance.

C. Le Médiateur, institution révélatrice des significations plurielles des pratiques des droits

Mais si notre cadre théorique initial fondé sur la notion de politique des droits se trouve quelque peu écorné à la fois par les représentations que les acteurs du traitement des dossiers ont de leurs pratiques, et par certaines de leurs pratiques concrètes, cela ne suffit pas pour autant à invalider l'hypothèse d'un rôle de l'institution dans l'amélioration de l'effectivité des droits. En effet, en dépit de ces limites, le Médiateur peut malgré tout participer à un meilleur accès aux droits. Son rôle est notamment susceptible d'être significatif pour des populations dont les conditions d'accès aux droits sont par ailleurs particulièrement difficiles. La politique efficace de création de permanences des DMR en prison, menée depuis quelques années, peut ainsi avoir participé à une amélioration de l'accès aux droits des détenus. La comparaison entre les domaines du handicap et des droits des étrangers est par ailleurs susceptible d'être illustrative à ce titre.

Par ailleurs, bien que l'hypothèse qui ferait de l'investissement dans une politique des droits la raison d'être, le sens ultime de l'institution, nous semble largement invalidée (ce n'est pas ainsi que les acteurs à la base de l'institution conçoivent leur mission), pour autant, comme nous l'avons vu, les logiques de défense des droits ne sont pas absentes. Une fois écartée l'hypothèse d'une action institutionnelle qui se limiterait à ces pratiques, la question du sens de ces dernières reste toutefois posée, et soulève d'importantes difficultés d'interprétation, ressenties aussi bien au fil de l'enquête de terrain qu'à l'étape de l'écriture. Faut-il comprendre ce discours des droits comme un discours émancipateur, visant une véritable transformation du statut social de certaines catégories de la population stigmatisées (demandeurs d'asile, détenus...), ou les références aux droits ne fonctionnent-elles que comme un discours-écran, visant à masquer la réalité de l'évitement délibéré d'une confrontation trop nette avec un certain nombre d'orientations des politiques gouvernementales (politique migratoire, politique pénitentiaire...) ? Ou ne sont-elles qu'un moyen de positionner le Médiateur français dans une position dominante au sein des réseaux internationaux d'ombudsmans ?

Ces hésitations interprétatives ne sont pas surprenantes à la lumière des travaux sur les usages sociaux et politiques des droits, qui sont eux-mêmes traversés par des lectures

contrastées des significations possibles de l'invocation des droits, entre des usages émancipateurs et critiques d'une part, et des usages par lesquels la référence aux droits permet de mieux masquer, voire légitimer, des rapports de domination anciens. Ces deux ensembles de significations (et concrètement, d'effets) possibles de la référence aux droits sont désormais bien documentés dans la littérature sur les droits en sociologie et en science politique³⁰⁹. Ils tendent toutefois à se calquer, dans les travaux existants, sur une dichotomie entre mouvements sociaux et Etat. En effet, les travaux insistant sur le caractère émancipateur du discours des droits sont le plus souvent ceux qui prennent pour objet les ONG et les mobilisations transnationales autour de la défense des droits³¹⁰, alors que le discours critique sur les droits prend plus fréquemment pour objet l'invocation des droits par des acteurs étatiques³¹¹. Or en étudiant la politique des droits du Médiateur, nous avons été, au fil du travail de terrain, successivement tentés par ces deux pistes d'analyse contradictoires tout en travaillant sur la même institution.

Ce dilemme interprétatif quant au sens du discours des droits de l'institution se reproduisait par ailleurs, à une autre échelle, quant au sens plus général de l'action institutionnelle, en relation avec notre hypothèse de départ. Le dilemme interprétatif prenait alors la forme de la question : le Médiateur est-il ou n'est-il pas un défenseur des droits ?

Or si elles résultent pour partie d'un (non-)positionnement théorique (au sens où l'inscription a priori dans une perspective de sociologie critique, par exemple, nous aurait tout simplement empêché d'envisager la possibilité d'une portée émancipatrice du discours des droits du Médiateur), ces hésitations interprétatives sont aussi révélatrices de ce qu'est l'institution. En effet, une institution telle que le Médiateur, et plus généralement telle que les institutions de type ombudsman, dont le statut paradoxal mêle indépendance formelle et appartenance à l'appareil d'Etat, est particulièrement à même de donner lieu à des mobilisations de références aux droits pouvant ainsi faire l'objet d'interprétations contradictoires, en fonction notamment des scènes sur lesquelles ce discours des droits se déploie et des significations différenciées qu'il est à même de revêtir dans chaque contexte.

Comme l'a montré l'expérience de cette recherche, au-delà de la sociologie des institutions, l'étude de ces institutions « faibles³¹² » (en termes de ressources, de pouvoirs formels, de place dans l'appareil d'Etat) est à même d'apporter des contributions utiles à une sociologie des usages socio-politiques des droits.

³⁰⁹ Stryker, Robin. (2007) "Half Empty, Half Full or Neither? Law, Inequality and Social Change." *Annual Review of Law & Social Science*, n.3, p. 69-97.

³¹⁰ Keck, Margaret E., et Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

³¹¹ Voir par exemple Hafner-Burton, Emilie, et Kiyoteru Tsutsui. (2005) "Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises." *American Journal of Sociology*, vol. 110, n. 5, p. 1373-1411.

³¹² D'autres travaux ont déjà montré l'intérêt de travailler sur ce type d'institutions dans une optique de sociologie politique du droit : voir par exemple Pedriana, Nicholas, et Robin Stryker. (2004) "The strength of a weak agency: Enforcement of Title VII of the 1964 civil rights act and the expansion of state capacity, 1965-1971." *American Journal of Sociology*, vol. 110, n. 3, p. 709 – 760 ; Revillard, Anne. (2009) "L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983)." *Revue française de science politique*, vol. 59, n. 2, p. 279-300.

Chapitre 3 : Une périphérie paradoxale : les délégués du Médiateur dans la production de la légalité administrative

Assurant des permanences deux demi-journées par semaine dans 428 points d'accueil, les 286 délégués du Médiateur de la République (DMR) constituent le point de contact avec l'institution pour la majorité des requérants, et ce en dépit de l'officialisation de la saisine directe depuis la mise en place du formulaire de saisine en ligne. Quand bien même ce sont eux qui répondent à la majorité des plaintes soumises à l'institution, les DMR représentent pour cette dernière une périphérie, en termes à la fois organisationnels (distance au centre et échec relatif du contrôle de ce dernier sur celle-ci), statutaires (les délégués sont bénévoles) et professionnels (les DMR font le « sale boulot³¹³ » de l'institution, des tâches qui les placent en bas de la hiérarchie symbolique des rôles professionnels chez le Médiateur).

Or cette périphérie peut être analysée, pour l'institution, aussi bien comme une source de fragilité que comme un vecteur de consolidation. Source de fragilité potentielle, du fait de l'hétérogénéité des pratiques qui remettent en question l'unité de l'institution. Mais aussi facteur de consolidation, du fait de l'ancrage dans les réseaux administratifs locaux qui, fonctionnant comme source paradoxale de l'autonomie institutionnelle, favorise la réussite des interventions des délégués.

Après une étude des modalités de l'entrée en fonction des DMR (processus de recrutement, inscription du « métier » de DMR dans la trajectoire biographique, motivations des délégués), le travail des délégués sera exploré « au concret » : comment se déroulent les permanences ? Quelles sont les stratégies d'argumentation des plaignants devant les DMR et comment se déroule l'interaction ? Comment les délégués traitent-ils les plaintes ? Quelles sont les compétences mobilisées, et sur quels types de capitaux s'appuient-ils ? Nous analyserons ensuite l'effet du lieu de la permanence (préfecture, structure de proximité ou prison) sur l'expérience des DMR, pour finir par poser la question de la manière dont l'institution « tient » en dépit de l'hétérogénéité des pratiques qui la traversent.

I. Devenir délégué du Médiateur³¹⁴

A. Les modalités de recrutement de la Direction du Développement Territorial

1) Une très forte homogénéité sociale

72.5% d'hommes, 87.4% de plus de 50 ans (207 délégués sur 285 ont plus de 60 ans, 2 ont moins de 25 ans), 76.7% de retraités, 91.6% de cadres supérieurs³¹⁵, à 80% issus du secteur

³¹³ Hughes, Everett C. (1958) *Men and their work*. Glencoe, Ill.: Free Press

³¹⁴ Cette partie a été rédigée par Pierre-Yves Baudot, à l'exception de la sous-partie B.4 (Les motivations des délégués) rédigée par Vincent-Arnaud Chappe.

public³¹⁶. Le délégué « type » est un jeune retraité issu de l'encadrement d'une administration déconcentrée. Le statut de bénévole, qui implique de surcroît un investissement important (de l'ordre de deux demi-journées de permanence au minimum, sans tenir compte du travail de suivi des dossiers qui se fait en général sur le temps personnel), ainsi que les modalités initiales de nomination des correspondants (nommés « délégués » suite au décret du 18 février 1986) expliquent en grande partie la composition sociale de ce groupe de 285 délégués (au 1^{er} janvier 2010, selon les chiffres fournis par la DDT) et son homogénéité, homogénéité que l'équipe de recherche a ressenti lors de son enquête de terrain (même si cette impression ne peut faire de l'échantillon rencontré un échantillon représentatif de la population générale).

Cette homogénéité ne distingue pas l'engagement auprès du Médiateur de la République de ces retraités, hommes, anciens de la fonction publique des autres types d'engagements associatifs des retraités. Au sein de cette population se retrouvent en effet les principaux clivages qui marquent l'entrée en association à l'occasion de l'arrivée à l'âge de la retraite, à savoir une situation qui est plutôt celle des hommes que des femmes, qui a d'autant plus de chance de produire que les revenus sont importants (même si l'écart entre catégories sociales peut diminuer après 75 ans), et qui est plutôt celle des retraités que celle d'autres inactifs³¹⁷.

Cette homogénéité peut toutefois masquer des parcours professionnels variés. Ceux-ci sont certes marqués par un certain nombre de constantes (carrière professionnelle ascendante réalisée pour l'essentiel dans la fonction publique) mais ils laissent transparaître, de façon déformée, la diversité du milieu administratif. La diversité ne laisse donc pas saisir par les origines sociales ou par l'âge, mais par la culture administrative d'origine dont est issu le DMR. 22.6% proviennent de « l'administration générale », 20.2% proviennent des secteurs de la sécurité et de la défense (essentiellement de la police nationale), 14.3% de la Santé, et à parts égales, de la Justice et de l'Education (8.4%). D'autres secteurs sont très logiquement sous-représentés : industrie (2.8%), commerce (1%), culture, sport et média (0.7%).

La distribution spécifique de l'accès aux fonctions de DMR renvoie donc à la rencontre entre, d'une part, une procédure active de sélection d'un certain type de profils de la part de l'institution et, d'autre part, une forme de perception de l'intérêt et de la qualité de la position de délégué du Médiateur de la République comme activité, notamment lorsque celle-ci est occupée par une personne arrivant à l'âge de la retraite. La compréhension des trajectoires individuelles et des procédures de sélection doit donc passer par l'analyse des modes de sélection des éligibles et des élus.

Depuis la loi du 12 avril 2000, le Médiateur de la République est autonome dans la sélection de ses délégués alors que ceux-ci étaient nommés, jusqu'alors, par les Préfets³¹⁸. La Médiation a donc mis en place une procédure de sélection des candidatures. De fait, si le fait de devenir délégué, comme toute activité de bénévolat, est un acte volontaire, pour autant, il ne suffit pas de vouloir être délégué pour le devenir. Les aspirants délégués doivent déposer auprès

³¹⁵ 8.4% sont employés ou agents de maîtrise, 0% d'ouvriers.

³¹⁶ Tous les chiffres mentionnés dans cette analyse sont ceux donnés par la Direction du Développement Territorial lors de la session de formation initiale de DMR en octobre 2010.

³¹⁷ Prouteau Lionel et François-Charles Wolff (2007). « La participation associative et le bénévolat des seniors ». *Retraite et société*, n° 50, p. 157-189.

³¹⁸ « Art. 6-1. – Le Médiateur de la République dispose, sur l'ensemble du territoire, de délégués qu'il désigne » (article 26 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations portant modification de l'article 6 de la loi 73-6 du 3 janvier 1973).

de la DDT une candidature, et sont ensuite reçus et auditionnés par l'institution. Les bénévoles font donc l'objet d'une forme de « recrutement », au même titre que des salariés.

a) Les attentes de l'institution

Un « dossier d'information » remis à tous les candidats délégués précise ainsi le profil attendu des candidats : si « l'accès à la fonction [de DMR] est ouvert à l'ensemble des catégories sociales ou professionnelles », plusieurs « incompatibilités déontologiques » sont mentionnées : « professions judiciaires et auxiliaires de justice ; fonctions bénévoles exercées par délégation de l'autorité judiciaire ; fonction de médiateur nommé dans un service public, mandat d'élu politique ». Ces fonctions sont incompatibles avec la fonction de DMR lorsqu'elles sont exercées dans le département d'affectation du candidat. En dehors de ces incompatibilités déontologiques, le document produit par la DDT indique une appréciation des profils des candidats selon quatre critères : « savoir-faire et aptitude à la médiation », « aptitude à la rédaction administrative et maîtrise des outils informatiques de base (traitement de texte, messagerie, navigation par Internet) », « disponibilité » (en relation avec les engagements qui seront décrits ci-dessous) et « Présentation et expression ». Le descriptif de l'item « savoir-faire et aptitude à la médiation » permet de préciser les attentes de l'institution quant aux compétences des délégués, qui sont de trois ordres : compétences juridiques et/ou administratives³¹⁹, connaissance de l'institution du Médiateur et des autres formes de médiation, qualités humaines (impliquant notamment une « capacité d'écoute mais aussi de distanciation »). Il ne suffit donc pas de souhaiter être délégué pour le devenir, l'institution impose aussi ses exigences quant aux profils requis.

En outre, la nomination comme délégué suppose une série d'engagements relativement formalisés par l'institution. Le « dossier d'information » remis aux candidats contient, outre divers documents de présentation de l'institution, un document présentant la mission et les engagements attendus de la part du DMR (« Délégué du Médiateur de la République : un engagement bénévole au service de l'Institution et du public »). Ce document précise la situation juridique et la mission des délégués, et liste les engagements du délégués, présentés sur le mode « d'obligations » (« La volonté d'apporter au public le meilleur service possible implique l'acceptation par le délégué d'obligations inhérentes à cette exigence ») : tenue régulière de deux demi-journées hebdomadaires de permanences, disponibilité sur 2 à 3 autres demi-journées supplémentaires pour l'analyse et le suivi des dossiers, participation aux rencontres collégiales entre délégués, reddition de comptes au Médiateur sur ses activités. Cette énumération des engagements du délégué mentionne également la possibilité d'être désigné pour assurer des permanences en prison, ainsi que d'être désigné correspondant d'une MDPH : « Le délégué peut être amené à tenir certaines de ses permanences dans un établissement pénitentiaire. [...] Il peut également être désigné correspondant de la maison départementale des personnes handicapées ». Cette attribution de permanences en prison n'est pas imposée aux DMR déjà en poste, elle fait l'objet de la présentation des charges inhérentes à la fonction pour les DMR nouvellement nommés. Dans la fiche de renseignements qu'il doit joindre à son dossier de candidature, chaque candidat doit signer un court texte indiquant qu'il a « pris connaissance » des documents joints, incluant ce descriptif des incompatibilités déontologiques et des

³¹⁹ Le document précise : « Formation juridique ou expérience professionnelle ayant permis au candidat de connaître, au moins partiellement, le fonctionnement des services publics, la répartition des compétences et les procédures administratives »

engagements du délégué. Une fois en poste, les délégués sont effectivement soumis à une série d'obligations vis-à-vis de l'institution : suivre une « formation initiale » d'une semaine (les autres formations étant facultatives) (voir infra : se former à la généralité), envoi régulier au siège un descriptif de quelques cas significatifs, transmission des statistiques concernant les dossiers traités.

b) Une concurrence limitée

Lors de l'enquête, les DMR que nous avons rencontrés ont indiqué que cette procédure de sélection pouvait être plus ou moins formelle, même si absolument nécessaire pour valider la procédure de recrutement. Le récit rétrospectif donné dans cet entretien indique que l'impétrant est moins sollicité pour faire preuve de ses compétences – dont atteste son parcours dans l'administration – que pour savoir s'il accepte la charge que représente ce travail :

R : C'était plus une présentation. Bon, moi, j'avais refait un curriculum vitae, ce qui ne m'était arrivé depuis un certain moment. Il se trouve que, bon, le [sigle administratif], vous, vous ne connaissez pas mais : par exemple, quand Jean-Paul Delevoye m'a rencontré au cours de ma formation, tout de suite, il a dit : « ah le [sigle administratif] ». Donc, c'est quand même quelque chose qui est connu. Donc avec mon CV, je pense qu'il cernait un peu [...] ce que je pouvais savoir faire. Pour répondre à votre question, l'entretien, il a plus consisté à une présentation du boulot de délégué qu'un questionnement sur mes compétences ou mes capacités. C'est le souvenir que j'en ai.

Q : Et on vous l'a présenté comment justement ?

R : Je pense qu'ils insistent beaucoup sur l'aspect charge. En fait, ici, ça représente quand même un gros mi-temps et donc ils attirent surtout l'attention sur la charge de travail. Après, sur le contenu, la responsabilité etc. etc. mais comme la formation intervient ultérieurement... Le souvenir que j'en ai c'est beaucoup d'insistance sur la charge de travail que ça représentait, dans la mesure où nous sommes bénévoles - y'a pas que des retraités hein.(E19)

Pourtant ce délégué n'affirme pas avoir été sélectionné en amont par les réseaux administratifs constitués dans le cours de sa carrière.

J'ai cherché l'adresse sur internet. J'ai fait ce qu'on appelle une candidature spontanée (E19)

Certains, pourtant relancés à plusieurs reprises sur cet événement d'entrée officielle dans l'institution, tendent à passer très rapidement sur cet épisode, l'essentiel s'étant joué en amont, dans la procédure de sollicitation dont ils ont été l'objet et dans la réflexion qui les a animés dans les quelques temps précédant l'accord donné à celui ou celle qui les avait sollicités. En ce sens, l'engagement est donc processuel. Il ne constitue pas nécessairement une rupture biographique, l'entrée dans un autre moment dans la carrière, comme peut l'être par ailleurs la réussite à un concours administratif ou un changement d'orientation professionnelle. Ceci explique l'importance des imports, dans les fonctions de DMR, de compétences forgées dans le cadre de la vie professionnelle (cf B. « D'un métier l'autre »), mais aussi de représentations liées au métier et à l'activité (cf. IV. « Comment tient l'institution »)

Q : (...) Alors vous savez, il y a une procédure. Donc j'ai écrit une lettre de candidature, après on envoie son CV, et puis il y a une discussion avec M. [le directeur de la DDT], le directeur de cabinet. Et puis à la suite de quoi, j'ai été recrutée.

Q : ça s'est passé comment l'entretien avec la Médiature ?

R : Bien, bien. Ça s'est passé sans problème.

Q : Vous vous êtes reconnue dans les attentes qui étaient les leurs ?

R : oui, moi je leur ai expliqué pourquoi je faisais ça. (...) (E28)

R : Pour devenir délégué c'est comme quand on rentre dans une entreprise. C'est-à-dire, on fait un CV, une lettre de motivation et y'a des entretiens derrière. Donc j'ai fait ça. J'ai fait ma lettre de motivation, j'ai fait mon CV.(E18)

R : Après avoir pris ma retraite, j'ai été sollicité pour devenir délégué du Médiateur de la République donc je suis allé à Paris. Donc j'ai été retenu, j'ai été nommé à [ville R].(E35)

Si le recrutement peut être concurrentiel, cette concurrence est toutefois limitée. Certes, les DMR peuvent être dans l'attente du verdict qui conditionnera leur entrée dans l'institution, signe que tout n'a pas été décidé en amont. Avant les années 2000, le MDR était dépendant des préfectures pour la sélection des candidatures. Le MDR se contentait de ratifier les propositions effectuées par les préfectures, comme nous l'indique un agent de la DDT en entretien :

Le Médiateur n'avait pas la maîtrise de sa politique de ressources humaines, il été encore à l'époque complètement tributaire des préfets. Et c'est à dire, qu'il recrutait, il nommait des délégués, en fait il signait des propositions qui avait été faites par les préfets.(E11)

Après les années 2000, la concurrence s'est légèrement ouverte par l'ouverture de nouvelles filières de recrutement, mais l'augmentation du nombre de postes disponibles du fait de la politique de développement territorial engagée dans le cadre de la politique de la ville (cf. chapitre 1), l'institution n'a pas été en mesure de sélectionner réellement ses candidats.

Un certain nombre de recrutements qui ont été faits à cette époque, ont été faits dans des conditions je vais dire, qui n'étaient pas en cohérence avec les spécificités de l'institution, qui étaient beaucoup plus, qui étaient déléguées très souvent aux sous-préfets villes... aux autorités locales de la politique de la ville, qui eux suivaient leur propre stratégie et qui ont proposé des recrutements qui malheureusement par la suite se sont révélés tout à fait inappropriés.(E11)

La concurrence s'est donc révélée limitée. Les DMR recrutés à cette époque, toujours en poste, se souviennent de leur entrée relativement facile dans l'institution :

E38 : Oui, c'est ça donc c'était sur un papier, on a vu ça sur un papier. Ils cherchaient des délégués du Médiateur de la République. Donc, moi je me suis positionné. Quand je suis venu faire l'entretien, y'avait trois personnes, donc je me rappelle trois personnes qui étaient venues. Donc, y'avait une file d'attente. Ils ont pris que sept personnes à l'époque. Ils ont pris sept personnes, je me rappelle, sur les peut-être quinze ou vingt qui se sont présentées.

E34 : C'était un recrutement, encore, pas très sélectif.

E38 : C'était un entretien, donc après, on n'a pas la réponse de suite. La réponse, on l'a le soir.

E34 : Le recrutement au départ était parfois peut-être un peu hâtif. Début des années 2000, y'a eu quelques – [le directeur DDT] vous en a peut-être parlé – quelques corrections de tirs quoi³²⁰.

Les personnes placées sur liste d'attente peuvent être sollicitées pour entrer dans l'institution. C'est le cas de ce DMR classée deuxième et finalement recrutée, mais sur une permanence autre que celle initialement demandée :

Et d'ailleurs, lorsque j'ai été retenue, j'avais candidaté pour être déléguée à [ville A] parce que c'était le poste de [ville A] qui était vacant, et [le directeur DDT] m'en a proposé un autre. C'est pas moi qui suis arrivée au premier rang on va dire, je suis arrivée deuxième. Et comme il y avait un poste à [ville B] - après réflexion, je me suis dit : « pourquoi pas [Ville B]? (...) C'est pour vous indiquer que je n'étais pas prioritaire lorsque j'ai été candidate.

³²⁰ Il s'agit d'un entretien avec deux DMR.

Notre enquête nous permet de faire état d'un autre cas de figure : le récit d'un entretien de recrutement pour lequel certains efforts de positionnement ont dû être faits. A l'instar de cette candidate qui s'est vue conseiller en vue de l'entretien de recrutement, « d'être assez vague sur sa première formation d'assistante sociale, parce que [le directeur de la DDT] n'aimerait pas bien, parce qu'il aurait eu des soucis avec d'anciennes AS qui ont été déléguées du Médiateur. Donc ce n'est pas un profil recherché par rapport aux demandes », certains délégués racontent avoir été préparés à cet entretien.

Enfin, dernier cas de figure : un délégué nouvellement nommé, rencontré lors d'une formation initiale nous a indiqué avoir refusé deux fois le poste de DMR, avant d'avoir posé sa candidature qui a été retenue. Une autre déléguée nous indique avoir, elle, négocié avec l'institution son « service », demandant initialement à ne pas avoir dans son périmètre le centre de détention que ne pouvait assurer son collègue, ancien commissaire de police, objectant que, ancienne de l'éducation nationale, elle allait aussi retrouver des personnes croisées dans le cadre de ses fonctions.

2) La production des candidatures

a) Le rôle des réseaux locaux

Les délégués rencontrés lors de l'enquête de terrain ont pour certains été recrutés avant 2000, et donc nommés sur recommandation préfectorale. Le recrutement s'effectuait dans ce cas au sein même de la Préfecture, ce qui explique la part importante de cadres de la Préfecturale dans la population globale des DMR.

Et à ce moment-là, pourquoi j'ai été choisi ? Tout simplement parce que j'étais chef de cabinet du préfet, pas directeur de cabinet, chef de cabinet, et que les deux ou trois réclamations qui descendaient du médiateur de la république du moment, bah étaient traitées comme des interventions d'un ministre ou d'un parlementaire et le préfet m'a dit : « voilà, j'ai reçu une lettre cosignée du médiateur de la république et du premier ministre. On me demande de proposer un correspondant du médiateur dans le département, j'ai pensé à vous, est-ce que vous acceptez ? C'est bénévole etc. », « oui, bien sûr », « mais vous verrez vous n'aurez pas de charge de travail importante puisque vous le savez bien vous-même c'est deux, trois dossiers par an ». Bon.(E17)

Q : Donc, plusieurs éléments : sur votre nomination. Vous nous avez donné tout à l'heure : c'est par le biais d'un...

R : Là, c'est une proposition qu'on m'a faite qui, à l'époque, était de la préfecture. Puisqu'à l'époque, le Médiateur, qui, comme vous le savez, demande à chaque préfet d'essayer de trouver un bureau mis à disposition du délégué ; à l'époque, il demandait également au préfet de proposer des candidatures lorsqu'un poste était vacant. Donc moi c'était encore – puisque c'était en 2001 – moi, c'était encore, à l'époque, le préfet et c'est un proche collaborateur du préfet qui m'a proposé de remplir ces fonctions, de postuler.(E33)

Pour ceux qui ont été nommés après que le Médiateur de la République ait acquis l'autonomie dans la désignation de ses délégués, ce sont essentiellement des réseaux locaux qui leur ont proposé d'occuper ces fonctions. Certains ne connaissaient pas jusqu'à l'existence des délégués locaux de l'institution :

Q : Vous saviez ce que c'était ? vous connaissiez les DMR ?

R : Non, pas du tout. Alors j'ai demandé à voir ce que c'était. [La personne de la préfecture qui lui avait proposé le poste] m'a proposé d'aller voir le délégué de [ville C] (E1 33)

J'ai rencontré le DMR. Je ne savais même pas que ça existait. (E18)

La présélection des candidats s'effectue donc à l'intérieur de réseaux préconstitués.

Q : Alors, vous me dites qu'on est venu vous chercher ...

R : Venir me chercher : oui, c'est un p'tit peu le recrutement des délégués, un peu, de bouche à oreille. Je ne vais pas parler de « cooptation » mais le recrutement n'est pas public. D'ailleurs s'il était public – enfin, si, il l'est par la voie notamment du site, d'internet, mais disons qu'il n'y a pas un recrutement classique avec file d'attente, j'sais pas moi : quarante postulants pour un délégué. (E34)

Ces réseaux peuvent être des réseaux administratifs, syndicalistes ou plus largement professionnels :

En fait, on avait besoin d'un délégué, d'un coordinateur pour [région D] et c'est un collègue, qui lui-même est coordinateur à [ville S] et dans d'autres départements, qui, disons, a joué les chasseurs de tête auprès d'un collègue de l'administration fiscale d'ici, et c'est comme ça que j'ai été contacté. Donc, ça, c'est le processus, je vous ai dit, de bouche-à-oreille. (E34)

R : Je suis partie à la retraite, j'avais presque 62 ans, je commençais à être fatiguée. Et puis là, on m'a proposé, ça faisait un an que j'étais à la retraite (...) Et... j'ai croisé beaucoup de gens dans ma vie professionnelle, les gens savaient que j'avais pris ma retraite... La personne qui occupait le poste là prenait sa retraite définitive à 75 ans, donc ils cherchaient quelqu'un, ils m'ont demandé si ça m'intéressait, j'ai réfléchi un peu, je ne voulais pas que ça me prenne trop de temps, et puis j'ai dit oui après tout on verra bien.

Q : Ces personnes qui vous ont demandé, c'est...

R : C'est [Y] le coordinateur des médiateurs [région B], qui est médiateur à [ville E]. Et [Y], je l'ai connue à [ville F] il y a 40 ans, puisqu'il était aussi au [syndicat] à l'époque, et puis après on ne s'est jamais trop perdu de vue, je l'ai revu quand [Y] était délégué du FAS, et que moi j'étais à la politique de la ville de [F].

Q : C'est quelqu'un que vous avez croisé tout au long de votre carrière ?

R : Oui, on se connaissait comme ça. On ne sait jamais vraiment trop perdu de vue, sans pour autant se voir souvent.

Q : Des relations professionnelles ?

R : oui, voilà, tout à fait. [Y] m'a appelée en me disant « j'ai appris que tu avais pris ta retraite, est-ce que... » Voilà.

Des conversations plus informelles avec certains DMR rencontrés lors de l'enquête de terrain indiquent que l'accès à la position de DMR peut être l'objet de concurrences entre ces différents réseaux administratifs locaux. Ainsi, a été évoquée de façon informelle une concurrence ayant opposée un réseau préfectoral à un réseau Education Nationale, marquée par la victoire de la Préfecture. Sans qu'il soit possible d'être plus précis et affirmatifs sur ce point, nous pouvons formuler l'hypothèse que, derrière ces concurrences, se logent des considérations politiques (les orientations politiques des différentes professions étant relativement bien marquées) mais peut-être et surtout des rapports différents aux institutions administratives des possibles DMR (le fonctionnaire de Police étant peut-être moins revendicatif à l'égard de l'administration que ne pourrait l'être celui de l'Education Nationale).

b) Le rôle préservé des préfectures

La position de DMR au sein de l'appareil administratif n'est peut-être pas un « trophée³²¹ » central. Mais, replacé dans les parcours de vie des individus et dans l'espace des positions disponibles et attrayantes pour des jeunes retraités de la fonction publique, il peut représenter une position importante. Il représente aussi pour les administrations locales un élément avec lequel elles vont être en contact régulier. Sa nomination constitue donc, pour l'individu, l'institution et l'administration territoriale un enjeu d'une importance relative, comme le montre le récit de cette concurrence entre réseaux pour l'accès aux fonctions de DMR. Ce récit montre aussi l'importance préservée des préfectures. Le délégué E33 s'est ainsi vu proposer son poste par les relations que sa femme, alors encore en activité, entretenaient du fait de sa profession, avec la Préfecture du département dans lequel il exerce désormais. Après avoir été pendant près d'une dizaine d'année proche du préfet avec lequel elle avait des réunions régulières sur la politique de la ville, une autre interviewée s'est vue proposée les fonctions de DMR :

Ce qui veut que quand en 2000 j'ai été à la retraite, c'est le préfet qui m'a dit : « écoutez, voilà », il m'a dit textuellement : « faut pas qu'on vous perde (rire), vous êtes pleine d'énergie, candidatez pour devenir déléguée du médiateur » puisqu'à l'époque, il recrutait. Donc j'ai été recrutée déléguée du médiateur.(E15)

Ces récits de l'entrée dans l'institution l'indiquent : l'accès à la fonction de Délégué du Médiateur de la République est bien souvent sollicitée et préparée en amont, localement, et peut même faire l'objet de négociations à la marge sur la localisation de la permanence, le « service » que l'acceptation de la charge induit, voire même de refus³²². Autant d'éléments qui tendent à éloigner la compréhension des relations entre le centre et ses périphéries d'un modèle purement hiérarchique et bureaucratique, au profit d'une description plus relationnelle. Cette description doit donc insister sur la dimension bénévole de cette relation, bénévolat qui accorde une certaine marge de manœuvre pour les DMR face à la hiérarchie parisienne, leur autorisant ainsi la possibilité de l'*exit* en cas de conflit. La description de cette relation doit aussi prendre en considération la dimension entrepreneuriale de cette institution : l'engagement est négocié lors d'un entretien d'embauche, mais celui-ci – dimension entrepreneuriale que l'on peut retrouver dans certaines structures associatives³²³ – fait l'objet d'un contrôle d'effectivité et d'une possible sanction du centre (essentiellement par le biais de rappel à l'ordre, pouvant aller jusqu'au non-renouvellement, « les corrections de tir » évoqués plus hauts – cf infra. IV.A. « L'autonomie des DMR ») Cette dimension entrepreneuriale se visualise également dans le rôle que jouent les *insiders* dans la procédure de recrutement. Autant d'éléments qui remettent en cause une lecture purement bureaucratique des relations qu'entretiennent les DMR et le centre. Pour ce qui nous concerne ici, ces éléments limitent le rôle joué par le centre parisien dans le choix de ses délégués locaux. Nous verrons toutefois (cf. « Les relations des DMR avec les administrations », p. 225) que ces modalités de recrutement, si elles semblent affaiblir à première vue le centre par rapport aux réseaux locaux de recrutement, peuvent dans le même temps être l'une des sources de l'efficacité de cette institution.

³²¹ Au sens de Bailey, Frédérick-George (1971). *Les règles du jeu politique*. Paris : PUF.

³²² Sans être capables de le chiffrer, il semblerait que les oppositions à l'occupation d'une charge de DMR soient rares. Peu de récits nous en ont fait état.

³²³ Par exemple : Gateau, Matthieu. (2007) « Du bouche-à-oreille à l'entretien d'embauche. Le recrutement dans les associations de commerce équitable », *Sociologies pratiques*, n° 15, p. 123-134.

L'efficacité de l'institution peut d'abord être envisagée à partir de la qualité du service rendu à l'utilisateur. En ce sens, la sélection de profils administratifs renforce l'efficacité de l'institution.

Mes prédécesseurs, ça avait été la même chose. On prenait, c'est d'ailleurs pour ça qu'on demandait au préfet de choisir des gens qui avaient un peu de bouteille dans l'administration et dont on pouvait penser qu'ils seraient capables de répondre aux questions les plus courantes sans dire des monstruosité aux gens.(E31)

Toutefois, si l'efficacité de l'institution est mesurée à la qualité de la réponse apportée aux usagers, celle-ci dépend de la qualité de la réponse aux questions des requérants, mais aussi de la capacité de l'institution à obtenir pour eux satisfaction de leur demandes. Par « satisfaction », dans l'esprit des DMR, il ne s'agit pas forcément de faire triompher la revendication du requérant, mais d'obtenir une prise en considération de sa situation par l'administration :

Q : D'accord. Donc, la « médiation réussie », ça ne veut pas dire satisfaction ?

R : Ça ne veut pas dire satisfaction.

Q : Ça veut dire obtention d'un résultat.

R : Voilà. Ça veut dire qu'on a traité le problème. Ils ont eu un résultat.(E28)

L'efficacité de l'institution dépend donc de la capacité de réponse des DMR aux demandes des requérants, mais aussi de la capacité de l'institution à faire valoir le point de vue de l'utilisateur, de faire entendre les raisons de l'utilisateur auprès de l'administration incriminée en s'appuyant sur une requête argumentée. Si la sélection de profils administratifs permet, à n'en pas douter, de répondre à la première approche de l'efficacité, il reste à montrer comment le profil administratif de ces DMR permet à l'institution de développer ses capacités d'action, de crédibiliser son action et d'obtenir satisfaction (*a minima* : une réponse à sa demande)

Traiter cette question implique de considérer successivement la façon dont s'ajustent les attentes de l'administration à l'égard des DMR, les demandes des DMR à l'égard de l'institution du Médiateur de la République, d'étudier comment les échanges entre administrations et Médiateur, via ses DMR, permettent de préserver le capital de l'institution, c'est-à-dire à la fois sa « réputation », forgée sur son expertise dans le traitement d'un « problème public » et son « insertion locale », gage du développement de ses capacités d'action³²⁴ – le développement de ces deux dimensions pouvant déboucher sur des tensions à l'intérieur des organisations et sur des « façades »³²⁵ institutionnelles non homogènes, mais prenant davantage la forme du prisme.

Pour commencer l'étude de cette question de la préservation du capital administratif, entre profils des DMR, relations à l'utilisateur, relations à l'administration et maintien d'une homogénéité de façade, commençons par établir la façon dont les attentes de l'institution rencontrent celles des DMR.

B. D'un métier l'autre

L'entrée dans l'institution est perçue dans la continuité de la vie professionnelle, son prolongement ou un amortissement du choc d'une vie professionnelle bien remplie. L'examen de

³²⁴ En reprenant ici les catégories de Carpenter, David. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy, Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies (1862–1928)*. Princeton: Princeton University Press.

³²⁵ Goffman, Erving. (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : La présentation de soi*. Paris : Minuit.

ces trajectoires à la continuité reconstruite laisse ainsi transparaître des ajustements au moment de l'entrée en fonction, quant au sens conféré autant à l'expérience professionnelle antérieure qu'à la signification de l'entrée dans le rôle (1). Cette continuité pourra impacter, comme on le verra plus loin (cf. « La trajectoire des compétences », p.206) la façon dont ces délégués travaillent, privilégiant en fonction de leurs expériences passées valorisées par le sens de leur trajectoire, différents types de compétences (les incitant à user d'interaction physique ou au contraire, purement médiatisées par des courriers, à utiliser plutôt le téléphone ou le mail que la lettre administrative classique). Elle laisse aussi apercevoir des trajectoires « d'oblats », qui pour des raisons générationnelles, ont souvent pu profiter de trajectoires ascendantes au sein de la fonction publique. Pour cette raison, les délégués du Médiateur sont disposés à croire à la force contraignante du droit (2). Mais les carrières reconstruites de ces délégués laissent souvent apercevoir un événement dissonant qui les a aussi socialisés à la réalité des pratiques administratives, et notamment à la connaissance des critères déterminants les chances de succès d'une médiation (en premier lieu : l'importance du capital administratif). La découverte de la réalité des pratiques administratives peut aussi être rattaché au fait que ces délégués ont aussi pu bénéficier d'une accélération de leurs parcours, liée à une rencontre importante (3). L'analyse de leurs motifs à agir donnera alors à voir en pratique le droit du bon sens qui motive leur engagement au service du Médiateur (4)

1) Une seule solution : la médiation !

L'accès aux fonctions de délégué de Médiateur, pour les jeunes retraités, se fait dans la suite directe de l'entrée en retraite :

Donc, mon âge, pour cibler mes études dans le temps, j'ai 61 ans et je suis en retraite depuis un an donc j'ai commencé à être délégué du médiateur le mois où j'ai été en retraite (E19)

Cette rapidité du passage de la vie professionnelle aux fonctions bénévoles de délégué a bien souvent été anticipée. Ainsi, un délégué nouvellement nommé, en poste dans la fonction publique territoriale à un poste de directeur régional, nous dit avoir accepté les fonctions de médiateur en prévision de son passage à la retraite, six mois plus tard.

J'ai réfléchi avant, j'étais écrivain public à la maison de la justice et du droit de [ville Q]. (E18)

Si ces fonctions sont donc accessibles essentiellement par le biais d'une cooptation à l'intérieur de réseaux préconstitués ou de réseaux constitués autour de coordinateurs régionaux, la question de l'accès à l'information quant à la vacance du poste et à la procédure de sélection devient centrale. Cette question explique pour partie la continuité ressentie par les délégués entre leurs activités professionnelles et les fonctions de médiateur.

Dans l'accès à l'information sur la vacance d'un poste de délégué, la continuité des trajectoires professionnelles et bénévole peut d'ailleurs être en partie conditionnée par l'organisation spatiale des espaces dans lesquels s'organisent l'accès aux droits, sous la forme de Points d'Accès aux Droits (PAD), de Maisons de la Justice et du Droit (MJD)³²⁶ ou des différentes déclinaisons et appellations locales que peuvent prendre la mise en place des regroupements

³²⁶ Sur le développement de cette politique, Lejeune, Aude. (2011). *Le droit au Droit. Les juristes et la question sociale en France*. Paris : Editions des Archives Contemporaines.

des différents guichets de l'accès et/ou de la défense des droits. A ce titre, la diversification des points de permanence des DMR peut aussi être une source de renouvellement et de diversification des personnels amenés à occuper ces fonctions (cf. chapitre I et point III, *infra*). L'organisation spatiale de l'espace n'est donc pas seulement, dans l'hypothèse défendue par Anthony Giddens³²⁷, une forme de disciplinarisation de la bureaucratie, mais correspond aussi à la mise en place de nouvelles filières de recrutement, de socialisation et de cooptation de nouveaux types d'acteurs qui peuvent à terme modifier les pratiques d'une institution³²⁸. Un enquêté rencontré dans le cadre d'une formation initiale nous indique ainsi qu'il avait connaissance de l'existence des fonctions de délégué de Médiateur et qu'il a été sollicité pour les occuper car il occupait auparavant les fonctions de délégué du Procureur dans un bâtiment (PAD ou MJD) accueillant les deux services. Un autre enquêté nous raconte avoir eu connaissance de la vacance de ce poste car il travaillait dans une « Maison des services » :

Je faisais déjà, à l'époque de 2010, j'étais déjà dans l'aide aux personnes, vous savez. Donc, moi, j'ai débuté comme ça : on réglait les problèmes, les litiges, tous litiges confondus – c'était privé, public. Et donc, je me rappelle, je travaillais à la Maison des services ; c'était au premier étage donc j'avais reçu ce formulaire où ils cherchaient des délégués. Je me suis renseigné un petit peu sur Internet parce que je ne connaissais pas. Enfin, j'ai fait appel à l'institution, c'était en 98 : je suis venu même à la préfecture voir Monsieur X. On m'a refusé la nationalité donc j'avais demandé un ACD par décret ; il m'a été refusé parce que j'étais étudiant à l'époque. Bon, je suis venu voir Monsieur X qui était délégué départemental à l'époque. Donc, il m'a expliqué un p'tit peu que y'avait rien à faire à part saisir la justice par l'intermédiaire d'un avocat à [ville M]. Mais c'est tout. Après, j'ai reçu ce papier là. J'étais intéressé par l'institution, donc je suis rentré sachant que c'était un travail bénévole, et donc c'est pas une motivation pécuniaire puisqu'on reçoit une aide de 350 euros pour les frais de représentation, pour se déplacer. Donc, la motivation vient de là : c'est que j'étais déjà dans le circuit « aide à la personne », donc cela me permet de connaître l'institution et je suis rentré par ce biais là. (E38)

Cette continuité peut aussi se visualiser dans le type de profils qui peuvent être recrutés par l'institution. Le MDR a ainsi recruté des profils d'anciens médiateurs ou conciliateurs, même si ces recrutements semblent encore peu importants numériquement. Cette continuité de savoir-faire dans un rôle institutionnel en voie de « professionnalisation³²⁹ » peut être l'occasion d'une réécriture du récit de vie permettant la réinscription de la trajectoire dans une continuité reconstruite *a posteriori*³³⁰ :

R : Et moi, j'ai quitté l'administration en 2002. Ça fait huit ans que je fais ça, que je suis délégué ici. Si ça peut vous intéresser, je peux vous indiquer pourquoi je suis venu ici ? (Sourire).

Q : Oui, justement, c'est l'une des choses qui m'intéresse.

³²⁷ Giddens, Anthony. (1987) La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration. Paris : PUF.

³²⁸ Resterait toutefois à interroger l'hypothèse qu'un recrutement s'effectuant davantage dans des espaces dédiés à l'accès aux droits que dans une préfecture pourrait modifier les dispositions de ces agents administratifs à l'égard d'une politique de défense des droits.

³²⁹ Sur le processus de professionnalisation d'autres types de médiation, la médiation sociale et la médiation familiale, voir Bastard, Benoit. (2008) « Un processus de professionnalisation au détriment de la profession ? La médiation familiale en France », in *Penser la négociation*, sous la direction de Didier Vrancken, Christophe Dubois et Frédéric Schonaers. Bruxelles : De Boeck Université, p. 17-28 ; Barthélémy, Fabienne. (2009) « Médiateur social, une profession émergente ? », *Revue française de sociologie*, vol. 50, p. 287-314 ; Divay, Sophie. (2010) « La médiation sociale : "un nouveau métier" plus de dix ans après son émergence ? », in *Sociologie des groupes professionnels* sous la direction de Didier Demazière et Charles Gadéa. Paris : La Découverte, p. 242-251

³³⁰ Bourdieu, Pierre. (1986) « L'illusion biographique ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62-63, p. 69-72.

R : Alors, le Médiateur de la République, ça existe depuis 1973 et donc moi, en tant qu'agent des impôts, j'ai fait à la fois beaucoup de contrôle fiscal mais aussi de la rédaction en directions – enfin, de tous les postes de direction. Je lisais avec intérêt certain le rapport annuel du Médiateur de la République ; et, je dois ajouter que la direction générale des impôts, historiquement, ça a été la première administration publique à mettre en place un interlocuteur, si vous voulez, des contribuables. En 1977, donc peu de temps après le Médiateur de la République qui est apparu en 73...

(Une personne arrive pour un entretien).

R : J'étais en train de vous dire que j'ai moi-même été interlocuteur au contrôle fiscal comme chef de brigade de vérification, par exemple, où y'avait des recours hiérarchiques. Et cette logique, ce procédé qui consiste à évoquer un acte administratif à l'échelon supérieur, amiablement : ça a été mis en place très tôt par l'administration depuis 77. Et ensuite, au début c'était du contrôle sur place et, ça a été étendu, ensuite, à tous les travaux de cabinets, les travaux de bureau, les redressements, comme ça, sur les dossiers, avec les conciliateurs fiscaux qui sont en place depuis 2002, je crois. 2000-2002. Ce qui fait qu'il y a actuellement des procédures de conciliation dans l'administration fiscale sur, pratiquement, tous les actes de l'administration fiscale. Et, c'est ça qui m'avait incité à m'intéresser à ce travail de Médiateur de la République.

Cette continuité, pour celles et ceux qui étaient devenus, au cours de leur carrière professionnelle, des spécialistes de la conciliation et de la médiation institutionnelle, peut aussi être source de dissonances. C'est ainsi le cas de deux nouvelles déléguées, anciennes médiatrices et conciliatrices d'organismes sociaux. Tandis que l'une faisait le récit des difficultés de la position occupée dans ses dernières fonctions de médiation et de conciliation, sa hiérarchie lui rappelant périodiquement qu'elle relevait de la structure hiérarchique de son institution, l'autre invoquait le fait que la conquête de son autonomie et de sa « neutralité » s'était effectuée à partir du droit :

Ma neutralité, c'était le droit, y'a l'usager et les agents, c'était voir si les usagers ont été bien informés et de voir si leurs droits sont bien payés. (El FI DMR 18/10/2010)

Pour ces deux nouvelles déléguées, comme pour cet ancien responsable du service juridique d'une caisse de régime chômage, le droit joue le rôle d'un facteur de continuité. La représentation personnelle de la justice, appuyée sur la stricte fidélité à la règle de droit, placée en juge de paix (« s'il avait raison ou s'il avait tort ») devient l'élément de continuité de la trajectoire :

C'est-à-dire que dans mon ancienne profession, dans mon ancien métier, j'étais un p'tit peu le tampon entre le judiciaire et les prétentions des uns et des autres. Je m'explique. Lorsque quelqu'un m'assignait un régime d'assurance chômage, ma première requête c'était de savoir s'il avait raison ou s'il avait tort parce qu'effectivement, y'avait des erreurs internes parfois qui faisaient que l'intéressé était tout à fait... Donc là, on est donc presque dans le rôle que nous avons aujourd'hui.

Pourtant, malgré leurs expériences différentes de la médiation institutionnelle, les deux déléguées précédemment évoquées se reconnaissent mal dans la présentation que le Médiateur de la République fait de sa spécificité à l'intérieur du « champ organisationnel »³³¹ de la médiation en France. Cette institution se présente en effet, dans le cadre de ses formations initiales, par rapport à d'autres structures pouvant prétendre à l'exercice d'une activité sur la « juridiction » de la médiation, comme celle dont l'indépendance est la mieux assurée. Au cours d'une présentation en formation initiale, la personne en charge de la présentation du secteur

³³¹ DiMaggio, Paul et Walter Powell. (1983) « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, p. 147-160,

« fiscal » du Médiateur a décrit les autres instances de règlement amiable. Elle a montré que le Médiateur de la République se distingue du Médiateur de l'Economie et des Finances, car ce dernier est nommé par décret, alors que le Médiateur, et plus encore ce qui à l'époque de l'observation n'était encore un projet, le Défenseur des Droits [DDD], sont créés par une loi. Cette distinction indique une différence de pouvoir entre les deux. Le Médiateur du Ministère de l'Economie et des Finances ne dispose pas, selon la présentation qu'en fait cet agent du MDR, de pouvoir de recommandation en équité et son indépendance n'est pas assurée : le Médiateur de la République, poursuit-il, peut intervenir auprès des ministres pour critiquer les ministres, alors que le Médiateur de l'Economie et des Finances ne peut critiquer l'autorité du ministre sous l'autorité duquel il est placé. « Les gens nivellent les médiateurs, il faut rétablir la place de chacun dans le système, chacun joue son rôle », conclut-il³³². Face à cette présentation, dans un entretien informel, les deux déléguées nouvellement nommées s'offusquent du traitement réservé à ce type de médiateur sectoriel, qui laissait dans l'ombre l'exercice concret de leur travail et la façon dont elle avait défini et pratiqué leur rôle.

2) Des trajectoires « d'oblats³³³ »

Les délégués qui composent aujourd'hui la façade locale de l'institution et que nous avons pu rencontrer ont bénéficié, par effet de génération³³⁴, de condition socio-économiques extrêmement favorables, qui leur ont permis, à partir d'un capital scolaire parfois limité, d'effectuer des carrières rectilignes à l'intérieur des administrations publiques³³⁵. Les entretiens que nous avons menés avec ces délégués laissent apparaître des carrières ascendantes qui s'effectuent pour l'essentiel à l'intérieur de l'institution :

R : Alors, je suis un fiscaliste. J'ai fait quarante ans de carrière à la direction générale des impôts. J'ai fait tous les grades, d'inspecteur à directeur régional. J'ai terminé, en poste actif si vous voulez, j'ai terminé comme directeur régional de [région P].

Ces carrières longues au sein des appareils administratifs s'accompagnent d'une progression importante :

Extrait 1 :

Q : J'suis rentré dans cet établissement en juin 75, après mon service national. J'y suis rentré comme simple attaché d'administration et puis j'ai gravi les échelons, délégué régional.

Q : Vous êtes rentré sur concours ?

R : Non, non. C'était établissement public, on n'était pas fonctionnaire. Bon, donc, après j'ai gravi les échelons, au siège essentiellement : chef de bureau, chef de service, etc. etc. ; délégué régional pour [région M]; et j'ai fini à l'inspection générale de cet établissement.

R : Donc, j'ai fait un certain nombre de services : la coordination, ce qu'on appelle le SCAE à l'époque, première sections. J'ai fait les expropriations. J'ai eu le bureau des étrangers. J'ai eu le contrôle de

³³² Observation d'une formation initiale pour les délégués nouvellement nommés au siège du Médiateur de la République, Paris, 18 et 19/09/2010.

³³³ Au sens que Pierre Bourdieu et Monique de Saint-Martin donnent à ce terme : « des oblats, voués et dévoués à l'Eglise dès leur prime enfance, investissent totalement dans une institution à laquelle ils doivent tout ; qui sont disposés à tout donner à une institution qui leur a tout donné, sans laquelle et hors de laquelle ils ne seraient rien ». (Bourdieu, Pierre et Monique de Saint-Martin. (1982) « La Sainte Famille. L'épiscopat français dans le champ du pouvoir », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°44-45, p. 2-53, p. 5).

³³⁴ Chauvel, Louis. (1998) *Le destin des générations : structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*. Paris : PUF

³³⁵ Gollac, Sybille. (2005) « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *Sociétés contemporaines*, n° 58, p. 41-64.

légalité. J'ai eu la coordination administrative. Maintenant, c'est à moi qu'on a demandé de faire le pôle juridique - fonction que j'ai encore et que je pense conserver jusqu'à la fin puisque la fin est proche.

Q : Toujours à la préfecture ?

R : Toujours.

Extrait 2 :

R : Parcours d'étude : bah moi, agent des impôts, inspecteur des impôts à l'origine donc : maîtrise de droit à l'Ecole nationale des impôts et ensuite tout le cursus disons de « ascenseur social » au sein de l'administration fiscale

Pour les agents, cette progression de carrière s'appuie bien souvent sur un concours passé relativement tôt. Ces agents n'ont donc, globalement et individuellement, que peu connu la précarisation actuelle des statuts, y compris dans la fonction publique³³⁶.

Q : Tout ça, c'est une progression très importante par rapport au fait qu'au début vous aviez le niveau bac ?

R : Oui. Bon, je ne veux pas me flatter mais c'est vrai qu'en préfecture, c'était assez exceptionnel. Donc, j'avais passé tous les concours : le premier concours, le second après c'était aussi secrétaire administrative, ensuite attachée. Voilà. Mais parce qu'aussi bien dans les emplois que j'avais eu précédemment dans le privé, j'avais des postes à responsabilité et ça m'avait toujours plu ; et puis, y'avait un engagement personnel assez fort dans le travail, que j'aime bien.

Q : Et à chaque fois sans formation ?

R : Des formations que je faisais moi-même ; ou alors, quelques formations données par la préfecture. Et voilà. Donc, il est vrai que quand j'avais réussi ce concours d'attaché, c'était un peu exceptionnel. Mais enfin, c'était un concours d'état. Et voilà ; mais c'était beaucoup de travail personnel et c'était vraiment beaucoup pour le goût de la responsabilité et du service public. Vraiment, je me suis vraiment impliquée là-dedans.

La réussite au concours vient ainsi stabiliser leurs trajectoires. D'importants écarts séparent les délégués rencontrés quant à leur origine sociale. Certains font état d'une origine sociale modeste :

Et puis après, mes parents étant des gens très, très pauvres, je suis passée dans un établissement technique pour faire un diplôme de secrétariat comme on orientait les filles de milieu populaire à l'époque, et il y avait à ce moment-là l'expérimentation d'un bac technique qui s'appelait « Technique économique » et on offrait, puisqu'on entrait sur concours dans l'école, on offrait aux dix premières la possibilité de préparer en même temps le diplôme professionnel et le baccalauréat. Et donc, j'étais super contente parce que j'étais très heureuse (sourire) de pouvoir préparer le bac. C'était l'ancêtre du bac, du bac B si vous voulez. On faisait beaucoup d'économie, beaucoup de géographie mais on faisait en même temps de la compta, du droit etc. Ma première compétence en droit j crois que j'ai eu à cette époque-là. Et j'ai eu une mention bien à ce bac. Puis après, j'ai passé différents concours d'entrée et j'ai été reçue comme professeure dans l'enseignement professionnel, professeur de français, histoire - géo. Je suis devenue professeure. Très vite, j'ai eu des enfants, j me suis mariée, j'ai eu des enfants très vite (sourire). Donc en fait, quand j suis entrée en collège technique, à l'époque c'est les C.E.T., j'étais auxiliaire. J suis devenue titulaire donc l'année d'après. Et, à cette époque-là, c'était dans les années 60-61, oui, j'ai dû avoir mon premier poste, c'était 60-61.

Pour certains d'entre eux, la mobilité sociale a été importante :

³³⁶ Desbarats, Isabelle et Sandrine Kopel. (2005) « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française. De la précarité juridique à l'atout managérial ? », *Revue Française d'Administration Publique*, n°115, p. 481-493

Je suis à la retraite depuis 2007. J'ai exercé toute ma carrière dans la fonction publique d'Etat. Avec une première expérience. J'ai fait, au départ, des études d'assistante sociale (...)j'ai passé le concours d'attaché et alors là, j'ai changé complètement d'horizons puisque j'ai été affectée pour la gestion - enfin, comme tous les attachés administratifs dans la fonction publique d'Etat - en préfecture. On a plutôt des tâches administratives classiques, on va dire. Donc, je me suis retrouvée dans un milieu complètement différent avec quelques interrogations quand même[fin de carrière : chargée de mission auprès du préfet à la politique de la ville]

Une autre fait état d'un parcours social lié à deux éléments importants, sa scolarisation et la politisation qui en découla, par le biais du syndicalisme universitaire. Originaire d'un petit village, elle n'en était que la deuxième à aller au lycée. Reçue première au concours général de son département, elle fut inscrite en lettres classiques par la directrice du lycée. Au cours de ses études de science politique à Lyon au début des années 1960, elle commença à militer dans une organisation étudiante. Devenue permanente d'une organisation syndicale, elle occupera d'ailleurs par la suite des responsabilités confédérales, qui lui permettront de faire carrière dans un centre communal d'action sociale.

D'autres parcours font état, de façon sous-jacente, de positions de départs plus élevées. Certains délégués sont des enfants de député et de ministre de la République, fils et filles de notables locaux. Quoi qu'il en soit de ces positions originales, elles ont été le plus souvent validées par des diplômes universitaires, qui ont pu laisser parfois des souvenirs très précis :

Extrait 1 :

Alors, moi, j'ai une formation juridique puisque j'ai une licence - ça s'appelait encore comme ça à l'époque, c'est que ça remonte à quelques années - ce qu'on appelait aussi un DEA, je crois que c'est Master 1 et Master 2 maintenant. Voilà. En droit public. Ainsi, qu'une formation et des diplômes de l'Institut de droit comparé de [ville J]. C'est-à-dire une formation en droit anglais, y compris en terminologie juridique anglaise et une formation générale de droit comparé. L'institut à l'époque était dirigé par quelqu'un d'extrêmement brillant qui s'appelait (...) c'est le professeur [nom] qui a été un des représentants de l'Allemagne dans des organismes internationaux et qui a travaillé à la CDU. Enfin bref. Quelqu'un, vraiment, de tout a fait, vraiment, plus que brillant, s'exprimant dans un français absolument remarquable. Voilà, pour les études. Pour le reste, moi, j'avais passé le concours d'attaché de préfecture, parce que bon, il fallait bien trouver quelque chose. J'avais passé aussi celui de l'équipement. Le premier que j'ai réussi c'est la préfecture. Bon, j'ai dit : « allons-y pour la préfecture ».

Extrait 2 :

Alors, formation de juriste : j'ai eu une maîtrise de droit public, commencée à [ville R], terminée à Paris I.

Extrait 3 :

Et donc j'ai commencé : moi, ma formation, j'ai fait sciences éco et j'ai eu un DES, Diplôme d'études supérieures - ce qui ne doit plus exister. A l'époque, on avait une licence en quatre ans et puis après, la route sur le doctorat c'était le DES.

Le seul délégué que nous avons rencontré qui n'avait pas effectué sa carrière dans le secteur public était aussi non diplômé, mais a bénéficié au sein d'une même entreprise dans laquelle il a effectué l'ensemble de sa carrière de promotions répétées liées, comme pour d'autres médiateurs, à la réussite scolaire :

R : [A propos de son arrivée au Médiateur :] J'appellerais ça un juste retour des choses (sourire). Ça m'a permis de tâter et de goûter à, entre guillemets, au droit administratif, à la réglementation administrative, chose que j'ai pas pu faire quand j'étais dans le cours de mes études.

Q : Et vous avez commencé comment chez [entreprise X] ? Vous avez commencé par quoi ?

R : (Rire). Je suis rentré dans cette entreprise à quinze ans, c'est-à-dire que j'ai fait l'école d'apprentissage [de l'entreprise X], l'école d'apprentissage pendant quatre ans. Ensuite, j'ai fait mon service militaire. Ensuite, je suis rentré dans l'entreprise et puis là j'ai bénéficié quelques années après d'une PST, d'une promotion supérieure du travail et donc j'ai pris des cours du soir au CNAM. J'ai fait des maths, j'ai fait des sciences physiques etc. On appelait ça « maths généré », maths général. Et puis, ensuite, j'ai fait à mi-temps, pendant deux ans, un cursus qui permettait de déboucher sur une position cadre dans l'entreprise, à l'École supérieure de commerce de Paris. Et puis ensuite, bah voilà, j'ai été nommé... Donc j'ai commencé comme employé hein, agent technique, technicien, agent technique, et puis ensuite, je suis devenu cadre.

Q : Ça a pris combien de temps tout ce chemin ?

R : Alors, je suis rentré à l'école en 1961, (...). Donc de 1977 à 2005, j'ai progressé dans l'entreprise pour devenir {un} des patrons – parce que la direction organisation informatique chez [entreprise X], c'est une très, très grande direction, c'est extrêmement important – j'ai été un des patrons dans cette direction de l'organisation et de l'informatique.

Ce parcours, au-delà de la différence entre secteur public et privé – la caractéristique du public étant notamment « l'ouverture du haut de la hiérarchie des fonctionnaires aux personnes d'origine populaire les plus diplômées »³³⁷ – se retrouve également chez des agents du public qui ont compensé par la progression interne et les concours administratifs l'absence de capital scolaire initial.

Q : Vous n'avez jamais eu de formation vraiment ?

R : J'ai eu les formations que j'ai pris tout au long de ma carrière, parce qu'en préfecture aussi, on avait eu des formations. Et puis, en plus, ça me plaît. Mais il est vrai, bon, il se trouve que c'est mon histoire personnelle qui fait que je n'ai pas pu avoir des études et ça a été mon regret. Mais bon, voilà, j'ai compensé.

Il n'en reste pas moins que, quel que soit leur point de départ, leur carrière ont tous et, probablement, accroître la croyance dans la réalisation de la méritocratie dont ils sont, en effet, d'excellents exemples. On retrouve en effet, dans l'explicitation des motivations à l'entrée en fonction chez le Médiateur, l'affichage d'une importance croyance dans les effets bénéfiques du fonctionnement du système républicain, et notamment du droit qui garantit des chances égales à tous, autant chez un délégué disposant d'un important bagage scolaire que chez le délégué issu du privé et qui n'avait pu faire d'études :

Extrait 1

R : J'ai fait des études classiques – classiques, c'est le cas de le dire d'ailleurs : latin et grec, à l'époque. La vieille formation. La vieille formation juridique aussi où on passait des licences en quatre ans, qui correspond aujourd'hui aux maîtrises. J'ai un certificat d'aptitude plus spécialisé en droit des affaires. J'ai eu la chance d'en sortir major de promotion. J'ai été responsable pendant plus de trente-six ans des services juridiques et contentieux [de X]. (...) Je crois que c'est surtout l'amour du droit qui m'a... C'est une passion (...) Je crois que l'élément vraiment caractéristique le plus fort c'est cette soif éperdue que j'ai de justice.

Extrait 2

Moi si vous voulez, le MDR, moi ce qui m'intéresse, c'est faire triompher le « bon droit », c'est rendre service à des gens qui n'ont pas les facilités pour se battre.

Si de façon générale, et sans que nous ne puissions extrapoler à partir des données recueillies sur un échantillon dont la représentativité n'est pas assurée, ces trajectoires font de la

³³⁷ Gollac, Sybille, art. cité, p. 46. Voir aussi : De Singly François et Claude Thélot. (1989) *Gens du privé, gens du public : la grande différence*. Paris : Dunod.

mobilité sociale assurée par des promotions internes, il convient de se pencher plus précisément sur les facteurs de mobilité sociale que les entretiens conduits nous permettent de mettre en évidence.

3) Contre, tout contre l'administration

Les entretiens conduits avec certains délégués du Médiateur nous montre des carrières marquées par une forte mobilité sociale. La lecture de ces récits de vie donne toutefois à voir des moments de rupture, où transparait une forme de défiance à l'égard du fonctionnement routinier de l'administration, qui peut aujourd'hui être présentée comme l'origine de la vocation. C'est sur l'origine de cette dissonance que nous voudrions nous pencher maintenant.

a) Une critique de l'administration

Certains délégués tiennent à l'égard de l'administration un discours à la rhétorique cynique et défaitiste. L'un des délégués nouvellement nommé, qui avait eu – à la différence des autres trajectoires décrites jusqu'ici – un parcours marqué par d'autres expériences professionnelles dans le privé avant d'occuper un poste dans l'administration territoriale indique « détester l'administration ». Une telle formulation n'est pas sans surprendre.

Cette critique de l'administration peut s'expliquer par différentes hypothèses. La première est la différence de culture entre l'administration territoriale et l'administration centrale. La détestation de ce territorial se portant en réalité sur l'administration d'Etat. Seconde explication possible : la colère ressentie par le décalage entre le fonctionnement « normal de l'administration », celui qui définit par les règles du droit administratif, et celui, routinier, des erreurs d'appréciation, des procédures mal ficelées, des entorses au règlement que les administrations refusent de reconnaître. En ce sens, les fonctions de délégué du Médiateur, confrontent quotidiennement les agents de l'administration aux « déficits de mise en œuvre » des politiques publiques par les agents des guichets administratifs. Ceci peut alors les amener, dans une prise de distance importante à l'égard de leur attachement aux vertus du droit, à y lire les « ruses de la mise en œuvre »³³⁸ des politiques publiques.

Les entretiens menés se font l'écho de ces histoires où l'administration est manifestement défailante mais où le « bon droit » - davantage que le droit écrit, administratif³³⁹ -, pour reprendre les catégories ordinaires de perception employées par un délégué cité plus haut, c'est-à-dire donc le « droit du bon sens », ne parvient pas à triompher.

³³⁸ Sur ces modes de lecture : Dubois, Vincent (2010) « Politiques au guichet, politiques du guichet », in *Politiques publiques 2 : Changer la société*, sous la direction d'Olivier Borraz et Virginie Guiraudon. Paris : Presses de Sciences Po, p. 265-286

³³⁹ On reprend ici l'opposition entre le droit et le « bon droit », telle qu'aperçue dans une perspective d'histoire sociale par Alain Cottereau : « Le plus difficilement imaginable aujourd'hui est peut-être la place tenue par le « bon droit » dans la vie normative des métiers, à la suite de l'émancipation révolutionnaire. Cette expression française, malaisément traduisible, demeurée usuelle au XIXe siècle, mettait en opposition sémantique le « droit » et le « bon droit », étirant sur deux pôles la légalité textuelle (le droit) et la légalité légitime (le bon droit). Son invocation engageait une exigence critique de légitimité, de la part des citoyens, demandant à la légalité des comptes sur son bien-fondé. Suivre dans l'histoire l'expression de cette exigence, puis ses effets, permet de mettre en évidence de grandes ruptures politiques et éclaire la place du droit dans le lien social ». (Cottereau, Alain. (2002) « Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré, puis évincé par le droit du travail (France, XIXe siècle) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, n°2, p. 1521-1557, p. 1544)

Après, l'étape suivante, j'intervenais pour des petites jumelles (...) une paraplégique, une tétraplégique ; avec ça débrouillez-vous. Bon, pas de scolarité pour la tétraplégique ; l'autre, on l'acceptait, etc. Mais [le département Y] ne paye pas les déplacements au-delà de sept kilomètres pour emmener à l'école des enfants handicapés. Alors que [le département W] paye pour tout le monde, handicapé ou pas. [Le département V] fait pareil. C'est là que je me suis dit qu'il y a un problème. Donc, je vais voir [le directeur de la Maison Départementale des Personnes Handicapées]. Réponse : « ils n'ont qu'à déménager et se rapprocher de l'établissement équipé ». Je veux dire, c'est quand même pas une réponse de quelqu'un handicapé [Le directeur était handicapé]. Moi, il m'a vraiment choqué. Après ça, un autre exemple, tout bête – et puis, je me suis dit : « bon, maintenant, tu laisses tomber » – la maman des petites jumelles en question, la deuxième, celle qui était paraplégique, qui était donc scolarisée mais que la maman devait emmener parce que là où elle était au collège, c'est une demie pension : self service. Quand vous avez des cannes, c'est facile. Au début, vous trouvez des copines qui vous aident, après les autres, elles ont aussi leur plateau. Je veux dire, si y'a pas une aide, maintenant y'a les AVS, mais y'en avait pas à l'époque – c'était y'a trois ans ça – (...) [puis, après une opération] elle était en fauteuil roulant. Donc, la maman devait l'amener. Devant le collège, c'est tout bête, c'est des gravillons. Donc, la maman me disait : « je ne sais pas. Comment est-ce qu'on pourrait obtenir une place de parking devant le collège pour que je ne sois pas obligée de la pousser sur les cailloux ? Je n'y arrive pas, etc. » - bref, la maman c'est une petite puce. Je dis : « OK ». Donc, je demande bêtement au directeur de l'époque, puisque, heureusement, il a changé, je lui dis : « au fait, pour avoir un emplacement handicapé, on s'adresse bien à la mairie ? ». Alors, il me dit : « ça dépend. Ça dépend où c'est » ; je lui explique ; « ça dépend à qui appartient le sol. Si c'est à l'Education nationale... ». Je dis : « écoutez, je vous arrête tout de suite : c'est jamais à l'Education nationale. C'est ou la mairie, ou le Conseil général, dans certains cas une association, ça, ça arrive aussi – quand c'est du privé sous contrat ». Alors, il me dit : « alors, c'est la mairie ». Je dis alors : « ne vous en occupez pas. Moi, je m'en occupe, c'est pour [ville H] » – le maire je le connaissais bien parce qu'en plus il était conseiller général délégué à mon conseil d'administration au collège, donc on se connaît de longue date – je dis : « pas de problème. Je m'occupe avec lui ». Il me dit : « attendez, ne me dites pas que vous allez demander une place pour handicapé devant le collège » ; je dis : « si. Attendez, un prof peut quand même marcher trois mètres de plus par rapport à la maman qui pousse un fauteuil ». Alors, il me dit : « attendez, mais vous réalisez que cette place là elle sera vide tout le reste du temps ? ». J'ai dit : « ne me dites pas que toutes les places de véhicules handicapés dans [ville Y] sont occupées vingt-quatre heures sur vingt-quatre ». Parce que lui, y'a une ACLS devant la MDPH, quand la sienne n'était pas libre pile devant l'entrée, il faisait une pendule. Alors, je n'ai pas dit ça, j'ai dit : « je vous signale quand même que les weekends, toutes les vacances, vu où est le collège, toutes les places du parking sont vides ». Il n'a plus rien dit. J'ai été voir le maire à [ville H] ; ça s'est fait, le truc a été fait. (E36)

Un autre document intéresse beaucoup le DMR : La directrice adjointe du greffe du tribunal de [Ville A] écrit [au requérant] un courrier indiquant qu'il y a eu un problème du côté de son administration, qui est censé déclarer le personnel vacataire auprès [de ?] qui gère les vacataires, mais qu'elle ne l'a pas fait : la directrice adjointe du greffe écrit donc : « Dans l'ignorance de la façon de gérer les accidents du travail des agents vacataires »... Cette pièce fait sursauter le DMR qui lui demande de regarder cette pièce, qui dit c'est quand même extraordinaire : une directrice adjointe du greffe qui dit « dans l'ignorance de la façon de gérer les vacataires »... [après il me dira : « ça un jour je vais le transmettre à la Médiature »]. (Compte-rendu d'observation d'une interaction DMR-Requérant – E18)

b) Dissonances et ruptures biographiques

Dans le même temps, ces délégués du Médiateur ont bénéficié au cours de leur trajectoire au sein de l'administration d'un accélérateur de carrière qui leur a fait expérimenter concrètement l'importance du décalage entre les règles administratives de la promotion et la réalité des carrières. C'est ainsi le cas de cette déléguée, de niveau bac, qui bénéficie d'une accélération de carrière. Après avoir été chef de bureau à la préfecture, elle a été attachée parlementaire d'un député. Comme pour d'autres carrières administratives qui peuvent être

accélérées par un passage en cabinet, cette cadre de préfecture en ascension a vu sa carrière s'accélérer :

Je réintègre la préfecture quelques mois jusqu'à ce que le député avec lequel je travaillais auparavant me rappelle en me disant : « vous venez comme directeur de cabinet à [ville U] ».

C'est le cas aussi de ce délégué :

C'était en 70. Ensuite, concours d'attaché de préfecture et affecté dans ce département, j'ai pas été mobile du tout : affecté à la préfecture de [département] et au bout de quelques mois, visite présidentielle de Georges Pompidou, le préfet m'disant : « j'ai pu de directeur de cabinet, le chef de cabinet est un type qu'est pas bon, faut que vous veniez m'aider ». Bon voilà. Et ça s'est bien passé et c'est qui fait qu'au bout de quelques mois j'ai été nommé tout de suite sur un poste intéressant : chef de cabinet ; pas directeur de cabinet qu'était un sous préfet mais chef de cabinet. J'ai eu ce poste pendant dix ans et ensuite j'ai été nommé directeur d'abord du service de la coordination d'action économique et d'environnement, ensuite à la fois des actions de l'Etat et des affaires décentralisées, ensuite direction des actions interministérielles.(E17)

La rapidité de la progression de ces carrières en elle-même, mais surtout la compréhension des éléments qui l'ont rendue possible, ont pu contribuer à produire chez certains délégués une dissonance entre la représentation du monde de l'administration et sa pratique. Ils ont concrètement fait l'expérience de la distorsion entre la règle de droit (qui fixe notamment les avancements de carrière, les mutations) et les règles pratiques de fonctionnement de l'administration (où l'influence politique et le capital social peuvent parfois se révéler plus efficaces que le droit pour faire avancer ses positions). Ces dissonances ont pu contribuer à entraîner des ruptures de trajectoires, qui se révèlent, dans la reconstruction des récits de vie, par la dénonciation de l'absurdité, du pointillisme, du rigorisme ou du laxisme³⁴⁰, voire de l'illégalité, de certaines décisions administratives : Si vous voulez, c'était l'époque - alors, je ne sais plus si c'est le cas maintenant - où la préfecture était une institution, enfin, elle l'est toujours, mais presque toute puissante. Et quelquefois, comme j'avais eu un dossier un peu difficile à traiter et que j'avais été un peu en conflit avec un directeur, où on ne s'attachait pas assez aux problèmes humains, et j'avais constaté à cette époque là - parce que j'étais chef du bureau Tourisme, comme je vous l'ai dit - c'est de la petite histoire mais ça a vraiment marqué ma carrière, où quand je prends les rennes du bureau du tourisme, je reçois un hôtelier qui me dit : « écoutez Madame, ça fait des années que j'essaye d'avoir l'étoile supplémentaire et à chaque fois, la direction de la concurrence et consommation vient et me dit que je ne peux pas l'avoir pour telle et telle raison ». Et à la limite, là, on lui faisait des observations, il répondait à ces observations ; mais après, on lui trouvait autre chose. Vraiment, j'avais été, vraiment, en conflit avec mon directeur. On avait même posé une question écrite au Ministère de l'Intérieur pour savoir, parce qu'il y avait un problème d'accessibilité aux handicapés - dieu sait si je suis sensible à ces affaires là - mais il m'avait semblé que l'on ne pouvait pas aller aussi loin. Enfin. Si vous voulez, il se trouve que la personne de la concurrence et consommation qui allait faire ses enquêtes chez cet hôtelier avait été un petit peu mal reçue parce que dès qu'elle était arrivée, elle lui avait dit : « vous savez, vous n'avez pas à installer les prix là-dessus, sur votre comptoir ». Et donc, la situation s'était envenimée et à partir de là, cette jeune femme qui faisait les rapports de la concurrence et consommation estimait que... Elle a tout fait pour bloquer le dossier. Je m'en suis un peu rendu compte et il est vrai que le directeur à l'époque prenait exactement,

³⁴⁰ Vincent Dubois montre que ces postures sont socialement déterminées par la trajectoire sociale de l'agent, mais aussi par la division du travail au sein de l'organisation. On formule ici l'hypothèse que les perceptions subjectives de ces catégories le sont tout autant. Dubois, Vincent (2009), « Le paradoxe du contrôleur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°178, p. 28-49.

vraiment, au pied de la lettre tout ce qui était dit par concurrence et consommation. Moi, j'avais le temps, je disais : « écoutez, c'est pas possible. On a demandé ça... ». Enfin bon, bref. Donc, je trouvais que la préfecture, quelquefois, avait cette position un peu de force et qui ne prenait pas assez en compte les problèmes des administrés. Et puis, bon, j'étais curieuse. J'avais envie de faire autre chose

Et puis j'ai été un peu, comment dire, un peu déçue par le fonctionnement d'une administration centrale. C'est-à-dire passer son énergie à empêcher les autres de faire et à être empêché de faire, au bout d'un moment, j'pensais que c'était pas le truc sur lequel j'avais envie de passer énormément d'énergie. (E15)

La perception de ces iniquités du fonctionnement administratif peut d'ailleurs parfois porter sur la propre appréciation de sa trajectoire – en l'occurrence des espoirs déçus de progression sans mutation :

Il faut aussi quand même préciser que dans ces systèmes de carrière et cette mobilité obligatoire, la différence financière ne couvre pas les frais, par exemple, d'un appartement ou d'un studio à l'endroit où vous êtes nommé. (...) On vient d'avoir très récemment un directeur qui vient du bout de la rue, qui est en face. Trois cent mètres ça a paru assez loin. J'ai pas tout compris. Mais bon. Y'a un certain nombre de décisions de l'administration qui ne sont pas toujours faciles à interpréter. (E31)

c) Une autre administration est possible

La conséquence de ces dissonances peut être le réinvestissement dans des politiques de réforme de l'Etat ou sur des nouvelles formes d'administration de l'Etat. Ainsi la déléguée déçue de l'administration centrale trouve un poste de chargée de mission à la politique de ville, ce qui modifie son appréhension de l'administration :

Et, j'me suis rendue compte que y'avait des administrations autres que l'Education nationale (rire). Enfin bon, j'ai découvert le social, j'ai découvert l'urbanisme, j'ai découvert plein de choses. Et puis surtout, travailler en équipe. Travailler avec la préfecture, avec un sous préfet, on a eu un sous préfet à la ville [X], qui était quelqu'un d'absolument exceptionnel. Il avait inventé les délégués-Etat. On avait un vrai travail de terrain, de partenariat. Je faisais partie du petit groupe que le préfet réunissait en tant que « cellule de veille » par rapport aux évènements de banlieue, c'est toute une période d'ailleurs où là aussi, quand y'a des chefs qui gèrent bien, je pense qu'on n'a pas de crise, que les crises, on les gère autrement que de manière très, très violente et répressive. Bah voilà. Donc, j'ai fait ça jusqu'à la fin du siècle. (...)

Ces délégués ont d'ailleurs souvent investi des espaces de réflexion sur la réforme de l'Etat. C'est le cas de cette ancienne enseignante, qui a investi à la fin des années 70, des espaces de réflexion sur l'évolution des formules pédagogiques. L'investissement d'espaces marginaux de réformes des pratiques administratives a donc sans doute bénéficié de l'alternance de 1981, qui a vu ces propositions être reconnues. Elle a ainsi pu intervenir au sein du comité national des programmes, en tant que spécialiste de l'enseignement en zone d'éducation prioritaire.

Et puis après 81 : toute la réflexion sur une évolution pédagogique et comment, à travers les méthodes d'enseignement, on pouvait permettre la formation. Voilà. Donc après, j'ai fait partie au rectorat de Lyon de la mise en place des zones d'éducation prioritaire ; toujours au rectorat, un groupe de travail sur l'articulation entre formation initiale et formation continue (...) Mais, c'qui a quand même été le plus structurant pour moi, c'est quand même cette réflexion dans le cadre si vous voulez GRETA, DAFCO, CAFOC, tout ce que je vous disais, tout ça, on était quand même à la marge de l'appareil éducatif.

A compter du milieu des années 1970, ces espaces de réforme de l'Etat ont vu se développer un réformisme de type particulier, « le réformisme des contre-pouvoirs »³⁴¹ où les usagers vont devenir des moteurs de réforme³⁴². Les délégués que nous avons rencontrés ont fait toute leur carrière avec ce mot d'ordre de la réforme administrative. De fait, certains des délégués font explicitement référence à l'amélioration du service à l'utilisateur comme un leitmotiv, comme une des raisons de leurs colères à l'égard du fonctionnement de l'administration. Le délégué qui déclarait « détester » l'administration explique l'origine de son ressenti dans le fait que les services de l'administration « ne répondent pas ! Quand j'arrive dans un service, je leur disais : répondez, oui, non, merde mais répondez. J'ai vu, enfin... ». D'autres délégués affirment :

Je me battais pour que l'on réponde aux gens.(E28)

Voilà. Mais, il n'empêche qu'au bout de cinq ans de chef de bureau, je trouvais qu'en préfecture, on n'était pas forcément assez proche des gens. (...) Et puis, d'être proche des administrés ça me plaisait parce que j'avais eu quelquefois ces difficultés à dire : « c'est comme ça et c'est pas autrement », sans qu'on prenne en compte vraiment le dossier, qu'on lise un peu les rapports des services.(E32)

Certains délégués peuvent donc aller jusqu'à revendiquer d'avoir pour vocation de faire changer « les choses » :

Parce qu'on considérait que j'étais naïve, utopique, enfin voilà. Dès lors qu'on vous dit : « vous vous croyez, vous avez trop de » ou « vous n'êtes pas assez réaliste », enfin vous voyez, « vous avez des idées d'un monde meilleur » ; enfin, des choses qu'on a à vingt ans mais qu'on n'a pas plus tard. Il se trouve que moi, je le revendique et même à l'heure actuelle. (E32)

C'est vrai qu'aujourd'hui j'me dis : « c'est pas vrai, y'a rien qui a bougé dans cette foutue société » (rire).(E15)

En ce sens, le réinvestissement de positions ou de discours relatifs à la réforme de l'Etat ajustent les attentes de ces délégués à la définition la plus valorisante que l'institution donne d'elle-même : contribuer à changer le droit pour changer l'Etat :

Quand effectivement c'était de l'autre côté, c'est-à-dire que c'était le régime – parce qu'il y avait des tentatives de fraude, ou etc. – y'avait aussi ce besoin, cette soif de justice. Et donc finalement, je retrouve strictement dans ce poste là ce même dessein, je vais dire. C'est vraiment une soif de justice, c'est-à-dire essayer de voir ce qui peut paraître le plus juste et essayer d'aider les gens, quel qu'ils soient, à régler notamment en matière de, je dirais... La Médiature de la République a un rôle méconnu mais qui est essentiel, c'est également de faire évoluer les textes. A travers je pense, c'est très, très bien de connaître le code de procédure pénale, et je m'aperçois qu'il est plein de lacunes, qu'il est plein de choses à faire sur une dimension européenne par exemple. Et donc, voilà. On est dans le même schéma, c'est-à-dire essayer faire avancer les choses et puis la justice. (E40)

Pour certains DMR, cette volonté de faire changer les choses implique de rester à l'intérieur de l'Etat, plutôt que de s'engager dans une association. Il s'agit d'un choix qui renvoie aux avantages attendus de l'occupation d'une position qui, même marginale, même non décisionnelle et dépourvue de pouvoirs de contrainte, reste une position valorisée car consacrée par l'Etat. Cette lecture est notamment faite par cet agent de la DDT :

En général ce sont des gens qui se sont intéressés aux services publics, ou ont vécu dans la culture du service public. Et donc l'idée, ce qui leur plaît dans l'institution, c'est qu'elle soit sous la bannière du service public.(E11)

³⁴¹ Bezès, Philippe. (2009) *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*. Paris : PUF, Chapitre 3.

³⁴² Weller, Jean-Marc. (1998) « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail*, vol. 98, n°3, p. 365-392.

On retrouve cette idée dans le discours de nombreux DMR, idée qui se lit notamment sous la forme de l'efficacité de l'action entreprise :

Je pense que même si on s'intéresse à beaucoup de choses, qu'on lit beaucoup etc., le fait de ne plus faire fonctionner son cerveau dans un but précis d'obtenir un résultat, de confronter des informations, tout ça... Parce qu'on lit un bouquin, on trouve que c'est intéressant, éventuellement on prend des notes, ce n'est pas pareil, on ne va pas en faire... Ou alors on en fait une note de lecture pour je ne sais pas qui...

Q : Il faut que ça débouche sur quelque chose ?

R : Il faut qu'il y ait quelque chose, je pense que ça ne fait pas fonctionner de la même manière sa cervelle. Donc il y avait ça, et puis l'idée aussi de continuer à être un peu utile.

Q : Vous avez évoqué les sollicitations du secteur associatif. Ça ne vous intéressait pas ?

R : D'abord je les connaissais un peu tous. J'avais une relation avec eux parfois conflictuelle... et vous savez, dans ma carrière j'ai côtoyé beaucoup les relations de pouvoir etc... Et le secteur associatif c'est pareil, parfois même c'est pire. Donc pour des petites choses, et moi je n'avais plus du tout envie de ça, vraiment.(E28)

L'engagement au Médiateur n'est toutefois pas exclusif d'autres engagements associatifs, et dans certains cas, politiques. Nous nous arrêtons ici sur les engagements associatifs. Certains délégués occupent ainsi des positions dans d'autres associations. C'est le cas de ce délégué, qui n'est pas à la retraite et travaille dans plusieurs associations :

Moi, sur pas mal d'associations, je suis secrétaire d'associations : [association X] et [association Y]. Et j'étais donc administrateur à la [association Z] avant que j'occupe la fonction de médiateur scolaire. Donc, je suis dans l'associatif, moi, de [ville I]. Je suis dans trois ou quatre associations. J'ai fait des bénévolats dans des associations, tout a fait.(E38)

L'engagement associatif peut être lié à des centres d'intérêt personnels (cas d'une déléguée qui organise un festival de cinéma féminin) mais au sein de cette association, la « compétence administrative », savoir-faire pratique spécifique à la relation à l'Etat, devient un atout pour les associations :

Donc, je suis dans l'association mais là, je fais peu de choses. C'est beaucoup plus pour l'aider donc actuellement, par exemple, [pour] les trente ans de son festival, je vais voir si on peut aider pour une subvention. En fait, si on fait appel à moi c'est souvent pour ces démarches un p'tit peu administratives : de savoir qui peut aider. Donc actuellement, pour lui, puisqu'il fête les trente ans, j'essaie de voir au niveau régional et au niveau de l'Europe si on peut avoir une subvention pour une manifestation un peu d'envergure dans le cadre du trentième anniversaire. C'est souvent sous l'angle administratif : « Tiens, tu peux voir ? », ou faire tel courrier. Voilà, ce que je peux faire. (E32)

L'engagement dans les fonctions de DMR n'est donc pas exclusif d'autres engagements, même s'il propose une dimension spécifique, celui de rester à l'intérieur de l'Etat. Il reste maintenant à savoir comment les motivations des DMR s'ajustent aux propositions de l'institution, en montrant ainsi comment celles-ci peuvent finalement entretenir la qualité de l'insertion de l'institution sur le terrain.

4) Les motivations des DMR

Quelles sont les raisons qui poussent certaines personnes à devenir délégués du Médiateur de la République ? Et pourquoi décident-ils de continuer à l'être ou au contraire de quitter cette tâche ?

Pour répondre à ces deux questions, nous adoptons à la fois une démarche compréhensive et processuelle. Tout d'abord *compréhensive* dans le sens où nous cherchons à

restituer les *raisons* d'agir, ou plus exactement les *motifs* invoqués par les délégués pour exercer leur fonction. Nous faisons d'ailleurs l'hypothèse que la liste des motifs légitimes pour justifier cette activité n'est pas indéfinie mais est au contraire fortement limitée par l'institution centrale, et donc qu'il faut analyser les motifs invoqués par les délégués en interaction avec les activités de contrôle du *sens* de ces activités par l'organisation.

Ensuite *processuelle* dans la mesure où ces motifs ne doivent pas être analysés de façon statique comme une potentialité des individus qui se réalise dans l'activité de délégué, mais comme le produit d'une trajectoire et d'une socialisation – notamment administrative. Le sens de l'action des délégués doit donc être restitué *a minima* à l'intérieur de deux carrières : une carrière longue qui est celle de la vie professionnelle du délégué ; une carrière plus courte qui est celle correspondant à l'activité même de délégué, l'expérience du travail influant sur le sens donné à ce dernier.

a) Une activité plus qu'exigeante

Pour éclaircir cette question, nous partirons d'un étonnement personnel ressenti au cours de l'enquête devant la charge temporelle de la tâche de délégué du Médiateur de la République. En effet, comme nous l'ont affirmé un grand nombre de nos enquêtés, l'activité bénévole peut être considérée comme un travail à mi-temps en termes de charge de travail, et qui peut interférer avec d'autres activités sociales. Comme nous le dit par exemple une déléguée du Médiateur en poste depuis 2008 :

R : [...] la fonction de déléguée du Médiateur me prend beaucoup de temps.

Q : C'est-à-dire ? A peu près, ce que vous comptabilisez sur une semaine ?

R : C'est plus d'un mi temps. Oui.

Q : D'accord.

R : Oui, parce que y'a tout le travail caché, on va dire (sourire), de documentation et puis de rédaction des courriers, des coups de fil, des rencontres avec les autres collègues. Quand je dis un mi temps, c'est plus.

De plus, cette activité, outre le temps qu'elle prend, peut prendre un certain caractère routinier ou formaliste, le délégué étant autant confronté à des « papiers » qu'à des humains.

Si on part donc de ce constat – partagé par tous les acteurs concernés - que l'activité de délégué est vorace en temps, il s'agit de comprendre quelles sont malgré tout les *motivations* qui donnent un sens à l'action de médiation locale. Les entretiens avec les enquêtés nous permettent de dégager un certain nombre de justifications de l'action qu'on peut sommairement diviser en deux catégories : les justifications tournées vers soi, et les justifications tournées vers autrui. Nous analyserons également les figures « répulsives » de l'engagement des délégués, c'est-à-dire les justifications écartées ou délégitimées, pour mieux délimiter les frontières de l'engagement légitime.

b) Gérer sa retraite par l'intellectuel

« Mais c'est aussi un jeu de l'esprit. On a l'impression aussi que c'est un peu une bataille. Savoir naviguer, circuler, savoir s'appuyer sur les bons arguments. » [E33]

Il est tout d'abord important de noter que la très grande majorité des délégués embrassent cette fonction à la fin de leur carrière professionnelle souvent dans un projet de

construction de retraite. L'activité de délégué du médiateur se comprend donc à la fois comme une activité bénévole, choisie, et comme une *continuité* de l'activité au-delà de la cessation officielle de l'activité professionnelle :

Enfin, ça résulte d'une démarche personnelle quand même : si j'ai fait ça c'était pour occuper ma retraite intelligemment, d'être encore un peu socialement utile. Et puis, le délégué, ça permet un peu de lâcher en douceur, je serais tenté de dire ; d'avoir encore une activité, assez prenante, mais qui laisse du temps : la preuve, mi-temps, c'est pas temps plein. Donc c'est un choix personnel, j'essaie de le faire de mon mieux et intelligemment. [E19]

Cette continuité avec l'activité professionnelle contre le couperet radical de la retraite, cette façon de « lâcher en douceur », s'accompagne d'une valorisation de l'activité intellectuelle demandée par la fonction, la nécessité de faire des recherches, de peser les arguments, de réfléchir à la meilleure stratégie. L'activité de médiation locale demande en effet une réflexion à la fois sur le bien-fondé de la demande et sur les meilleurs moyens d'y répondre. Elle permet en plus un apprentissage continu, une actualisation des connaissances et des compétences du délégué à l'épreuve des cas rencontrés sur le terrain :

Voilà, moi je découvre plein de choses, qui sont intéressantes, que je ne savais pas. J'apprends beaucoup de choses, ça continue à faire fonctionner mes neurones. [E28]

Il est à noter que cette activité qui est la plupart du temps post-professionnelle n'est pas antagoniste avec d'autres types d'engagements associatifs, à l'image de cette déléguée responsable par ailleurs d'un festival de cinéma dans sa région³⁴³. Néanmoins, dans certains cas, le choix d'embrasser la « carrière » de délégué s'est faite en concurrence avec d'autres activités possibles, qu'elles soient associatives ou auprès d'autres autorités administratives indépendantes comme la HALDE.

Encadré 10 : Un contre-exemple

Le bénévolat est au cœur du sens donné à la « carrière » de délégué du médiateur. Il existe pourtant des contre-exemples datant de l'époque où c'était le préfet qui proposait les candidats et non directement le médiateur de la République. Dans ce cadre institutionnel, la charge de délégué peut prendre un tout autre sens :

Un jour, le secrétaire général m'appelle en me disant : « voilà, le préfet pense que vous remplissez les conditions pour être délégué du Médiateur. Il propose votre nom ». Donc moi, je lui dis : « non. C'est un travail qui n'est pas innocent. Ce n'est pas un truc qu'on fait comme ça. C'est vraiment lourd et tout. Moi, je ne pourrais pas ». Là, j'ai eu le droit à une réaction assez surprenante, mais le secrétaire général a véritablement haussé le ton et tapé le poing sur la table au sens figurant en disant : « le préfet ne comprendrait pas que vous refusiez ». Bien. Bon. Si j'ai pas le choix, j'ai pas le choix. Et ça s'est fait comme ça.

Pour autant, dans cette situation, l'entrée dans la carrière produit les mêmes effets en termes de valorisation positive du contenu intellectuel afférent à l'activité :

Q : D'accord. Donc, vous n'avez pas du tout été volontaire ?

R : Au départ, je n'étais absolument pas volontaire. Avec le recul, c'est vrai que j'ai découvert beaucoup de choses intéressantes.

³⁴³ La pluri-adhésion associative étant de toute façon assez fréquente chez les seniors de moins de 75 ans, cf. Prouteau, Lionel, et François-Charles Wolff (2007)., « La participation associative et le bénévolat des seniors ». *Retraite et société*, n° 50, p. 160.

c) « Il faut avant tout aimer les gens »

L'adhésion à l'activité de délégué prend donc d'abord un sens dans le cadre d'une carrière professionnelle qu'elle vient d'une certaine façon continuer, mettant par-là même les transferts de compétence chevauchant la frontière d'âge légale de la retraite. On conçoit pourtant que cette motivation en termes de rétribution personnelle ne soit pas suffisamment légitime pour fonder entièrement le sens de l'activité, certains la qualifiant d'ailleurs d'« égoïste » en même temps qu'ils l'évoquent. A cet argument s'inscrivant donc dans la continuité d'une trajectoire personnelle doit donc s'ajouter un argument s'inscrivant dans la logique de contre-don propre à l'activité bénévole³⁴⁴ :

Donc, j'ai vraiment cherché ce dont j'avais envie, ce dont j'avais besoin. Ça a été un raisonnement totalement égoïste par rapport à ma grille de lecture. Et si je vous le dis c'est parce que, à mon avis, chez les délégués, la fibre altruiste est une fibre forcément forte. On ne devient pas délégué si on n'a pas cette fibre. Je crois qu'il faut en tenir compte quelque part quand on réfléchit au rôle des délégués. [E29]

Dans cet extrait d'entretien, la « fibre altruiste » vient donc d'une certaine façon justifier ou contrebalancer les motivations égoïstes (ou devrait-on plutôt dire égocentrées) qui émergent dans le discours. Les délégués justifient ainsi largement leur mission à travers une éthique du souci de l'autre, de la prise en compte de ses difficultés, l'inscrivant même occasionnellement dans un registre d'action de « l'amour »³⁴⁵ :

Q : Un peu un bilan sur votre activité de délégué du médiateur : si vous deviez un peu résumer les compétences qui font qu'on est un bon délégué ou que nécessite ce travail ?

R : Alors, j crois qu'il faut avant tout aimer les gens parce que si on est le technocrate froid... Il faut aimer les gens. [E17]

Alors que l'argument intellectuel s'inscrivait dans une continuité des carrières professionnelles et bénévoles, l'argument de « l'amour des gens » s'oppose par contre à une figure, celle du « technocrate froid ». Or on peut faire l'hypothèse que cette figure est, pour beaucoup de délégués, celle à laquelle ils pouvaient craindre d'être assimilés dans leur carrière professionnelle. A travers donc cette évocation apparaît comme une sorte de mise en distance paradoxale : si d'une certaine façon la carrière de délégué est en continuité avec la carrière professionnelle, elle peut également être analysée comme un moyen de rompre avec une image stéréotypée qui leur était attachée. Pour certains enquêtés, la carrière de délégué peut même être vécue comme un « retour aux sources » par rapport au début de leur carrière professionnelle qui les voyait en prise de façon beaucoup plus directe avec les usagers, avant que leur ascension professionnelle ne les en éloigne (cf. « des trajectoires « d'oblats » », p. 190).

Dans la pratique, cet « amour des gens » se traduit en une valorisation de l'écoute, c'est-à-dire de la capacité à rentrer en contact avec la souffrance du requérant, au-delà même de l'exposé factuel du problème administratif. A ce titre, la métaphore psychanalytique n'est jamais loin :

³⁴⁴ Havard Duclos, Bénédicte, et Nicourd, Sandrine (2005), *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Paris, Payot.

³⁴⁵ Registre d'action analysé par Boltanski, Luc (1990), *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié.

Je pense que ce qu'il faut, d'abord, c'est une écoute des gens parce que je vous dis, au téléphone, on a des gens, on sent qu'il faut les laisser parler parce qu'il faut que ça sorte. C'est pas le canapé mais [...] y'a des moments où on en est pas très loin. [E31]

C'est parfois du domaine de l'assistance sociale, parfois du médecin parce que y'en a qui viennent me voir parfois, vous savez, ils sont dans des états de déprime avancés ; des gens au bord du suicide parfois. Ça m'est arrivé et c'est vrai que là – rarement, heureusement – là, je ne dormais pas bien le soir. [E33]

La mission, telle qu'elle est décrite par les délégués, requiert donc l'utilisation de compétences empathiques qui s'ancrent elles-mêmes dans une motivation « altruiste » passant par la reconnaissance de la souffrance d'autrui.

d) Etre utile

Cette psychologisation de l'activité d'accès au droit – qui semble s'inscrire dans une configuration plus large de reconnaissance institutionnelle de la souffrance psychique des individus³⁴⁶ – n'en vient pas pour autant à phagocyter les motivations des délégués. S'ils reconnaissent volontiers un rôle d'écoute, ils fondent d'abord leur légitimité sur leur « utilité », c'est-à-dire leur capacité pratique à résoudre les problèmes qu'ils leur sont adressés :

D'abord, il faut écouter parce que les gens, encore une fois, faut que ça sorte. Et puis ensuite, on essaye de leur dire : « là, vous m'avez dit ça et ça. Là, vous pourriez peut-être essayer de voir untel. Là, vous pourriez tenter d'obtenir... Est-ce que vous n'avez pas d'abord une assurance avec une garantie juridique ? Vous auriez le droit à un avocat qui prendrait en charge votre problème, ce qui vous libérerait et qui permettrait de vous défendre dans de meilleures conditions ? ». Donc, il faut essayer de trouver... C'est pas des réponses types parce que chaque situation est particulière. Mais, pas raccrocher en disant : « ma pauvre dame, je ne peux rien pour vous ». Parce qu'alors là, c'est encore pire qu'avant. [E31]

On voit bien dans cet extrait que le temps de l'écoute n'est que provisoire et ne prend sens que dans une économie de la pratique, du résultat concret. Toutes les compétences des délégués sont orientées vers la recherche d'une solution effective à un problème donné, l'écoute-même n'étant qu'un des pôles de l'activité.

Cette volonté d'être « socialement utile » à travers l'aide aux usagers trouve ses racines dans des motivations différentes selon les délégués. Cependant, peu théorisent de façon explicite les raisons (qui pourraient par exemple être politiques, religieuses, idéologiques, etc.) de leur engagement dans ce type spécifique d'accès au droit. Quelques enquêtés développent une critique de l'administration et de ce qui constituerait ses « déviances » :

Au fond, il peut arriver que - et je suis bien placée puisque j'ai travaillé dedans et dieu sait si j'aime l'administration - mais, il peut arriver qu'il y ait quelquefois des excès de zèle. Je ne dirais pas un excès de pouvoir mais des excès de zèle. J'en ai rencontré et je ne peux pas accepter qu'on aille plus loin. [E32]

D'autres invoquent la nécessité de faire « triompher le bon droit » ou de « rendre service à des gens qui n'ont pas les facilités pour se battre ». Néanmoins, ces argumentations sont assez rares, notamment l'argument sociologique corrélant faible statut socio-économique et fragilité face à l'administration. Cette rareté du travail de théorisation idéologique de la part des délégués semble de fait être concordante avec le contrôle des valeurs engagées dans le travail réalisé par l'organisation. La prohibition de tout engagement militant trouve sa traduction directe dans le discours des délégués :

³⁴⁶ Fassin, Didier, *Des maux indicibles: Sociologie des lieux d'écoute*. Paris : La Découverte, 2004.

Je ne suis pas un militant de la défense des droits d'une personne. Je suis effectivement celui qui recherche la solution qui paraît la plus normale dans une situation donnée. J'suis pas le pourfendeur de l'administration. [E17]

Les délégués refusent ainsi l'interprétation de leur activité comme un engagement militant ou politique. De même, ils mettent à distance le rôle de l'avocat qui s'engage pour la cause d'un client, et non pour la cause de la justice en elle-même. La terminologie de la médiation prend un sens réel dans la justification de l'activité des bénévoles. Elle est un moyen de se positionner en surplomb du conflit, une ressource de détachement qui permet d'agir tout en conservant les propriétés sociales de la neutralité.

On peut estimer que cette injonction à la neutralité trouve également un intérêt pratique en concordance avec la carrière administrative de la majorité des délégués. Adopter une position trop belliqueuse envers l'administration qu'on a auparavant servie toute sa carrière apparaîtrait comme une forme de reniement ou de trahison de « celui qu'on est » envers « celui qu'on a été ». Le comportement de neutralité est ainsi une façon pratique d'éviter l'apparition d'une dissonance cognitive, et donc d'assurer par-là la continuité de l'identité personnelle au-delà de la rupture professionnelle.

e) La figure ambiguë de l'assistante sociale

Contre un néo-institutionnalisme sociologique trop simpliste qui ne verrait dans le comportement des délégués qu'une simple application des injonctions formulées par l'organisation (à travers ses porte-paroles), il faut néanmoins souligner certaines « libertés » prises au niveau local. En effet, la médiature semble également mettre à distance la figure de « l'assistante sociale » qui porte le risque d'une trop grande proximité avec l'usager, mais également peut-être d'une forme de domination sous forme d'un patronage administratif.

[Tel agent du siège] n'aime pas tellement ce profil-là [d'assistante sociale]. Parce que justement, avec le risque qu'avec ce profil d'assistante sociale, on est plus dans le soutien à la personne et on perd peut-être un p'tit peu de vue la distance qu'on doit garder par rapport au fait qu'on intervient que sur le plan réglementaire, administratif. Il est bien évident que même si on peut être touché par la précarité, la fragilité des gens - ça retentit forcément sur leur psychologie, d'être en grandes difficultés financières - il faut être vigilant à ne pas verser dans l'accompagnement social exclusif. Ceci dit, moi, je revendique quand même l'écoute que l'on doit avoir vis-à-vis de ces personnes-là qui ne trouvent pas auprès des administrations, auprès des services, des guichets - on appelle les « guichets », les personnes qui sont chargées de l'accueil. Il faut quand même comprendre dans quelles difficultés ces personnes-là peuvent se trouver lorsqu'elles sont dans l'incapacité d'expliquer, d'être écoutées et de trouver une réponse de la part de services administratifs trop souvent impersonnels. Voilà. Vous connaissez un peu le travers de l'évolution administrative qui fait que le besoin d'écoute que les gens ont, il est quand même bien, bien limité. Voilà. Donc, comment dire ? Je maintiens le fait que ma formation initiale est sans doute à l'origine de ma motivation pour devenir déléguée du Médiateur ; mais que c'est aussi mon expérience professionnelle d'attachée de l'administration qui fait que je suis suffisamment, comment dire, persuadée qu'il faut en rester au niveau de la règle et du respect de la règle. [E30]

Ce long extrait d'entretien montre bien une certaine ambiguïté par rapport à cette fonction d'assistance sociale. Les délégués perçoivent bien sa faible valorisation sociale et l'hostilité de l'organisation face à cette image (sur la genèse de cette figure, ancienne dans l'histoire de l'institution, cf chapitre 1, p.39). Ils en approuvent également les raisons concernant les risques d'une trop forte empathie qui serait incompatible avec une analyse objective des règles administratives mises en rapport avec la situation de l'administré. Mais par ailleurs, mettre totalement à l'écart cette figure paraît tout à fait impossible en pratique, l'empathie du

délégué étant constamment mobilisée par le contenu même d'un certain nombre d'interactions avec les requérants. De plus, on ne voit pas très bien quelles pourraient être les rétributions personnelles à l'engagement dans ces interactions si, par son comportement, le délégué restait à l'écart de toute forme d'investissement même minime dans une relation personnelle avec les administrés.

Cette tension entre engagement personnel dans la relation d'aide et recherche d'une « distance » avec les requérants est typique des activités d'assistance mettant en relation de façon symétrique un « aidant » et un « aidé »³⁴⁷. On peut certes l'interpréter comme une contrainte de l'action, une nécessité pour le délégué de trouver le « juste équilibre », la bonne position permettant à la fois de toucher les rétributions symboliques de l'altruisme, c'est-à-dire les différentes formes de contre-don (sourires, remerciements, cadeaux symboliques, etc.) tout en conservant la neutralité afférente au rôle de délégué tel qu'il est fixé par la Médiature.

On peut néanmoins inverser la perspective, en interprétant cet équilibre non pas comme une nécessaire contrainte mais au contraire comme l'arrangement pratique qui permet à la fois aux délégués de concilier une nouvelle identité bénévole d'aidant avec leur précédente identité professionnelle telle qu'elle s'est forgée au cours de leur carrière administrative.

Quoiqu'il en soit, cette tension est significative de la pluralité des « grammaires d'engagement » dans laquelle se trouve plongée tout acteur de l'accès au droit, obligé de composer entre la subjectivité des situations personnelles – et des souffrances qui y sont liées, et l'objectivité des règles applicables. La légalité administrative produite par cet arrangement présente donc un visage double : elle s'incarne à la fois dans l'image de l'application neutre de la règle (l'idéal-type wébérien d'une domination légale-rationnelle incarnée par la bureaucratie administrative) mais également dans celui de la prise en compte des souffrances de l'individu et dans la reconnaissance de la faillibilité de l'administration. A l'instar de l'analyse de Patricia Ewick et Susan Silbey sur les différentes « consciences du droit »³⁴⁸, on peut faire l'hypothèse que cette pluralité des visages de la légalité administrative est une condition nécessaire pour que les usagers continuent à adhérer à cette forme de régulation des rapports qu'ils entretiennent avec l'administration.

L'analyse des motifs de l'engagement a donc permis de comprendre la signification sociale de l'activité des délégués à leurs propres yeux. Ce travail de construction du sens doit maintenant être restitué à travers une analyse de la pratique de délégué, des compétences qu'elle mobilise et des capitaux sur lesquels elle se fonde.

³⁴⁷ Voir par exemple, sur le cas des assistants sociaux, Breviglieri, Marc, Lucas Pattaroni et Joan Stavo-Debaugé. (2003), « Quelques effets de l'idée de proximité sur la conduite et le devenir du travail social », *Revue suisse de sociologie*, vol. 29, n°1, p. 141-157 .

³⁴⁸ Ewick, Patricia et Susan Silbey. (1998), *The common place of law: Stories from everyday life*. Chicago: University of Chicago Press.

II. Être délégué du Médiateur³⁴⁹

A. La trajectoire des compétences

Pour l'instant, nous avons vu comment l'accès aux fonctions de DMR pouvait provoquer une réécriture de la trajectoire biographique, insistant sur les ruptures et les dissonances qui ont pu conduire à vouloir embrasser la cause de la réforme de l'Etat, ou *a minima* de la défense du « bon droit », à l'intérieur même de l'Etat et non à l'extérieur, sous la forme d'un bénévolat au sein d'associations de « défense des droits »³⁵⁰ ou d'associations caritatives. Il convient de maintenant, inversement, de mettre en évidence, dans l'expérience vécue au concret de ces délégués, ce qu'ils importent de leur savoir-faire acquis au cours de leurs cursus, personnels et professionnels, dans l'exercice de leur fonction de délégué du médiateur.

1) « Je suis un généraliste »

a) *Se revendiquer généraliste*

Les DMR se sont présentés à nous comme des spécialistes de la généralité. Cette présentation de soi n'est pas sans évoquer une continuité certaine avec le savoir-faire acquis dans ses fonctions professionnelles, ici syndicales, dans l'animation d'un bureau d'étude et de recherche confédérale :

Parce que même si ce que je faisais c'était très intéressant à la confédération, parce que j'étais généraliste de service si vous voulez. D'une part je connaissais bien l'organisation, d'autre part je prenais des dossiers sociétaux, c'est moi qui m'occupais des relations avec les intellectuels pendant deux ou trois ans. Donc je rencontrais beaucoup de gens, j'organisais des réunions avec des intellectuels et des responsables syndicaux, il y avait aussi de la formation pour les responsables syndicaux pour certaines choses.

Pour ces deux autres délégués, leurs carrières effectuées au sein de l'administration générale préfectorale, ont fait d'eux des « généralistes » :

J'suis resté un p'tit peu dans le même secteur, parce que je suis un généraliste et j'ai choisi la préfecture - j'ai passé qu'un seul concours administratif, la préfecture, parce que je suis un généraliste et j'souhaitais rester dans des domaines généraux et par exemple, dans mes activités, j'avais beaucoup de contacts avec la société civile, entreprises etc., voilà. (E17)

Voilà, donc en gros, je suis passé de la profession d'assistante sociale à la profession d'attachée, enfin, profession un peu généraliste de la fonction publique sur les tâches administratives.

Cette spécialisation dans la généralité est revendiquée dans l'exercice quotidien des fonctions de DMR. Interrogé sur l'inquiétude qu'il pourrait avoir à ne pas savoir répondre à une question d'un requérant, ce DMR (sans bagage scolaire initial, ayant bénéficié d'une formation continue en cours du soir, issu du privé, n'ayant pas acquis pendant son cursus professionnel une connaissance familière de l'administration) répond :

« Moi j'ai une appétence pour chercher, bon des fois, là cet après-midi, j'ai un dossier sur la taxe locale d'équipement, j'y connais rien, là vraiment. Bon, je cherche, ou un conflit sur les voies

³⁴⁹ Cette partie a été rédigée par Pierre-Yves Baudot, à l'exception des sous-parties B.1) (Argumenter la plainte) et B.2.a) (la gestion de l'interaction) rédigées par Vincent-Arnaud Chappe.

³⁵⁰ Pour reprendre les catégories de Prouteau Lionel et François-Charles Wolff (2007), art. cité.

navigables de France, bon là, bah on regarde sur internet, pas légifrance, pas servicepublic.fr, mais Google. Et puis vous savez on est des généralistes, on peut pas savoir tout sur tout. Si je sais pas, je me renseigne et puis c'est tout. Donc non, pas d'angoisse d'incompétence. Heureusement, parce que ce n'est jamais la même chose. Aujourd'hui, je suis sûr que j'ai encore rien comme la semaine dernière.

La référence à cette compétence de généraliste, valorisée dans leur parcours professionnel et dans l'exercice concret de leur activité, permet d'investir la présentation que l'institution souhaite donner d'elle-même, c'est-à-dire une institution disposant d'une « juridiction » sur l'ensemble des problèmes qui se posent aux citoyens dans leur relation à l'Etat : « Créée en 1973, l'Institution du Médiateur de la République est une autorité indépendante qui met gracieusement ses compétences au service des citoyens, personnes physiques ou morales pour améliorer leurs relations avec l'administration et les services publics »³⁵¹.

Il faut quand même savoir qu'au niveau de la Médiature de la République, à la part la défense du territoire, on touche strictement à tout. Donc, ça veut dire – comme tu disais – que dans nos permanences, on peut passer du permis de construire à un amendement d'une convention internationale de la cour pénale internationale de La Haye, en passant par des problèmes d'université, des problèmes d'hôpitaux, enfin j'en passe et des meilleurs. (E40)

Si nos observations lors des permanences nous permettent de confirmer l'extraordinaire diversité des cas proposés à l'attention du DMR, il n'en reste pas moins que la présentation qu'en fait ce dernier DMR est pour le moins aveugle à ce qui constitue pourtant plus de la moitié du travail réel de ces délégués, c'est-à-dire non pas une intervention qui pourrait déboucher sur des propositions de réforme (cette fonction étant monopolisée par un service spécifique, qui plus est au siège de l'institution, certes à partir de cas qui peuvent être transmis par des délégués), non plus des interventions qui conduisent à modifier la conduite d'administration, mais de démarches catégorisées par l'institution elle-même (dans son rapport annuel, dans l'intranet qui relie les DMR au centre) « d'informations/orientations ». La revendication de « généralité » n'est donc pas pour les DMR l'aveu d'un déficit de compétences, mais au contraire la marque d'un ajustement réussi aux attentes de l'institution.

b) Se former à la généralité

Ces attentes se donnent notamment à voir dans les formations initiales qui sont dispensées aux futurs délégués. Les dispositifs de formation visent, de façon générale, à la « socialisation organisationnelle », soit un « processus par lequel une personne apprend les valeurs, normes et comportements requis pour lui permettre de participer comme membre de l'organisation³⁵² ». Cet apprentissage est porté par une « double dynamique d'acculturation aux valeurs et normes organisationnelles et de développement d'une adhésion attitudinale à l'entreprise³⁵³ ». L'enquête à laquelle nous avons procédé ne nous permet pas de distinguer différentes modalités de socialisation en fonction des dispositifs employés, à supposer que ceux-ci aient différents effets. Nous manquons de perspective historique pour montrer que différents supports ont pu être utilisés (jeux de rôles, mises en situations, étude de cas, présentation théorique). Il semblerait que l'ambiance de ces formations ait changé au cours du temps, et que

³⁵¹ Par exemple ici dans le Rapport 2009 du Médiateur, p. 2.

³⁵² Van Maanen, J. (1976). « Breaking in : Socialization to work ». In *Handbook of work, organization and society*, sous la direction de R. Dubin. Chicago : Rand McNally, p. 67-130, p. 67.

³⁵³ Delobbe Nathalie et Christian Vandenberghe. (2001) « La formation en entreprise comme dispositif de socialisation organisationnelle : enquête dans le secteur bancaire », *Le travail humain*, vol. 64, n°1, p. 61-89, p. 63

cela soit le résultat d'une action déterminée de la DDT. Des échanges informels avec des agents de cette direction ont permis à ces derniers d'insister sur l'idée d'un changement dans l'objet et les effets de cette formation : Un agent de la DDT nous indique ainsi que la formation permet de rendre la Médiature beaucoup moins abstraite pour les délégués, de montrer la proximité entre le siège et les délégués, alors qu'un second met davantage en évidence les différences avec la période précédente, cinq ans auparavant, où existait une « grande barrière » entre les délégués et les chargés de mission. (CR observation FI 22/10/2010)

Notre protocole d'enquête ne permet donc pas de nous intéresser aux effets différenciés des dispositifs de formation. En revanche, ces formations présentent un intérêt particulier dans la mesure où elles ne sont pas seulement un moment d'entrée dans l'organisation, mais aussi l'un des rares contacts physiques entre l'institution centrale et ses délégués territoriaux, l'un des rares moments où elle peut transmettre explicitement un contenu spécifique à ses représentants locaux. Nous allons donc chercher à identifier non ce que les DMR ont incorporé, mais ce que la DDT cherche à leur transmettre, afin d'identifier les priorités que se donne l'institution lorsqu'elle met sa disposition des agents sur le travail desquels elle n'a que peu de moyens pour harmoniser leurs pratiques et favoriser le partage de normes communes.

Ces formations initiales sont données au moment de la prise de poste du DMR, soit juste avant sa première permanence, mais, le plus souvent, d'après la formation initiale que nous avons pu observer, juste après la prise de fonction. Elles peuvent être complétées par des formations spécialisées³⁵⁴ auxquelles les DMR, nouveaux et anciens, assistent sur une base volontaire.

Q : C'était avant d'avoir commencé ?

R : Pour ma part, c'était pratiquement en même temps. Très, très proche. Mais, peut-être que la consigne était : « ne commencez pas à donner des rendez-vous si vous n'avez pas fait la petite formation préparée d'une semaine » ; peut-être que c'était le cas. Peut-être que je n'ai commencé que la semaine après avoir fait la semaine de formation. (E32)

Ces formations se déroulent postérieurement à l'entrée en fonction des DMR. Elles ne conditionnent pas l'accès aux fonctions de DMR et ne sont donc pas un concours. Elles visent donc davantage à transmettre les contenus nécessaires à l'exercice des fonctions de DMR. Le format des formations initiales est assez intensif : il s'agit d'une semaine de présentation de l'institution, de son histoire, de ses méthodes de travail, des ressources qu'elle offre aux DMR par le biais des formations (en présentiel et sur l'intranet), des outils de travail du Médiateur et ses délégués (les clés USB, le compte intranet), du contenu administratif du travail des DMR (la nécessité de présenter tous les 6 mois des cas à la Médiature, de remplir les indicateurs statistiques sur l'intranet, de s'investir dans les réseaux de délégués (cf. infra p.285), mais aussi d'une présentation des différents secteurs, des cas qu'ils reçoivent et des procédures qu'ils suivent, de la législation et de la jurisprudence qui les concerne, mais aussi du rôle de médiateur, et enfin, du rôle de médiateur au concret, à travers une présentation de la conduite d'entretien avec un requérant.

L'observation du déroulement de ces formations doit nous renseigner sur les attentes de l'institution à l'égard de ses délégués territoriaux. Un DMR rencontré sur son lieu de permanence nous indique que le contenu de ces formations n'est finalement efficace qu'après

³⁵⁴ Nous avons pu observer des formations spécialisées Handicap et Droit des Etrangers.

une expérience pratique plus avancée. On cherchera donc à comprendre ce que ces formations transmettent comme savoir-faire aux DMR nouvellement recrutés.

R : C'est que je me demande si cette formation initiale, il ne faut pas qu'il y ait un certain temps de passé, un peu laisser, comment dire, sur le terrain, pour mieux bénéficier du contenu des formations. J'en ai fait l'expérience, ultérieurement, quand on a des formations spécialisées que l'on a à la demande. Je me suis rendue compte que plus on a de pratiques et plus on est confronté à des questions particulières difficiles ou non, plus les formations que nous avons sont productives.(E30)

Certains délégués attendent de ces formations qu'elles viennent combler les manques qu'ils ressentent sur certains domaines :

Q : Cette journée de formation, on vous l'a proposé ou c'est vous qui êtes allé ?

R : Celle-là on me l'a proposé. On me l'a proposé : étant parisien et étant récemment nommé, dès qu'il y a un trou, y'a des personnes qui se désistent et qu'en cas de désistement, ils font plutôt appel aux parisiens. Sur ce coup-là, c'est ce qui s'était passé. Une autre fois où j'ai pas pu y aller. Pareil désistement. Par contre, on a rempli des fiches, alors je ne sais plus à quelle occasion, avec des vœux. Et donc, je sais que j'avais rempli un vœu et je me suis inscrit à une formation (...) C'est juste social : Pôle emploi, RMI, RSA, aides aux personnes handicapées, prestations servies par les CAF. Bon, c'est pas ce sur quoi j'ai le plus d'attentes mais enfin comme ils me l'ont proposé.

Q : Pourquoi ?

R : Parce que, comme je vous l'ai dit, je viens d'un organisme payeur. Bon, RMI, RSA, Pôle emploi, ça, à la limite, c'est ce que je connais peut être le mieux, où je suis le moins mauvais.

Q : Vous sentez par contre avoir des lacunes sur certains points ? Sur l'administration de droit ?

R : Moi, j'ai dit, mais ça paraît aberrant, je suis assez mauvais - alors comme on n'intervient pas - mais c'est purement mes lacunes à moi, c'est sur la justice, l'organisation de la justice en France. Je connais les grandes lignes mais j'aimerais bien qu'on me refasse un petit topo sur les instructions, le procureur, les différents tribunaux, l'AFDAS, le tribunal d'instance, le TJ, les compétences. C'est ce que j'ai demandé moi, un truc très global, très simple, synthétique pour bien comprendre les rouages de la justice en France. Je lis le journal mais j'ai jamais été confronté à ça. Ce que me laisse ma culture générale, c'est pas grand-chose ; non je plaisante. Bon, il se trouve que c'est pas trop grave dans la mesure où on n'a pas d'interventions à faire directes en général auprès des tribunaux. J'en ai fait une ou deux comme ça.

Pourtant, le ressenti à l'issue de la formation peut-être très différent :

La formation, j'ai trouvé que c'était intéressant. On n'apprend rien au fond, si vous voulez. On n'apprend pas non plus comment se présenter, ni rien. (E32)

Dans ces formations, la compétence émise (mais pas nécessairement reçue) n'est pas spécifiquement juridique, mais plutôt administrative. Dans les formations initiales, le droit est assez peu référencé, dans la plupart des secteurs, comme par exemple en fiscal. Il n'est pas fait mention, sauf entre les formateurs, à des textes précis, à des articles de Code. Il l'est davantage en droit des étrangers, où des références de textes sont données. Dans le cas pratique en fiscal, si le droit va être utile, le travail du médiateur porte moins sur le droit lui-même que la compréhension du hiatus entre administré et administration.

Lors de la formation initiale que nous avons observé entre le 18 et le 22/10/2010, un cas pratique de fiscal a été distribué aux futurs DMR. On leur a demandé de regarder le document. Ce cas pratique a été précédé d'une présentation des procédures de recouvrement de l'impôt, notamment les différentes séquences possibles de conciliation. L'exercice pourrait viser à les faire travailler une compétence tout juste acquise. L'objectif aurait pu être de rechercher la solution technique qui était la suivante : dans le cas d'un contrôle externe, on n'a pas à recevoir une « charte » que le plaignant dit ne pas avoir reçu, ce qui donc est juste. Il n'y avait donc pas de dysfonctionnement de l'administration. Il n'y avait donc pas de manquement à l'information du requérant. La plainte n'a

donc pas lieu d'être). Mais ce point, qui n'est peut-être pas maîtrisé par tous, n'est pas au centre de l'explication. Ce qui est plus spécifiquement travaillé c'est la méthode. Le conseiller chargé de la présentation insiste : face un dossier, que doit-on faire ? Il leur indique trois étapes : est-ce qu'on est compétent ? Le dossier est-il complet ? doit-on intervenir ? Il leur indique qu'il faut « comprendre le litige », entendant par là « ce qui a mis l'administré dans cet état de réclamation ». La conclusion de ce cas pratique est que, même s'il n'y a pas de dysfonctionnement, il y a quand même un « mal » administratif, c'est le manque de clarté du courrier envoyé par l'administration. Le droit est mal expliqué, les DMR doivent faire de la pédagogie. L'un des DMR en formation propose alors : « ce qui aurait été intéressant à faire comme exercice, c'aurait été de nous faire réécrire la lettre à chacun »

(compte-rendu d'observation, Formation initiale, 19/10/2010)

La formation ne vise pas à les transformer en spécialistes. Le directeur de la direction du développement territorial le reconnaît d'ailleurs dans un entretien informel que nous avons eu avec lui avant le commencement d'une formation sur le handicap que nous avons pu observer le 23/09/2010 :

« Cette formation veut leur donner des cadres, on ne peut pas les transformer en spécialistes ». Interrogé sur la multiplicité des situations auxquels ces DMR peuvent être confrontés, il répond : « De toutes façons on leur dit qu'ils ne sont pas obligés, surtout pour ceux qui commencent, on est pas obligé de répondre de suite. Ce qui compte, c'est la fiabilité, pas l'immédiateté » (compte-rendu d'observation, Formation handicap, 23/09/2010).

Cette formation comprend également la présentation de situations d'interactions avec les requérants.

On m'a demandé, moi, de faire des formations. Donc, j'ai fait un certain nombre de formations à Paris, des nouveaux qui arrivaient. Alors, c'était souvent des mises en situation ; c'est-à-dire que je faisais le réclamant, et puis voir comment les gens se comportaient et ensuite leur dire : « là, il faut faire attention. Là, il ne faut pas... ». On choisissait des cas que l'on avait connus, des cas d'abord difficiles - difficiles parce que la matière était difficile ; difficiles parce qu'on avait à faire à des gens qui visiblement étaient quand même un peu dérangés, parce que ça arrive de temps en temps, même à la préfecture, on en a, je vous rassure. Donc pour savoir un p'tit peu comment réagir sans risquer de les braquer davantage, etc. (E31)

Cette mise en situation reste toutefois trop théorique, au goût des DMR en formation initiale. La session de formation que nous avons pu observer au mois d'octobre 2010 n'a pas donné lieu à des mises en situation, mais des échanges en DMR sur les modalités de réception du public et de conduite des entretiens.

Ca, c'est important. La conduite d'entretiens, je dois vous dire que ça m'a même agacé parce que (sourire) : trop théorique ! Comment on doit être vis-à-vis de quelqu'un. Mais bon, ça, c'est ma réaction personnelle. Une formation en entretien, moi, je pense qu'elle a du sens que lorsqu'on est confronté au réel, au quotidien donc des jeux de rôles, éventuellement, ça peut être intéressant ; mais un discours théorique sur la façon d'être, d'écouter. Non. Je trouve que les jeux de rôles sont bien plus efficaces en tout cas pour connaître nos travers. (E30)

Ce programme assez lourd ne permet pas aux délégués de se familiariser avec des domaines du droit dont ils seraient éloignés. A l'inverse, la formation a pu avoir pour effet de faire sentir à certains leurs lacunes sur certaines techniques et procédures. La formation est ainsi jugée « complexante ».

Avec la formation, j'ai mesuré l'étendue de mes lacunes. (CR Observation FI 22/10/2011)

La formation ne vise pas non plus à présenter des façons d'organiser son travail :

Oui c'est ça. Y'a presque rien. Comment je gère mes dossiers ? Comment je m'organise concrètement ? Est-ce que je remplis les fiches ? Est-ce que je prends des notes ? Etc. Y'a quasiment rien là-dessus, quasiment rien, c'est l'aspect critique. (E18)

Elle ne vise pas non plus à présenter les règles de fonctionnement de chaque secteur administratif sur lequel le Médiateur, via son DMR, est appelé à entrer en contact. Il ne s'agit donc pas d'une présentation de l'administration en général :

Je trouve que le contenu de la connaissance des différents secteurs, à mon avis, c'est beaucoup trop rapide et trop vaste pour qu'on puisse en retirer quelque chose. Moi, le souvenir que j'ai c'est l'intervention de [directeur DDT], de [X] aussi, sur la partie « statistiques », présentation des cas significatifs etc. Enfin, tout le fonctionnement en fait de notre collaboration avec la Médiation, avec le siège. (E30)

Il ne s'agit pas non plus d'une formation aux techniques spécifiques de la Médiation. Un DMR nous indique en entretien avoir fait une formation spécifique aux techniques de médiation :

Je crois, effectivement, qu'il faudrait aller vers ça. Mais, c'est un métier. On n'est pas formé pour ça en fait. Les médiateurs privés sont formés pour ça. Pour l'anecdote, j'avais suivi à l'Institut catholique de Paris – c'était deux ou trois weekends – une formation, justement, à la négociation et à la médiation par un institut qui s'appelle l'Institut de formation à la négociation et à la médiation, l'IFONEM. Vous savez ça existe les médiateurs pour les conflits familiaux, les conflits commerciaux. Et j'avais suivi ça ; et vraiment, ça m'avait apporté pas mal parce que c'est une technique tout a fait particulière. En plus, la médiation dans le secteur qui nous occupe à nous, elle a beaucoup moins lieu d'être parce que y'a une réglementation ; le médiateur privé c'est des intérêts privés. Là, y'a une réglementation et quelqu'un qui trouve qu'on l'applique mal. C'est pas la même chose quand même, c'est pas la même médiation.(E21)

Ces médiateurs ont toutefois acquis par expérience un savoir-faire en matière de médiation. Ils peuvent ainsi être amenés à recevoir des étudiants en stage, formés théoriquement à la médiation :

Mais j'ai vraiment eu aucune formation à la médiation, ni sur le plan « qu'est-ce qu'une médiation ? » et sur le plan technique non plus. Alors que les collègues maintenant ont une formation d'une semaine, les nouveaux délégués ont une formation d'une semaine mais c'est pas sur le cas particulier, ils n'ont pas non plus suivi un cycle de médiation. Ça existe maintenant. J'ai reçu d'ailleurs des étudiants qui étaient dans de tel troisième cycle en médiation.(E17)

Qu'apprennent alors les DMR dans ces formations ? C'est au dernier jour de la formation initiale que le directeur de la DDT, explique :

S'il fallait résumer en deux mots l'objectif de ce stage, c'est une immersion dans l'institution et quelques points de repère.(CR observation, FI, 22/10/2010)

La formation vise donc essentiellement à faire connaître l'institution aux nouveaux entrants. Il ne s'agit pas – pour des raisons pratiques de faisabilité, avance l'institution – de les former au droit administratif ou de leur donner des méthodes de travail, mais de leur faire découvrir l'institution et de les familiariser à son fonctionnement. Plus que le rôle de médiateur, c'est la position spécifique de cette institution qui leur est présentée. La formation leur permet d'acquérir quelques notions sur le positionnement du délégué à l'égard du requérant et de l'administration. Cette position particulière, d'intermédiaire, est défini par l'institution comme celle du Médiateur. Elle constitue l'expression de la position institutionnelle du Médiateur de la République dans l'espace des institutions administratives. Plus qu'un savoir-faire ou qu'un savoir être (« bon on l'a tous un petit peu, sinon on ne serait pas là », dit l'un des DMR présent), l'institution essaie de faire incorporer à ses délégués territoriaux la position spécifique qui est la sienne – et qui devrait désormais être la leur. Les conseils qui semblent porter sur le rôle du DMR sur le terrain souhaitent orienter les comportements des DMR, définissant ainsi la position du DMR entre administrations et requérants :

Q : Et ça, dans les formations initiales, on vous a appris ? On vous a demandé d'adopter tel ton auprès de l'administration ?

R : On nous a dit surtout de pas jouer, comment dire, les gros bras, d'être trop sûrs de nous, de dire : « vous devez faire ça » ; c'est tout juste si on ne donnait pas des ordres, ça s'est fait dans le passé. (E19)

Mais, la chose que j'avais retenue et qui est pour moi essentielle dans la fonction, c'est : « vous n'êtes ni l'avocat de la personne qui vient vous chercher, ni le procureur de l'administration vers laquelle vous allez vous tourner ». Donc ça, je l'ai toujours en tête et pour moi, c'est la bonne formule, le bon positionnement pour exercer cette mission. Faire en sorte de situer toujours, de façon aussi neutre que possible. Parce que, vous voyez, il peut arriver que quelqu'un me dise : « vous savez, j'ai déposé un permis de construire, la mairie refuse » ; là, ce que pourrait faire éventuellement un avocat, moi je ne peux pas le faire. Mais si la mairie a refusé le permis parce que ce n'était pas conforme au plan d'occupation des sols, au PLU, et bien, là, il n'y a rien à faire. Il n'y a pas de dysfonctionnement. On n'intervient que quand y'a un dysfonctionnement, un retard. Voilà. De la même manière, je fais en sorte avec les administrations de ne pas être agressive : d'appeler, de demander ce qu'il s'est passé. Donc, il peut arriver qu'on règle les affaires par téléphone en disant : « écoutez, réexaminez. Voyez ce qu'il en est » ; ce qui est vraiment le cas avec la CAF, avec Pôle Emploi, en gros, c'est ça. En revanche, les dossiers comme préfecture, services fiscaux etc., souvent il faut un courrier et je fais les courriers, là. (E32)

Ces formations initiales importent donc moins pour l'expertise juridique que les délégués pourraient acquérir au cours de cette semaine – et que la DDT n'ambitionne pas de leur transmettre – que pour la découverte de l'institution à laquelle ils vont bénévolement consacrer leur temps. Il s'agit pour eux d'acquérir la compréhension de la position du Médiateur dans l'espace administratif et leur position de délégué au sein de la Médiature. Il s'agit aussi de leur indiquer l'ensemble des soutiens institutionnels qui supportent la position qui est la leur, fondant l'autorité à laquelle ils peuvent prétendre dans leur relation à l'administration mais aussi dans leur relation au requérant. Les paroles d'envoi du directeur de la DDT, au moment de laisser repartir les DMR dans leurs départements, prennent alors toute sa signification :

Et encore une fois, partez avec l'idée que vous n'êtes pas seuls. (CR observation FI 22/10/2010)

2) « Y'a pas que du droit »

Dans le recrutement des DMR par la DDT, la compétence juridique n'est pas absolument nécessaire. Elle peut tout à fait être compensée par un « sens pratique » de l'administration. C'est ce que nous a indiqué un agent de la DDT :

C'est l'obligation de compétence, de savoir-faire on va dire. Parce que vous pouvez... les gens... il ne suffit pas d'avoir de bonnes intentions et des qualités d'écoute pour être délégué, il faut savoir comment ça marche. Donc il faut, soit avoir une formation juridique au départ, soit avoir une expérience pratique du fonctionnement de l'administration, savoir comment elle fonctionne, qui fait quoi, etc. (E11)

Ces « généralistes » ne revendiquent donc pas non plus pour eux-mêmes une compétence particulière en droit, ni sur un droit particulier, ni sur le droit en général. Ils reconnaissent d'ailleurs de façon naturelle que le « droit » (au sens de droit écrit, administratif) n'est pas nécessairement la compétence principale mobilisée dans le cadre de leur activité.

Alors, j'crois qu'il faut avant tout aimer les gens parce que si on est le technocrate froid... Il faut aimer les gens. Il faut malgré tout conserver suffisamment de recul pour ne pas se comporter en avocat parce que c'est pas notre rôle, on doit avoir du détachement, défendre que des causes défendables etc. Aimer les gens, ça veut dire être à l'écoute etc. On doit avoir une compétence technique aussi, juridique c'est-à-dire informer de l'évolution des réglementations, être capable d'analyser sous un

aspect critique la réponse qui pourra être faite par le service pour voir si elle est justifiée ou pas. Et puis respecter les parties en cause, respecter tout autant l'administré, enfin le citoyen que respecter l'administration, l'élu de l'autre côté. (E17)

D'ailleurs, quand on regarde nos activités, y'a pas que du droit. C'est très, très varié. C'est l'intérêt de cette fonction. Il faut être à l'écoute des gens, il faut savoir s'exprimer et bien pouvoir reformuler par exemple des textes qui leur sont donnés et qu'ils ne comprennent pas. (E35)

Un autre DMR, qui revendique au moment de retracer son parcours, une « formation de juriste » (il est titulaire d'une maîtrise de droit public), se montre très dubitatif face à la possible existence d'une « expertise en droit ». Utilisant la comparaison avec la médecine, il ne va cependant pas jusqu'à se définir comme un « médecin généraliste », mais cet extrait d'entretien peut être interprété en ce sens :

Q : Et sur ce cas justement de complexité juridique, c'est un obstacle que vous rencontrez souvent : des problèmes de droit ?

R : Non, non. C'est très rare en fait, c'est très, très rare. Bon, c'est vrai que quand on est une profession juridique, j'crois que c'est souhaitable et ça évite justement de se poser trente six questions, mais j'crois qu'avant tout c'est une affaire de bon sens, de mesure etc. La compétence juridique n'est pas quand même - bon, il faut bien sur pouvoir avoir un esprit critique vis-à-vis de la réponse qui nous est faite par l'administration quoi - mais c'est pas la qualité, bon y'a pas besoin d'être un expert. De toute manière, comme on intervient dans tous les domaines et moi, je dis très souvent que le droit c'est comme la médecine : on ne va pas voir un cardiologue pour un problème d'ouïe ou de vue et c'est pareil, le droit. Moi, j'avais un ami qui avait un très gros cabinet d'avocats, il avait vingt neuf avocats associés dans son cabinet, et malgré ces vingt neuf avocats qui avaient tous des spécialités différentes, il ne couvrait pas le spectre du droit, il avait du passer des accords avec d'autres cabinets pour intervenir sur des questions très pointues. Donc, l'expertise en droit, j'y crois pas : on peut être très, très compétent dans un domaine particulier mais nous qui devons intervenir dans une zone d'influence extrêmement large, on ne peut pas être... (E15)

Interrogée sur les transformations de l'institution liées à la création du Défenseur des droits, et au possible fait que les DMR se voient investies des missions dévolues aux correspondants de la HALDE et à celles du Défenseur des Enfants, cette DMR (ancienne Education Nationale) oppose les missions « juridiques » conduites par les correspondants de la HALDE à celles conduites par le Médiateur :

R : Moi, je ne vois pas de changements. Je me suis tout de suite mise à l'aise, j'ai dit que si c'était pour faire du juridique, ce n'était pas moi. Je ne suis pas compétente en la matière, et je ne vais pas maintenant faire du droit, d'autant que le droit, c'est tellement vaste.

Q : Parce que comment vous définissez votre mission actuellement ? Si c'est pas du juridique ?

R : Ça fait appel à du juridique, c'est-à-dire que l'on est obligé de se renseigner quand même. Mais c'est quand même plus : moi, je le dis, du relationnel. A mon niveau, c'est du relationnel. (E36)

Les éléments de formation qui sont transmis aux DMR ne visent pas à les spécialiser sur les différents champs d'action publique, mais à leur donner des compétences qui leur permettent d'appréhender les différentes dimensions des requêtes administratives. Si leur travail vise à identifier des dysfonctionnements – donc formellement à comparer la procédure et les règlements appliqués au texte de la loi, on s'aperçoit que la formation ne vise à identifier de grands modes de mise en œuvre, les « passe-droits³⁵⁵ » et les « passes du droit³⁵⁶ ». La formation vise davantage à fixer les grands principes juridiques sur lesquels fonctionne chaque secteur

³⁵⁵ Bourdieu, Pierre. (1990), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81/82, p. 86-96

³⁵⁶ Lascoumes, Pierre et Jean-Pierre Le Bourhis, (1996) « Des passe-droits aux passes du droit. Les mises en œuvre socio-juridiques de l'action publique », *Droit et Société*, n°32, p. 51-73

administration et à comprendre les procédures de fonctionnement des administrations face aux réclamations (dans le cas du secteur fiscal par exemple) que le droit spécifique d'un domaine ou encore les problèmes rencontrés spécifiquement par chaque secteur administratif dans la mise en œuvre d'un droit particulier. Cette formation reste essentiellement centrée sur le droit tel qu'il est et non sur le droit tel qu'il se pratique, centré sur le fonctionnement de la règle, qui parfois peut être moins fréquemment rencontrée que les exceptions qu'elle autorise³⁵⁷. Ces autres solutions possibles pour les contenus de formation donnent en creux à voir le choix qui est assumé par la DDT de former des généralistes de l'action administrative, aptes à reconstituer des parcours de dossier administratif, à replacer l'histoire de l'individu dans le récit de l'application du droit administratif (en fiscal, par exemple, la présentation vise à décrire les grandes étapes des procédures de médiation et de contentieux, pour que le DMR puisse repérer à quelle étape de la procédure en est le dossier qui lui est soumis). Cette méthode de fonctionnement permet d'être répliquée sur tous les domaines et devient ainsi un art de faire propre aux DMR. Cette méthode peut alors être envisagée comme le soutien sur lequel repose la position du Médiateur.

B. La position du médiateur

Après avoir décrit la façon dont les DMR deviennent des Médiateurs et apprennent leur rôle de médiateur, ayant défini la méthode qui définit leur position spécifique dans l'espace administratif, nous voulons maintenant décrire cette position en situation. Pour cela nous souhaitons d'abord décrire les DMR au travail, par observation de leur travail en permanence, face aux requérants, mais aussi dans leur relation à l'administration. Dans un second temps, nous analyserons la question de la tension entre autonomie des DMR au niveau local, notamment dans leurs pratiques d'accueil et de médiation avec les requérants, et la structuration de l'institution au niveau national.

1) Argumenter la plainte : stratégies de présentation des requérants dans les permanences des délégués du Médiateur de la République

On peut modéliser les permanences des délégués du Médiateur comme des interactions ayant pour but d'arriver à l'émergence d'une solution consensuelle conforme aux rôles des acteurs co-présents, et se situant entre deux extrêmes : d'un côté, une situation de conversation « ordinaire », présupposant une symétrie initiale des acteurs présents, une définition minimale des rôles sociaux et n'ayant pour « cadre primaire » que la recherche des conditions de continuité de cette conversation ; de l'autre côté, une situation d'« interrogatoire », présupposant une asymétrie totale entre un enquêteur chargé de poser des questions pour extraire des informations à une personne interrogée, le cadre de l'interrogatoire visant uniquement la satisfaction du besoin de l'enquêteur³⁵⁸.

Par rapport à ces deux pôles, les permanences des délégués se situeraient dans une situation intermédiaire. Il y a certes une asymétrie des rôles, avec d'un côté un usager indéfini, en situation de présence ponctuelle et de l'autre côté un délégué « porte-parole » de son institution et accrédité par elle, reconnu pour ses compétences techniques et sa maîtrise de l'univers administratif, et habitué à ces situations d'interaction. En même temps, le cadre

³⁵⁷ Dans le cas de l'eau : Lascoumes P., et J-P. Le Bourhis, *art. cité*.

³⁵⁸ Proteau, Laurence (2009), « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°178, vol 3.

primaire de l'interaction est orienté vers la satisfaction des besoins de l'utilisateur qui a l'initiative de la demande, même si il y a un cadre secondaire de préservation de la réputation de l'institution Médiateur³⁵⁹.

Dans cette partie, nous allons analyser les stratégies interactionnelles des plaignants pour se situer dans cette interaction particulière, entre revendication de droits et demande d'« aumône »³⁶⁰. Nous chercherons notamment à mettre à l'épreuve de l'empirie une « hypothèse zéro », pour reprendre une expression de Howard Becker³⁶¹, qui serait de dire que *les requérants ne disposant pas des compétences administratives et juridiques, ils n'ont d'autres choix que d'opérer une remise de soi totale auprès du délégué du médiateur.*

a) Des compétences juridiques inégalement maîtrisées

Certaines observations des permanences paraissent confirmer cette hypothèse d'une faible maîtrise des compétences administratives par les plaignants :

Au cours d'une permanence se situant dans un quartier défavorisé, j'observe un requérant de 62 ans, marocain naturalisé français il y a deux ans. Il a trois numéros de sécurité sociale différents, et n'arrive pas à les faire joindre. Pour l'instant, il n'a donc droit à aucune retraite. De plus, il est au chômage et arrive en fin de droit.

Il a du mal à raconter son histoire de façon linéaire, connaît mal les noms des différents régimes de sécurité sociale auxquels il est rattaché. Il est venu avec un certain nombre de documents « en vrac ». C'est un retraité rencontré à la CNAV qui lui a conseillé d'aller voir le DMR.

Le délégué passe à son temps à essayer de « clarifier » l'histoire, et lui reproche implicitement de ne pas s'être occupé de ce problème plus tôt alors qu'il était évident qu'il y avait un problème s'il avait différents numéros de sécu.

L'homme se dit désespéré et menace de faire une grève de la faim et d'alerter les journalistes. [O19]

On est ici dans une situation extrêmement asymétrique qu'on retrouve de façon typique à plusieurs reprises. Le requérant vient car il est saisi par une situation qu'il anticipe comme dommageable pour la poursuite de sa trajectoire sociale, notamment dans le sens où elle le met face à une difficulté financière anticipée. Il ne présente aucune hypothèse explicative des sources de son problème – qui orienterait vers sa résolution – pointant uniquement son caractère insupportable. Cette absence de grille analytique l'empêche par ailleurs de discriminer entre les éléments pertinents et ceux non pertinents pour le traitement de son cas par le délégué. L'entretien prend souvent alors la forme d'un travail de « tri » par le délégué entre données pertinentes et non pertinentes. On est dans une situation qu'on pourrait qualifier *d'utilisation instrumentale « dépossédante »* du délégué : instrumentale car l'objectif est bien de trouver une aide concrète de la part du délégué, souvent dans une situation de dernière chance ; dépossédante car le requérant accepte de se déposséder de son cas, se présente lui-même comme incompetent, et fait reposer tous ses espoirs sur le DMR.

Ce cas, bien que fréquent, est néanmoins extrême. De façon symétrique mais moins fréquente, on trouve également des cas d'hyper-compétence juridique :

³⁵⁹ Sur les notions de cadres primaires et secondaires, voir Goffman, Erving (1991), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Éditions de Minuit.

³⁶⁰ Siblot, Yasmine (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po.

³⁶¹ Becker, Howard (2002), *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte.

Dans une ville moyenne, j'observe le cas d'un homme jeune, agriculteur, venant d'un petit village voisin. C'est une histoire familiale de conflit de propriété de terrain avec la mairie. L'histoire traîne depuis un an et demi, et la famille toute entière est mobilisée. Au départ, c'est le Point d'accès au droit de la ville qui a orienté vers le délégué.

L'entretien dure quarante-cinq minutes. Il y est question d'une bande de 50cm sur 39 mètres spoliée par la mairie, de prescription acquisitive, d'articles de loi, de contentieux administratif, de revêtement de sol, de stratégies d'illégalité contre illégalité, de preuve, d'intentionnalité. Beaucoup de documents sont posés et apportés : jugement de tribunal administratif, documents de notaire, etc. [O17]

On est ici dans une situation exceptionnelle de quasi-symétrie en termes de compétence qui ne mène à aucune remise de soi de la part du requérant. Le requérant est engagé dans un conflit long, avec des compétences acquises au cours de ce conflit.

Plusieurs traits ressortent de ce type d'interaction : le requérant effectue une identification précise et séquencée des « étapes » du récit pertinentes aux yeux du délégué ; il utilise un vocabulaire technique, avec de nombreuses références à des « actants »³⁶² administratifs ou judiciaires ; l'interaction va beaucoup plus dans le sens d'un échange d'argument – recherche commune d'une solution – que dans celui d'une tentative de dernière chance. Par exemple, quand le délégué dit « je ne peux pas trancher sur la question de la propriété », l'homme répond : « ça je sais, mais je ne venais pas pour ça, mais pour savoir s'il existait un recours hiérarchique contre l'avis du maire ».

Pour le requérant, le recours au délégué s'inscrit clairement un parcours contentieux dont il n'est qu'une étape intermédiaire. On est dans le cas d'une *utilisation instrumentale maîtrisée du DMR* : instrumentale car le requérant est venu pour rechercher une information et pour éventuellement « attacher » le délégué à sa cause ; maîtrisée, car si le requérant recherche bien une compétence supplémentaire, il n'a pas dans l'intention de « confier » son affaire, c'est-à-dire de l'abandonner aux choix du délégué.

Entre ces deux cas, on observe un certain nombre de cas intermédiaires qui présentent une compétence plus ou moins forte de la part du requérant, avec une remise de soi plus ou moins totale et plus ou moins stratégique :

J'observe une interaction au cours d'une permanence impliquant une femme de 70 ans, veuve, d'allure « bourgeoise ». Elle doit rembourser un indu au conseil régional de 3000€. Elle a obtenu un échancier de 50€/mois, ce qui fait beaucoup pour sa très faible retraite de 800€. C'est la Maison de la justice et du droit d'une ville avoisinante qui l'a orientée vers le Médiateur tout en lui disant qu'elle avait peu d'espoir.

Le délégué lui confirme effectivement qu'il va être très dur de baisser l'échancier en dessous de 50€. Elle semble résignée et en même temps compréhensive. Le délégué adopte un ton compatissant. [O19]

b) Mettre en scène le besoin : une compétence partagée ?

On a présenté l'axe des compétences juridiques. Mais il y a également dans la présentation de son injustice par le requérant une compétence utilisée pour prouver qu'on « mérite » d'être aidé. C'est une compétence qui semble selon nos observations beaucoup mieux répartie, qui s'articule autour de quelques stratégies typiques d'argumentation et de présentation.

³⁶² Notion tirée de l'analyse linguistique, utilisée notamment par le courant de la sociologie pragmatique pour traiter de façon symétrique dans l'analyse les humains, non-humains, objets, collectifs, etc. Pour une introduction à ce courant, voir Nachi, Mohamed (2006), *Introduction à la sociologie pragmatique : vers un nouveau 'style' sociologique ?*, Paris, Armand Colin.

On observe notamment une volonté récurrente de la part du requérant de montrer sa « bonne foi », c'est-à-dire d'essayer de gérer par anticipation le risque de suspicion.

Dans le cas de la femme évoquée plus haut, elle ne conteste absolument pas le fait de devoir rembourser l'indu. Elle dénonce seulement le fait que ses faibles revenus ne soient pas pris en compte dans le calcul de l'échéancier : « je ne suis pas Mme Bettencourt ! ». [O19]

J'observe une autre femme, à qui on réclame 750€ pour une amende plusieurs fois majorée. Elle explique qu'elle n'avait jusqu'ici jamais reçu cette amende, d'où l'absence de paiement. Elle insiste à de très multiples reprises sur le fait qu'elle ne conteste pas l'amende initiale, que c'est normal de payer ses amendes. [O17]

Les requérants cherchent donc régulièrement à présenter une « face » honnête, se détachant d'une figure de l'utilisateur exploitant le système.

Une deuxième constante argumentative se trouve dans le fait de montrer que l'injustice contestée n'est pas une question de principe mais met en difficulté le requérant. L'objectif est de montrer que le délégué n'est pas sollicité pour des « broutilles ». A cet objectif correspond une stratégie interactionnelle de dramatisation du cas. Dans cette optique, les requérants cherchent à présenter les « drames » de leur vie sociale : maladie, perte du conjoint ou d'un enfant, absence de famille, etc.

La femme mentionnée plus haut qui doit payer l'amende se présente comme veuve et invalide, retraitée, et dit qu'elle n'a pas de quoi payer.

La femme également mentionnée plus haut qui doit payer son indu revient plusieurs fois sur sa très faible retraite, sur le fait qu'elle s'est occupée pendant dix ans de son mari malade.

Dans un autre cas, un homme, jeune, 35 ans, parle du décès de sa mère et sous-entend une dépression.

Une troisième constante argumentative se trouve dans le fait de parler de ses « droits » en les liant au fait qu'ils ont été légitimement acquis. Les requérants ont conscience d'être « porteurs de droit », légitimes dans leur demande du fait que ces droits n'ont pas été usurpés.

J'observe le cas d'une femme, professeure dans le secondaire, dont le diplôme obtenu il y a vingt ans n'est pas reconnu par l'Education Nationale. A l'intervention de la déléguée, qui dit « et donc ce que vous souhaitez ... », c'est le mari de la requérante, présent également, qui répond. En fait, il va y avoir une nouvelle catégorisation professionnelle, ce qui va avoir un impact pour la carrière de la femme. Celle-ci explique qu'elle ne s'était pas occupée du problème de non-reconnaissance du diplôme à l'époque car son enfant était décédé. Maintenant elle fait des démarches mais n'obtient que des réponses très sèches, et on ne l'a pas reçue au rectorat.

Elle ne trouve pas ça normal de se voir rabaissée de diplôme et mise au niveau bac alors qu'elle a fait des études supérieures. [E32]

Le passage par cette phase de « monstration » de l'injustice semble être un réquisit à l'obtention du soutien moral de la part du DMR. Il y a une mise en scène à la fois d'une souffrance, d'une nécessité, et aussi d'une dépendance aux *capacités* du délégué, comme si le fait de mettre en scène son impuissance était aussi un moyen de louer la puissance de l'interlocuteur.

Le cas d'hyper compétence présenté plus haut est un cas négatif intéressant et instructif: l'homme en question ne présente pas du tout le tort subi sous l'angle de l'injustice, mais sur celui du droit positif. En réaction, le délégué n'affiche aucun soutien envers la demande, et en conteste la légitimité :

Au bout d'une demi-heure, le délégué dit à l'homme : « je vais en venir au fond du problème », puis lui dit qu'il trouve ça absurde de faire tout ça pour une bande de 20 m2 dans un petit village (« encore ce serait sur les Champs-Élysées »).

C'est seulement à ce moment-là que le demandeur se justifie en parlant de question de principe et aussi de perspective d'investissement d'avenir contrariées, mais sans pour autant parler de la nécessité absolue de cette procédure.

On est dans le cas exemplaire d'un homme qui ne maîtrise pas les compétences de conviction habituellement mobilisées par les requérants : il ne fait pas état d'une urgence dans son besoin et n'effectue aucune remise de compétence qui valoriserait le délégué, celui-ci se percevant alors comme instrumentalisé.

Ces observations permettent de souligner la maîtrise courante de la part des usagers de stratégies de conviction concernant la *légitimité* de la demande : on observe une maîtrise généralisée d'une grammaire de la dénonciation, bien différente de celle analysée par Luc Boltanski³⁶³ dans le cas de lettres envoyées aux journaux. Boltanski avait montré qu'une des conditions d'une dénonciation « réussie » reposait dans la capacité du plaignant à « monter en généralité », c'est-à-dire de désindexer la plainte du contexte même dont elle était pourtant issue.

Dans le cas des interactions avec les délégués du Médiateur, la montée en généralité et l'attachement au principe sont faibles. Certes, les plaignants font appel au principe générique du « droit » comme ressort de leur demande. Mais celle-ci repose avant tout sur la monstration d'une souffrance personnelle, adossée à une spécification de l'*urgence* de la situation. Cette dimension de singularisation peut être rapprochée de ce qu'Eric Agrikoliansky nomme « tyrannie de la singularité » dans son analyse portant sur la Ligue des Droits de l'Homme³⁶⁴. Les plaintes adressées aux délégués du Médiateur se situent donc entre le registre de la dénonciation analysé par Boltanski et celui de la « supplique » développé par Didier Fassin³⁶⁵

Ces observations permettent également de souligner les grands différentiels de maîtrise des capacités administratives, mais qui s'accompagnent néanmoins en général d'une *remise de soi* auprès du délégué venant confirmer l'asymétrie initiale du cadre interactionnel.

Les plaintes doivent néanmoins être étudiées dans le cadre de l'interaction formée entre le requérant et le délégué du Médiateur. C'est dans le cadre de cette interaction que peut s'observer l'éventuelle « réussite » de la plainte, ce que nous allons voir maintenant.

2) Le travail de l'interaction

Nous pouvons formuler l'hypothèse que se définissant globalement comme des généralistes, ces DMR ne vont donc pas faire de l'argument du droit – c'est-à-dire des courriers appuyés sur la jurisprudence du contentieux administratifs – l'arme grâce à laquelle ils vont se

³⁶³ Boltanski, Luc et Darré, Yan et Schiltz, Marie-Ange (1984), « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°51, vol 51.

³⁶⁴ Agrikoliansky, Eric (2003), « Usages choisis du droit: le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990) », *Sociétés contemporaines*, n°52, vol 4.

³⁶⁵ Fassin, Didier (2000), «La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Vol 55, n°5, p. 955-981.

faire entendre de l'administration mise en cause par le requérant. Nous pouvons au contraire formuler l'hypothèse que, dans la mesure où ils se définissent davantage par rapport à une conception du droit relevant du « bon droit » plus que de la « légalité textuelle », l'essentiel de leur travail de présentation à l'égard des administrations mises en cause reposera sur la capacité à traduire la logique qui procure à la demande du requérant sa légitimité en catégories administratives. Le travail du médiateur est donc au sens propre, davantage qu'un travail de médiation, un travail de *mise en relation* entre des acceptions potentiellement contraires des logiques sur lesquelles repose non pas le droit, mais le fonctionnement administratif concret. En ce sens, pour reprendre les catégories d'une DMR citée ci-dessus, il y a effectivement « plus que du droit » dans ce que font les DMR : il y a effectivement la règle du droit, mais aussi tout ce qui en fait la force, et dont les DMR savent qu'elle engage plus que le droit. S'y engage également la construction d'un ensemble d'interdépendance avec l'administration, la construction d'une crédibilité institutionnelle et l'ajustement du titulaire du poste aux injonctions contradictoires au sein duquel il est placé. S'y engagent également des considérations politiques, des équilibres administratifs, des « routines administratives »³⁶⁶.

En ce sens il est intéressant de se pencher sur les modalités concrètes d'organisation des deux facettes du travail de DMR, à savoir d'une part, sur les façons de recevoir et de catégoriser les requérants, et d'autre part, sur les relations avec les autres administrations, pour faire valoir les droits du requérant. En s'intéressant aux méthodes principales qui sont employées, on pourra opposer entre traitement direct des plaintes (en présence du requérant) et traitement différé ; sur l'opposition entre le recours à des courriers et le recours à des face-à-face physique avec les correspondants du Médiateur dans les administrations mises en cause par le requérant, en supposant que ces méthodes différenciés renvoient aussi à des structures de capitaux différentes.

a) La gestion d'une interaction

Dans cette partie, nous aborderons les activités pratiques constitutives de l'activité de délégué du médiateur. Nous partons du postulat que la description statique des capitaux des délégués et des justifications de leur engagement ne suffit pas à épuiser la signification *pratique* du geste de médiation administrative. L'observation des compétences en action déployées par les délégués permet d'analyser de façon plus précise les conditions de l'interaction délégué/usager, et d'explicitier ainsi les points d'appuis nécessaires à l'émergence d'une signification partagée de la légalité administrative. Nous nous appuyons à nouveau sur la définition de la légalité proposée par Patricia Ewick et Susan Silbey comme fait émergent des interactions.

Dans le système actanciel³⁶⁷ qui unit usager-requérant/délégué/administration mise en cause, le délégué joue par définition le rôle d'intermédiaire. Du côté de l'usager, son rôle est perçu comme celui de faire passer un message, une réclamation ou une supplique, à cet « être sans corps » que constitue l'administration³⁶⁸. Il lui est ainsi attribué un pouvoir, celui de *de se faire entendre* auprès d'un organisme qui peut justement apparaître comme sourd. Cette activité de passation s'apparente à une opération de « traduction », c'est-à-dire de recherche d'une

³⁶⁶ Dont Vincent Dubois montre, qu'opposées à l'urgence des demandes, elle construit aussi « la force de l'institution et la faiblesse de ceux qui en dépendent ». (Dubois, Vincent. (2010), *La vie au guichet...*, op. cit., p. 54)

³⁶⁷ Expression tirée de l'analyse littéraire et qui a notamment été popularisée par Luc Boltanski. Voir Boltanski, Luc et Darré, Yan et Schiltz, Marie-Ange (1984), « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°51, vol 51.

³⁶⁸ Boltanski, Luc (2009), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard « NRF Essais ».

correspondance suffisante permettant à la fois d'atteindre sa cible – l'administration – tout en satisfaisant son émetteur. Mais elle prend également la forme d'une activité de « filtre » qui discriminera entre demandes recevables et irrecevables.

Pour analyser cette activité de traduction qui fait le cœur de l'activité du délégué, on peut s'inspirer très librement du modèle classique de la communication en termes d'« encodage » et de « décodage »³⁶⁹ en y intercalant la présence du délégué. Dans cette perspective, on peut analyser l'activité du délégué autour de trois étapes : La réception de la plainte, la traduction de la plainte, la passation de la plainte.

i. La réception de la plainte

La plainte orale des requérants formulée au cours des permanences constitue le matériau brut à partir duquel le délégué du médiateur construit, le cas échéant, une réclamation *acceptable* par l'administration. Cette plainte s'exprime à partir du point de vue particulier du requérant, et correspond donc à son *intérêt* personnel. Or les conditions de réussite de l'épreuve de la plainte dépendent du jugement porté par le délégué sur la légitimité de cette plainte. Par légitimité de la plainte, nous entendons *capacité de cette plainte à rencontrer un écho favorable au près du mis en cause, en déclenchant de sa part une procédure de réparation*³⁷⁰.

Pour juger de la légitimité de cette plainte, le délégué doit d'abord comprendre le récit, c'est-à-dire s'en approprier les tenants et aboutissants. Cela passe d'abord par une phase d'écoute attentive où le requérant déroule de façon libre son récit. Comme le dit un délégué, « D'abord, il faut écouter parce que les gens, encore une fois, faut que ça sorte » [E31]. Suite à cette première phase d'écoute – plus ou moins longue selon le requérant et le délégué, ce dernier met en place les opérations de « transformation » du récit, ou plus exactement les tests qui permettront de juger de cette possible transformation. L'objectif va d'abord être de *cerner* la question ou le problème, c'est-à-dire construire ses limites, en le détachant notamment des autres problématiques individuelles afférentes.

Le délégué essaye de retracer le fil du problème, en proposant de séquencer les dossiers : « d'abord on va s'occuper de la CNAV, on verra le RSI après. » [notes d'observation, O19]

Parallèlement à ce travail de resserrement de la plainte, le délégué va tenter de savoir si existent des inscriptions matérielles (courriers, documents administratifs, etc.) venant attester la réalité de l'objet de la plainte, ou tout du moins de sa capacité à trouver une résonance dans l'appareil administratif. La possession des papiers venant appuyer le récit est considéré comme une condition *sine qua non* de la réussite de la plainte, et peut même être utilisée comme un indice attestant la bonne volonté du requérant, c'est-à-dire de sa capacité à se plier aux exigences spécifiques de l'interaction :

Oui. Et Madame X, j'attends. C'est elle qui doit m'envoyer ses courriers parce que vous avez vu ? Elle n'a rien préparé du tout, je trouve ça un peu [...] Ecoutez, la plupart des personnes qui viennent me voir, qui sont plus âgées qu'elle, viennent avec des documents, le plus souvent classés plus ou moins facilement, c'est vrai. Mais quand même, au moins les dernières notifications de refus. Vous avez vu comme elle était quand même ? Elle ne voulait même pas donner le nom de sa société. Ca se trouve, elle ne va jamais me le renvoyer. (E30)

³⁶⁹ Hall, Stuart (1994), « Codage/décodage », *Réseaux*, Vol 12, n°68.

³⁷⁰ Sur la fonction réparatrice du droit, voir classiquement Durkheim, Emile (1997 [1893]), *De la division du travail social*, Paris, PUF. Voir aussi, sur les différentes fonctions du droit, Dodier, Nicolas (1995), *Les Hommes Et Les Machines : La Conscience Collective Dans Les Sociétés Technicisées*, Paris, Éditions Métailié, p.167 et s.

Ce travail de mise en forme et de transformation de la plainte passe notamment par une *chronologisation* stricte du récit, c'est-à-dire son ordonnancement autour de dates précises et repérables. Le délégué construit ainsi la colonne vertébrale du récit, participant à sa « mise en intrigue » administrative. Ces différents jalons chronologiques permettront alors d'identifier de façon processuelle l'avènement de l'injustice, les tentatives de réparation manquées, etc. Ils permettent ainsi de réaliser une imputation causale, en donnant une « logique » au récit³⁷¹ :

Dans les prises de notes que [X] fera cet après-midi-là, il note les dates des différents courriers, événements, démarches. Il s'efforce aussi de faire préciser : là, ce qui se passe en novembre, c'est quel montant, vous écrivez à qui, etc. Sur ses dossiers jaunes, pages cartonnées A3 repliées en deux, il écrit, à l'intérieur, les différents éléments chronologiques : ceux de l'affaire, et ceux de son intervention. [notes d'observation]

Un des enjeux de cette rencontre pour le délégué va être de préserver sa « réputation », en n'appuyant que des plaintes fondées. Il va notamment chercher à se préserver d'une instrumentalisation indue de la part des requérants, en recherchant des indices sur la crédibilité de la plainte. Cette évaluation de la « vérité » de la plainte peut se faire pendant la plainte même. Mais elle se continuera surtout après l'interaction, dans des conditions qui permettent de mettre en doute la véracité du récit sans pour autant « froisser » le requérant. Les délégués ont ainsi la possibilité de mobiliser leur réseau social pour trouver des indices de la crédibilité de la plainte :

C'est systématique. Je commence par croire tout ce qu'on me dit. Deuxième temps, je ne crois plus rien et je vérifie. Et puis après, je fais la synthèse. Avec des situations, mais c'est tout à fait exceptionnel, sur des problèmes simples de contraventions, où là, je demande à la personne de sortir. J'appelle l'organisme concerné pour lui dire : « voilà, j'ai en ce moment telle personne mais je l'ai fait sortir, elle me dit que... Apparemment, y'a une erreur. Est-ce que c'est bien le cas ou pas ? ». Et quand je le fais c'est sur des dossiers simples et j'ai tout de suite ma réponse. (E29)

Au cours de l'interaction, le délégué doit également régulièrement *manifester ses limites*, c'est-à-dire rendre explicite les frontières de ses attributions. En diminuant ses pouvoirs aux yeux du requérant, il tente ainsi de réguler les attentes du requérant à son endroit, évitant ainsi un désajustement entre les anticipations du plaignant et le résultat effectif de la plainte. Ce rappel peut se faire de manière très explicite, quand le délégué énonce explicitement ses attributions statutaires :

La requérante semble stressée, ou pressée. Elle dit en arrivant, tout de go, « je vais essayer d'être organisée », et sort un dossier d'un cabas. Le délégué l'interrompt alors pour lui demander : « à quoi ça sert un délégué du médiateur de la République ? ». La femme répond que ça sert à faire les ponts avec l'administration. Il approuve, en faisant deux précisions : « Les DMR sont bénévoles, donc n'ont aucun pouvoir ». Elle répond : « mais vous pouvez argumenter ». Et il ajoute « Il y a des sujets sur lesquels il ne peut intervenir ». Elle lui demande « par exemple ? ». Il répond « la Justice ». Elle lui dit « oui, la Justice est indépendante ». (O29)

Cette manifestation d'une compétence limitée peut alors servir à acheminer la discussion vers sa clôture, sans que le délégué aille plus loin dans la démarche de la réclamation (sur la distinction réclamation/information, cf. « catégories de la pratique et pratiques des catégories », p.271). Cette interruption du parcours de la plainte nécessite alors un travail de pédagogie à travers une rationalisation de la non-action :

R : J'ai dans la tête un certain nombre d'exemples de personnes à qui je n'ai pas réussi à faire comprendre mais qui ont quand même admis - je leur ai fait des petits dessins - mais ils ont quand

³⁷¹ « L'explication n'est pas autre chose que le récit des antécédents, qui montre à la suite de quels événements l'événement (...) est arrivé, et le mot de causes désigne ces mêmes événements : les causes sont les divers épisodes de l'intrigue. (...) ». Veyne, Paul ([1971] 1994), *Comment on écrit l'histoire*. Paris : Seuil, p. 124.

même admis que : « c'est pas vrai ce qu'il nous raconte mais quand même, il doit avoir raison, donc je ne continue pas ». Bon. Là, c'est ça notre utilité.

Q : D'accord. C'est faire comprendre aux gens...

R : Il est double. C'est de la médiation. On est entre les deux. C'est faire comprendre aux gens que l'administration est obligée d'appliquer la réglementation et que c'est pas la peine de contester. Quand les gens viennent me voir en me disant : « il faut que vous m'obteniez une remise de mes impôts parce que je n'ai pas de sous », je leur explique que c'est pas parce qu'ils n'ont pas de sous qu'ils ne doivent pas payer leurs impôts. Et je le leur explique suffisamment longuement pour qu'ils se disent : « ouh la, la » ; parce qu'en plus, je leur explique les inconvénients de ne pas payer. Il se disent : « bon, on va regarder comment on peut faire ». [E29]

ii. La traduction de la plainte

Une fois la plainte « saisie » au cours de l'interaction avec le requérant, le délégué doit la transformer pour qu'elle soit « traitable » par l'administration concernée. On a vu que ce travail est déjà largement entamé au cours de la première phase, à travers la reformulation et la chronologisation stricte du récit du plaignant.

Mais ce travail sur du matériau oral ne suffit pas. Pour que la plainte soit valide, c'est-à-dire pour qu'elle puisse être traitée, elle doit à la fois être *textuellement équipée* et doit s'insérer dans le dispositif organisationnel du délégué. On a vu plus haut l'importance des différents « papiers » qui viennent donner une matérialité à la plainte, tout en venant attester la crédibilité du récit. Une des principales activités du délégué consiste donc, souvent en fin d'entretien, à effectuer une photocopie de tous les documents qu'il juge pertinent pour argumenter la plainte. Ce travail de duplication contribue ainsi à former une continuité entre :

- la plainte orale, assortie de preuves écrites, formulée dans le cadre de l'interaction physique,
- la plainte telle qu'elle sera portée ensuite par le délégué, coupée de la dénonciation orale du plaignant, mais à laquelle reste attachée les éléments qui en assuraient la matérialité.

L'autre enjeu pour le délégué est de transformer la plainte en un objet *traitable*, c'est-à-dire en un dossier qui s'insèrera dans son organisation propre. Les délégués sont pris en tenaille dans une contrainte double : d'un côté, ils doivent gérer l'urgence qui est souvent le leitmotiv de la plainte ; de l'autre, ils doivent être capables de faire face à la masse des plaintes dont ils sont saisis.

R : Après, j'ai mon cahier, une sorte de cahier de bord où j'ai d'un côté, tous les appels du répondeur, je mets les noms et puis j'envoie soit chez [l'autre délégué qui partage avec moi la permanence] soit chez moi, soit je classe. Et toutes mes permanences : je mets des numéros à mes permanences. Je suis obligé d'avoir comme un cahier de bord parce que sinon, je suis perdue.

Q : Donc là, vous résumez vos permanences c'est ça ?

R : Oui. Et le répondeur.

Q : D'accord. Donc, ça vous l'écrivez aussi après le soir ou en rentrant chez vous ?

E : Oui. Parce que sinon c'est un peu n'importe quoi. Je préfère le mettre par rapport à mon résumé. Et puis, de temps en temps, à une date que je choisis, je fais le point sur ce que j'ai à faire et ce que j'attends parce que, malheureusement, les réponses se font attendre. (E30)

Cette contrainte organisationnelle s'ajoute au fait que la plupart d'entre eux n'ont aucun secrétariat, et doivent donc gérer eux-mêmes le calendrier :

C'est une des particularités : une des grosses différences entre tous les délégués c'est qu'il y a des délégués qui ont des secrétariats et que y'a des délégués sans secrétariat. En général, les délégués qui sont dans des préfectures ont de moins en moins de secrétaires. Les délégués qui sont dans les maisons de la justice et du droit, maisons d'accès au droit, des choses comme ça, y'a un secrétariat d'accueil. Or, moi, ici, comme vous le voyez, je suis tout seul. Alors, il fut un temps, j'ai retrouvé ça dans les archives, où ici ils étaient deux délégués et une secrétaire. Alors, les deux délégués, ça pourrait encore se faire - d'après moi, ça devrait se faire. Dans la vie personnelle, au bout d'un an, j'trouve que plutôt que d'être sept disséminés dans tout le département, je pense qu'on aurait intérêt à faire deux permanences ici : mardi, jeudi ça permettrait d'être plus efficace, et puis dans mettre peut être deux aussi à X, enfin des lieux importants ; enfin peu importe pour l'instant je suis tout seul. Mais surtout je n'ai pas de secrétaire, c'qui me dit que je perds un temps incroyable ne serait-ce que pour le téléphone parce que y'a un répondeur vingt-quatre heures sur vingt-quatre qu'il faut que j'interroge. (E19)

Pour faire face à ces difficultés, les délégués mettent donc en place des techniques de rangement et de classement des dossiers, en sus du remplissage des données qu'ils doivent réaliser pour la médiature. Chacun invente donc à sa guise et en tâtonnant un système lui permettant de repérer ses dossiers ouverts, leur état, les relances à apporter, etc.

Q : Et ça, cette technique, ce mode de rangement etc. c'est vous qui l'avez élaboré vous-même ?

R : Oui. Alors là, par contre, on peut dire que sur le plan de la gestion personnelle de nos dossiers, chacun fait comme il veut. Et c'est très inégal des délégués à un autre. Moi, l'année dernière comme ça ne me fait rien d'utiliser mon ordinateur, je m'étais amusée - amusée, c'est un mot (sourire) - mais j'avais décidé de mettre toutes mes fiches sur informatique. Ce qui a été très pratique pour mon collègue parce qu'avec une clé USB, il a eu tout ce que j'avais fait donc c'était quand même pratique pour lui. Pour moi, je me suis rendue compte que je perdais du temps à taper. Je préfère, même si j'écris mal... Et par contre, je trouve que ces tableaux récap, ça me permet d'avoir une vision immédiate avec toute la liste des personnes pour avoir leur numéro parce que sinon, je ne vais pas aller consulter... (E30)

L'inscription de l'affaire sur un support (« cahier de bord », ordinateur, etc.) permet alors potentiellement au délégué de le retravailler à l'extérieur du cadre de l'interaction quand la réponse n'est pas évidente. C'est à partir de ces informations prises en notes que le délégué fera son enquête, en mobilisant différentes sources, notamment sur Internet. Les délégués nous ont ainsi dit utiliser beaucoup les sites Legifrance³⁷² et surtout Service-Public³⁷³. Il est intéressant de noter que ces sites sont ouverts à tous, et ne constituent donc pas à un accès réservé au délégué. Sa compétence spécifique vient plutôt de sa capacité à identifier *ce qu'il faut chercher*, c'est-à-dire à comprendre ce vers quoi pointe en fait la plainte. Elle vient également de sa capacité à mobiliser les savoirs de ses réseaux administratifs, le lieu de la permanence pouvant ponctuellement être une ressource à cet égard. Ainsi dans le cas de ce délégué, en permanence dans la préfecture où il était auparavant en poste :

Q : Et ici, vous avez de la documentation, des ouvrages administratifs, des choses qui servent en tant que supports à votre action ?

R : Essentiellement internet parce que maintenant on a tous les codes : Légifrance etc. Bon, je peux aller voir des collègues, c'est vrai que c'est commode : le fait d'avoir été dans la maison, si j'ai besoin d'une réponse à une question un peu pointue, j'vais voir les collègues concernés dans la maison pour le moment. Bon, ça se renouvelle vite les gens mais on me connaît encore un peu dans la maison (rire). Puis de toute manière, c'est un intérêt d'avoir des relations qui soient bonnes. (E17)

iii. La passation de la plainte

³⁷² <http://www.legifrance.gouv.fr/>

³⁷³ <http://www.service-public.fr/>

La dernière phase du processus de traduction concerne la passation de la plainte en elle-même, c'est-à-dire sa révélation à l'administration concernée. Le travail précédent de préparation est donc entièrement orienté par cette phase, ou plus exactement par l'anticipation de la réception de la plainte par l'administration. Encore faut-il d'abord identifier la « prise »³⁷⁴, c'est-à-dire ici la personne contactable qui sera le plus en mesure de traiter l'affaire. C'est peut-être là la principale ressource – et la principale asymétrie – du délégué par rapport à l'usager : là où ce dernier n'a souvent qu'une vision faiblement fragmentée de l'administration, le délégué a lui – de par sa socialisation administrative – une expérience concrète de – pour reprendre l'expression de François Dupuy et Jean-Claude Thoenig - « l'administration en miettes »³⁷⁵.

Pour ce faire, les délégués disposent d'un outil irremplaçable, véritable objectivation de leur capital social et relationnel³⁷⁶ : leur carnet de contacts dans l'administration. Ce carnet contient les numéros des différentes personnes « ressources » au sein des différentes administrations territoriales, autant de points d'appui à la dénonciation d'une injustice et à sa réparation. Si certains sont désignés statutairement comme correspondants, d'autres sont le fruit d'interactions fréquentes et répétées qui leur font acquérir une « réputation », c'est-à-dire un signal de leur efficacité :

Q : Ces correspondants, c'est une liste qu'on vous a fourni ?

R : C'est à la fois une liste fournie : c'est tout ça les correspondants, y'en a un classeur plein. [...] C'est à la fois des correspondants qui sont désignés officiellement par Pôle emploi, par la CAF et à ce moment-là, ils les listent, transitent par les services du médiateur qui après, nous les redescendent. Et puis c'est des correspondants qu'on se fabrique au fil du temps, puisque y'a quelqu'un qui nous dépanne une fois, on continue à avoir des contacts avec etc. C'est : et du personnel, et de l'institution. C'est un peu des deux. C'est pas ce qui manque. (E19)

Les contacts peuvent également venir de la vie professionnelle antérieure du délégué :

D'ailleurs, le plus que l'on peut apporter, nous, comme délégués du Médiateur, c'est aussi, effectivement, le nom de nos correspondants, nos réseaux personnels ; qui font qu'on peut téléphoner, appeler telle personne, tel correspondant et on a la réponse beaucoup plus vite que les personnes. Comme par exemple, ce matin, le rectorat : là, je ne les appelle pas souvent et je n'ai pas un contact régulier. Alors, il est vrai que le fait de se présenter comme délégué du Médiateur ouvre quand même un peu les portes, plus facilement qu'à n'importe quel administré. (E32)

La compétence du délégué se trouve donc dans la capacité à « se faire des contacts » ou à les activer, c'est-à-dire à savoir mener des interactions répétées « réussies » avec des interlocuteurs identifiés de l'administration. C'est entre autres pour cela que le délégué se doit de faire preuve d'une réelle prudence dans le soutien qu'il apporte au plaignant. Une défense non justifiée d'une plainte devant l'administration risque toujours de le décrédibiliser aux yeux de son interlocuteur. Une autre des compétences du délégué se trouve dans sa capacité à identifier la bonne personne, le bon niveau de la hiérarchie. Ce savoir-pratique résulte d'un apprentissage sur le tas au cours de l'activité de délégué mais également, on peut en faire l'hypothèse, de la socialisation administrative de l'individu.

Deuxièmement, le délégué du médiateur s'adresse à un niveau différent : souvent la personne a eu affaire au guichet, ou à une personne qui était derrière un guichet. Le délégué du médiateur s'adresse souvent soit au sommet de la hiérarchie, soit à un correspondant identifié qui fait preuve d'une ouverture d'esprit etc. Quelques fois, j'ai vu notamment en matière de montant de pension de

³⁷⁴ Bessy, Christian et Francis Chateauraynaud. (1995), *Experts et Faussaires : pour une sociologie de la perception*. Paris : Editions Métailié.

³⁷⁵ Dupuy François et Jean-Claude Thoenig (1985), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

³⁷⁶ Bourdieu, Pierre. (1980) « Le capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol 31, n°31, p. 2-3.

retraite et autre, il faut intervenir auprès de plusieurs interlocuteurs et le fait que ce soit le délégué qui saisisse les différents interlocuteurs, les diverses caisses en précisant qu'il a saisi les autres aussi etc., ça permet d'améliorer les choses. (E17)

Suite à l'identification de la « prise », le délégué a la possibilité de contacter cette dernière. Exceptionnellement, il peut le faire devant le requérant au cours de la permanence. Mais bien souvent, il préférera le faire en « coulisses³⁷⁷ », ceci lui laissant plus de liberté dans les propos tenus. En se mettant ainsi à l'abri du contrôle du requérant, le délégué conserve un plus grand pouvoir dans le processus de traduction. On peut également faire l'hypothèse qu'il garde la possibilité de se « doubler » en prenant éventuellement des distances avec une plainte qui peut s'avérer de fait injustifiée :

Pour pouvoir parler librement et que mes interlocuteurs puissent parler librement et je leur dis que la personne est sortie. Donc, je peux dire des choses, je peux dire : « peut-être bien qu'il me ment ». Sinon, je ne pourrais pas le dire s'il était là. Je ne peux même pas dire : « je ne suis pas sûr de ce qu'il me raconte ». Non, je fais toujours sortir. [E29]

La prise de contact avec l'administration peut demander également une dernière étape de transformation, symétrique à celle qui s'est opérée jusqu'à alors. Alors que la condition de passage de la plainte était son *objectivabilité*, la saisine même de la prise peut susciter une re-subjectivation de la plainte considérée comme stratégie compassionnelle visant à gagner la conviction de l'administration.

C'est de la médiation. On est entre les deux. C'est faire comprendre aux gens que l'administration est obligée d'appliquer la réglementation [...]. Et de l'autre côté, j'explique aux administrations les vrais problèmes pour qu'elles tiennent compte des spécificités humaines. [E29]

Une fois déterminée la « prise » avec l'administration, à la fois point du récit de l'administration et point d'entrée dans l'administration, le DMR doit donc faire valoir la requête jugée digne de confiance avec l'administration. C'est le deuxième aspect de leur travail que nous voudrions décrire maintenant

b) Les relations avec les autres administrations

La passation de la plainte mobilise les compétences et la crédibilité de l'institution. Le moment de la passation de la plainte à l'administration mise en cause donne à voir la face demandeuse de l'institution. C'est à son tour de se placer en position de demandeur à l'égard de l'administration. Sur quelles compétences repose son efficacité ? Quelles ressources mobilise-t-elle pour réussir ce qu'un administré, qu'elle reconnaît dans son bon droit, ne parvient pas obtenir : se faire entendre et se faire reconnaître dans son droit ?

i. « Y'a des compétences au moins rédactionnelles »

De leur trajectoire professionnelle, effectuée pour 80% d'entre eux dans le secteur public, les DMR importent une compétence administrative.

Après, les compétences : y'a des compétences au moins rédactionnelles ; c'est de savoir au moins écrire un courrier quand même, compréhensible. C'est assez transversal ce que je vois de nécessaire. C'est : savoir rédiger ; savoir écouter ; beaucoup de patience ; savoir analyser un texte réglementaire, une loi, un décret ; savoir se débrouiller par internet parce que maintenant ça devient incontournable ; savoir chercher de la doc. C'est plus à ce niveau là parce que la compétence - bon je sais pas

³⁷⁷ Goffman, Erving (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 2 : Les relations en public*. Paris: Minuit.

combien y'a de dispositif : les pavés réglementaires, enfin c'est énorme. Chacun a un peu de compétence à droite à gauche. Mais enfin là, on ne peut pas être pointu partout donc j'crois que c'est plutôt des compétences transversales comme ça du coup. (E19)

Toutefois, la position de Médiateur invite à savoir gérer une certaine forme de « déformalisation » des échanges. Les DMR ne sont pas des subordonnés des services auxquels ils écrivent, mais ils ne sont pas non plus les égaux de ceux auxquels ils s'adressent. La « maîtrise contrôlée de ce relâchement du contrôle³⁷⁸ » exige un important contrôle de soi et une familiarité importante avec les sommets hiérarchiques. En effet, les conseils formulés lors des formations dispensés invitent les DMR à s'adresser directement aux responsables des services visés par la requête de l'administré.

Si vous permettez, le conseil que je peux vous donner, c'est de taper le plus haut possible. (CR Observation FI 22/10/2010)

Quand on écrit c'est quand même au chef. Quand on téléphone, ça peut être à la personne qui a traité le dossier. Si vous voulez, si c'est simple, on peut se permettre de régler rapidement sans traîner, mais si faut écrire et puis argumenter sur un dossier compliqué, on écrit au grand patron.(E28)

Or, si les DMR ont pu pour certains d'entre eux occupé des fonctions très importantes au sein de l'administration, cette position finale peut refléter des ascensions très rapides dans l'administration publique. Cette familiarité n'est donc acquise que par ceux qui sont partis de positions sociales élevées et qui peuvent ainsi jouer de l'informalité des relations de façon entièrement naturelle (déplacement au domicile d'un élu par exemple), tandis que d'autre, privé de capitaux scolaires, sociaux et administratifs se tiennent à bonne distance physique de l'administration, usant de la force du formalisme pour renforcer l'autorité de l'institution au nom de laquelle ils agissent. Cette familiarité est aussi acquise par ceux qui, malgré une origine sociale de départ faible, ont fini leur carrière à des positions administratives élevées, notamment grâce à l'utilisation d'autres types capitaux (principalement politiques). La position hiérarchique obtenue leur permet d'avoir recours à l'informel (usage du téléphone, contacts physiques) beaucoup plus facilement, parce qu'elle peut renvoyer à l'autorité hiérarchique obtenue dans le cadre de leur vie active.

ii. L'importance du capital administratif

Le *background* administratif dont sont porteurs les DMR est perçu à la Médiature comme une condition de l'efficacité de l'institution. Comme nous l'avons vu, les compétences demandées sont autant juridiques stricto sensu qu'administratives. La fiche de poste à destination des délégués indique d'ailleurs ainsi que « le candidat doit disposer de compétences juridiques et/ou administratives ». Même chez les délégués qui ne sont pas issus de l'administration, sont valorisées dans leurs propos des qualités renvoyant à un savoir faire administratif, la gestion des papiers³⁷⁹ et l'organisation du travail :

J'adore la paperasserie administrative, moi si vous voulez (...) J'ai toujours eu la réputation d'être quelqu'un de très organisé, regardez mon bureau ! [qui est effectivement parfaitement net] (E18)

³⁷⁸ Wouters, Cas. (1986) « Formalization and Informalization: Changing Tension Balances in Civilizing Processes », *Theory, Culture & Society*, vol. 3, (2), p. 1-18

³⁷⁹ Siblot, Yasmine. (2006) *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po.

L'origine administrative des délégués ne leur fournit pas qu'une familiarité avec le droit administratif et une proximité avec les routines administratives. Elle leur permet plus largement de s'insérer dans le tissu administratif local. Le capital administratif semble en effet déterminant dans la réussite d'une médiation. Dès lors que les délégués souhaitent engager une « médiation » (c'est-à-dire hormis les cas (environ 50%³⁸⁰) où ils se contentent de délivrer une « information-orientation »), la ressource principale dont ils disposent est le répertoire de numéros de téléphone et de noms qu'ils se constituent progressivement :

Je m'assois à côté de son bureau dans un coin, face aux administrés qui vont lui parler. Au fond une armoire, dans laquelle il a ses dossiers [il l'ouvrira plus tard pour aller chercher le dossier d'une femme maghrébine voilée qui, avec sa fille, vient contester le montant des mensualités pour régler sa dette au fisc]. La liste des entretiens de l'après-midi est posée sur le coin du bureau, sur une pile de dossiers jaunes. Aucun autre document. Bureau net, un stylo. Rien d'autre. [Au cours d'un entretien, avec la mère maghrébine et sa fille, il sortira de son cartable un gros dossier qui comprend les adresses de ses correspondants dans l'administration pour donner le nom d'un interlocuteur à contacter. Ce dossier est un classeur de chemises plastiques qui lui permet de ranger ses documents.]. (Compte rendu d'observation – E18)

Intervenant à titre privé pour aider une enseignante en conflit avec sa hiérarchie, hors de ses fonctions de DMR, une DMR indique avoir donné quelques coups de téléphone

Q : Vous avez simplement conseillé ?

M : Voilà. J'ai donné des conseils en tant que professionnelle de l'Education nationale. J'ai dit : « vous demandez rendez-vous au DRH ». (...)

Q : En tant que médiateur ?

M : Non, c'est le relationnel que j'ai gardé. Non, pas en tant que médiateur. Dans ce domaine là, je n'interviens pas. (E36)

La durée d'insertion dans le tissu administratif local devient ainsi une variable impactant directement la réussite de la médiation. Certains délégués rencontrés mentionnent le fait qu'ils ne manquent pas d'assister aux vœux des autorités pour se montrer et rencontrer leurs interlocuteurs administratifs. D'autres soulignent qu'ils avaient pu être les supérieurs hiérarchiques de ceux qui sont aujourd'hui en fonction et avec lesquels ils doivent engager le dialogue. Les rapports du Médiateur de la République font ainsi état de l'importance de ces bonnes relations de voisinage, par exemple en 1998 : « Pour les délégués départementaux, la qualité des relations avec les chefs de service en cause est fondamentale. Ceux-ci, généralement ouverts et compréhensifs, s'efforcent d'apporter la meilleure attention aux litiges qui leur sont soumis et de trouver, si possible, une solution satisfaisante ». Une DMR, ancienne directrice d'un service municipal, indique bien l'importance, pour le succès de son travail, de son insertion locale, toujours efficace malgré déjà 4 ans passés loin des services en question :

R : Oui, oui. Et puis j'ai gardé des contacts avec mes collègues de la mairie. Alors, la mairie, je gère directement... Vu que je connais très bien le directeur de cabinet... Là, c'est vrai que pour ces administrations là...

Q : donc c'est un vrai plus pour le médiateur ?

R : Ça me facilite la tâche, oui, parce que je peux intervenir assez facilement. Mais encore que la mairie... Je vois, j'ai eu quelqu'un qui avait des problèmes, qui voulait comprendre pourquoi on avait annoncé 9,5 % d'augmentations d'impôts, est en réalité ça faisait 13 %. Et il avait écrit au maire, au

³⁸⁰ En 2009, les DMR ont traité 32805 informations/orientations et 30259 réclamations. Source : Rapport annuel du Médiateur, 2009, p. 8

député, c'était la même personne, et il n'avait pas de réponse. Ça faisait presque un an qu'il n'avait pas de réponse.

Q : C'était une question de citoyen, il n'avait pas de ?...

R : Il n'y avait pas de dysfonctionnements, mais on avait à lui répondre. Et alors je vois par hasard le lendemain mon ancien collègue DGA finances, je lui dis « dis donc, tu ne réponds pas au courrier ? » Alors il me dit « oui, oui je crois même qu'il m'a téléphoné. Mais c'est un problème, le cabinet voulait... ». Mais je lui dis « le cabinet n'a rien à écrire, il veut simplement une explication technique. Alors tu lui fais une lettre juste avec ça. Ce n'est pas la peine de lui dire que c'est justifié parce qu'on va faire je ne sais pas quoi, ce n'est pas ça le problème, il veut comprendre. » Donc après, j'ai appelé le directeur de cabinet, et ils ont fini par faire une lettre, qui était signée pas par le maire, mais par le premier adjoint aux finances, et c'était clair. Et la personne était contente.

L'importance de ce capital administratif implique que les procédures de recrutement garantissent une bonne insertion locale des prétendants aux fonctions de délégués du Médiateur de la République. Comme nous l'avons vu, les différentes procédures de recrutement, s'appuyant sur les réseaux administratifs préconstitués, garantissent la bonne insertion administrative de l'agent, ou s'il s'agit de « professionnels » de la médiation et de la conciliation, de leur capacité à répondre à gérer ces situations délicates. On s'aperçoit donc ici que l'autonomie que l'institution gagne par la reconnaissance de son efficacité est déterminée, non par sa position surplombante à l'égard des conflits administratifs, mais au contraire par le fait qu'elle y est parfaitement encadrée.

iii. Gérer l'informalité

De leur trajectoire professionnelle passée pour 80% d'entre eux dans le secteur public, les DMR importent donc une « compétence administrative ». Celle-ci se remarque notamment dans la modalité de prise de contact du DMR avec les administrations que la réclamation du requérant met en cause. Parmi ces modalités, l'écriture des lettres :

Non, parce que sur la façon de préparer les lettres, présenter les lettres, j'ai travaillé beaucoup aussi bien au cabinet du préfet que dans un cabinet, donc, je sais à peu près comment formuler les courriers de façon à ne pas être ni agressif ni trop sec. D'ailleurs, au cabinet du préfet - pour en revenir à une expérience ancienne - j'avais un chef de cabinet qui était extrêmement formateur et on ne répond pas de la même manière quand on traite un dossier en cabinet que lorsqu'on le traite dans les services. En gros, dans les services, c'est on vous dit : « écoutez, vous n'y avez pas le droit, c'est pas possible », point. Un cabinet, on présente la chose, on trouve de l'argumentation, etc. Donc, j'essaie d'être toujours dans cette logique.(E32)

Toutefois, la position de Médiateur invite à savoir gérer une certaine forme de « déformalisation » des échanges. Les DMR ne sont pas des subordonnés des services auxquels ils écrivent, mais ils ne sont pas non plus les égaux de ceux auxquels ils s'adressent. Les contacts avec les autres administrations exigent donc de prendre la mesure de la nouvelle position occupée par ces anciens administratifs, habitués au fonctionnement hiérarchique, et donc des nouveaux modes de relations – non pas égalitaire, mais d'autorité à autorité – qu'ils doivent établir avec des personnes qui pouvaient être positionnés plus haut qu'eux dans la hiérarchie administrative (ou, dans quelques cas de DMR parvenus à des positions très hautes, avec d'anciens subordonnés). La « maîtrise contrôlée de ce relâchement du contrôle »³⁸¹ exige un important contrôle de soi et une familiarité certaine avec les sommets hiérarchiques, familiarité acquise par leur fréquentation régulière.

³⁸¹ Wouters, Cas. (1986) « Formalization and Informalization: Changing Tension Balances in Civilizing Processes », *Theory, Culture & Society*, vol. 3, (2), p. 1-18

Ce relâchement contrôlé des contrôles ne va absolument pas de soi. Lors de la formation initiale que nous avons pu observer en octobre 2010, un échange entre deux DMR en formation et le DMR Référent donne à voir le jeu sur le respect du formalisme. Le DMR 1 est un directeur en fonction de l'administration décentralisée, entré tardivement dans la carrière administrative, après avoir exercé d'autres professions (journaliste). La DMR 2 est ancienne conciliatrice d'une administration sociale. Le DMR référent est actuellement en poste dans une préfecture. La DMR 2 fait remarquer au DMR Référent que l'un de ses courriers adressé à l'administration, montré en exemple, est « un peu trop rond de jambe ». Le DMR 1 prend la parole :

DMR 1: Si je peux me permettre un conseil, pour ceux qui ont des problèmes sur les lettres, je vous conseille le Gandois.

DMR Référent: Oh non, il est trop ampoulé. (...) Il faut être très pédagogue, utiliser des mots simples, se mettre à la hauteur des gens.

DMR 2: On peut jargonner avec les gens qui maîtrisent le jargon.

DMR 1: Quand je saisis une administration, j'essaye d'être court. Je fais rarement plus d'une page.

Peu de temps après, le DMR corrige son conseil qui avait jugé « ampoulé », en indiquant à ses collègues en formation qu'il « convient d'éviter les formules ampoulées, “prendre langue” par exemple ». En revanche, la DMR 2, qui avait invité à éviter de « jargonner » avec les requérants tout en jugeant le courrier administratif trop marqué, marquant par cela sa proximité aux requérants, se fait à son tour prendre en défaut de « formalisme » par le DMR Référent. Elle fait ainsi remarquer qu'il n'y a pas d'« objet », élément classique du « timbre administratif » dans le modèle de correspondance montré en exemple. De bonne guerre, Le DMR Référent lui rappelle que ce n'est pas, à proprement parler, un « courrier administratif », le MDR n'étant pas une « administration ». (CR observation FI 22/10/2010)

La détermination du degré de déformalisation tolérée dans une interaction est directement liée aux positions d'autorité qui permettent à leurs titulaires de fixer les règles de la familiarité et du formalisme. La configuration est légèrement différente dans une interaction téléphonique ou épistolaire entre un DMR et une administration. Le choix du bon niveau de formalisme indique le degré de familiarité à l'administration et à la fonction occupée, notamment l'incorporation de sa position, entre intériorité et extériorité à l'espace administratif. Cette incorporation du rôle est dépendante du travail institutionnel de définition de la position du DMR dans l'espace administratif (notamment à travers les formations : cf. supra : « se former à la généralité », p.207). Elle est aussi dépendante de la trajectoire sociale du DMR. En effet, l'institution ne donne aucune indication précise sur les modalités de relation à l'administration, appuyant autant sur le formalisme de l'institution que sur l'informalité des relations personnelles. Dans cet extrait de notre observation de la formation initiale d'octobre 2010, DMR 1 désigne le même DMR 1 que supra, DMR 3 est une DMR ancienne médiatrice d'une administration sociale. Conseiller Centre 1 et 2 sont des agents des conseillers des services de la Médiature parisienne, Conseiller Centre 2 est le responsable du secteur.

DMR 1: En cas d'application stricte du droit, si on demande une procédure en équité, une appréciation plus humaine, le centre est pas mieux armé ?

Conseiller Centre 1: non, si vous avez des bonnes relations, pas de crainte, allez-y

(...)

Conseiller centre 2: oui, c'est ça exactement. Si vous dites, en raison du contexte local, vous dites, c'est mieux si c'est le centre qui y va. Si vous dites, il faut quelque chose de plus institutionnalisé qu'un mail, pas de problème, on y va. Si vous avez des relations très libres avec le préfet, allez-y.

En effet, si certains DMR ont occupé des positions importantes au sein de l'administration, cette position finale peut refléter des ascensions très rapides dans l'administration publique. Cette familiarité avec les sommets de l'administration (directeurs départementaux, régionaux) n'est donc acquise que par ceux qui sont partis de positions sociales élevées et qui peuvent ainsi jouer de l'informalité des relations de façon entièrement naturelle (déplacement au domicile d'un élu par exemple), tandis que d'autres, privés de capitaux scolaires, sociaux et administratifs se tiennent à bonne distance physique de l'administration, usant de la force du formalisme pour renforcer l'autorité de l'institution au nom de laquelle ils agissent. Cette familiarité est aussi acquise par ceux qui, malgré une origine sociale de départ faible, ont fini leur carrière à des positions administratives élevées, notamment grâce à l'utilisation d'autres types capitaux (principalement politiques) qui ont pu accélérer leurs carrières. La position hiérarchique obtenue leur permet d'avoir recours à une « informalisation » (usage du téléphone, contacts physiques) beaucoup plus facilement, parce qu'elle peut renvoyer à l'autorité hiérarchique obtenue dans le cadre de leur vie active.

A titre d'illustration de cette proposition, on pourra opposer les méthodes d'action de deux DMR. L'un est ici du secteur privé, où il finit sa carrière à la tête de l'une des directions d'une entreprise privée. Il n'a pu faire d'études car sa famille ne disposait pas des moyens nécessaires. Il a progressé grâce aux cours du soir et aux formations internes. Sa familiarité avec l'administration est donc très limitée. Ce DMR nous affirme ne jamais se déplacer, téléphoner parfois, mais surtout écrire des courriers et des mails.

Q : Est-ce que ça vous arrive de vous déplacer ?

R : Est-ce qu'on a besoin de se déplacer ?

Q : Pour aller voir les administrations ?

R : Alors, moi, c'est {mon} expérience, ça veut pas dire que c'est {la} vérité, c'est mon expérience. Je ne me suis jamais déplacé pour voir des correspondants. J'suis en train de chercher. Jamais, jamais, jamais. Ça a toujours été de l'écrit et du téléphone. Jamais déplacé. J'ai des collègues en province qui participent à des médiations par exemple avec la mairie. S'il y a un dysfonctionnement avec la mairie, j'écris au maire et puis le maire, il m'dit : « voilà on a regardé. Oui, certes, mais on ne peut pas parce que c'est la carte scolaire – j'ai un exemple en tête là – donc on peut pas faire autrement ». Voilà, terminé. Y'en a qui se déplacent pour faire de la médiation, comme un p'tit peu, comme le conciliateur de justice reçoit le plaignant, l'usager et puis l'entité commerciale de l'autre côté pour faire une médiation, une conciliation.

Q : Physique.

R : Physique. Moi, je fais pas.

Q : Mais certains médiateurs peuvent le faire ?

R : Certains {délégués} du médiateur peuvent le faire et le font. C'est pas « peuvent le faire », c'est le font. En province. Puis peut être en région parisienne, j'connais pas les pratiques de tous. Mais alors dis donc, là, c'est un sacerdoce là. C'est plus deux jours et demi par semaine qu'il faut passer, c'est huit jours sur cinq. Non mais c'est vrai. On est bénévole. Ils le savent ça à la médiation ; ils nous en demandent beaucoup, de plus en plus, toujours plus, {toujours plus}, et puis en face, nous on dit sans arrêt : « attention, on est aux limites du bénévolat ». Ça, ils comprennent pas bien les limites du bénévolat. Nous, on sait. (E18)

Pour se renseigner sur les dossiers qui lui sont transmis, il affirme ainsi avoir recours à son « réseau perso ». Il indique ainsi avoir eu recours à un membre de sa famille, qui travaille dans un service « paie » d'une administration centrale pour avoir des informations sur les droits à la retraite de requérants issus de cette administration.

A l'inverse, une DMR use de techniques de médiation très différentes. Ancienne principale de collège, elle est la fille d'un ancien maire de la ville, ancien ministre de la République. Son père et son frère sont (ou étaient) des membres actifs du *Rotary Club*. Pour sa part, elle est l'ancienne gouverneure pour la région Est du *Lions Club*³⁸². Elle a donc occupé des fonctions importantes dans des espaces de sociabilités mondains régionaux. Ses méthodes d'action sont bien différentes. Si elle annonce avoir recours au courrier, c'est pour signaler qu'elle a envoyé une lettre au domicile privé du président du conseil Général.

R : Finalement, j'en avais marre, je n'avais pas de réponse. J'ai envoyé un courrier [au président du Conseil général], chez lui, à la maison parce que j'ai dit : « maintenant, ça commence à bien faire ».

Q : A son domicile privé ?

R : A son domicile privé. Et puis, comme par hasard, dans les huit jours, le problème était réglé. [La requérante] avait un taxi à midi pour la ramener. Je me suis : « champion »...

Q : Pourtant c'est pas une procédure...

R : C'est pas la procédure (rire). Mais bon. Et là-dessous, tout d'un coup, je reçois une lettre en tant que déléguée du Médiateur, etc., du directeur des services de transport scolaire du Conseil général en mettant qu'il m'informait qu'à partir du 3 décembre – la rentrée était quand même le 1^{er} septembre – la petite [enfant en situation de handicap] serait prise en charge le matin pour huit heures, avec les autres donc là pas de problème, et serait ramenée à son domicile pour midi étant donné qu'elle n'y retourne pas l'après-midi, etc.

Le délégué précédent reconnaît parfois des interactions hors courrier, par téléphone, sur le mode de l'exception avec ses correspondants administratifs :

Bah écoutez, on les a pas que par écrit, on les a par oral aussi, on téléphone, quelques fois. (E18)

La relation aux autres administrations fait donc directement appel aux compétences administratives des DMR, compétences héritées pour l'essentiel de leur passé administratif qui a en partie forgé leur capital social. La comparaison des deux méthodes d'action de deux DMR présentant deux types de capitaux très différents a mis en évidence à quel point les propriétés sociales des DMR pouvait donner des visages et des pratiques très différentes à l'institution. Toutefois, il convient de rétablir également ce qui peut être facteur d'homogénéité pour ces DMR. C'est en s'intéressant non plus à leurs relations aux administrations, mais à leur positionnement à l'égard des autres acteurs de la médiation et de la défense des droits que l'on pourra voir ce qui unit ces DMR.

iv. Contre l'Etat, du côté de l'Etat : La relation aux autres AAI

Nous l'avons indiqué : les DMR ont pour certains d'entre eux une posture critique à l'égard de l'administration. Leur vocation de Médiateur peut alors renvoyer à la volonté de faire progresser certaines situations où l'administration semble abuser de la position qui est la sienne. Mais il convient aussi de renvoyer cette prise de position à l'ensemble des positions défendues par les DMR. Il apparaît alors que les DMR occupent, dans le « champ organisationnel » des institutions de médiation, une position qui les place tout contre l'Etat, mais du côté de l'Etat. La réforme – à l'époque de la passation de l'enquête – en projet du Défenseur des Droits suscite ainsi un grand scepticisme de la part des DMR rencontrés. En effet, en perdant

³⁸² Sur la place du Rotary et du Lions Club dans l'espace associatif, voir Héran, François. (1988) « Un monde sélectif : les associations ». *Economie et statistique*, n°208, p. 17-31 ; Sur la sociabilité mondaine, dans le cas de Milan : Cousin, Bruno et Sébastien Chauvin. (2010) « La dimension symbolique du capital social : les grandes cercles et Rotary clubs de Milan », *Sociétés contemporaines*, n° 77, p. 111-137

dans la dénomination de leurs fonction, la référence à la notion de « médiation » qui désignait effectivement la position occupée, entre l'administration et l'usager, les DMR disent ne pas se retrouver dans le nouveau rôle qui leur est donné et qui semble indiquer une préférence pour la défense de l'usager contre l'administration – ce que leur trajectoire et leur représentation de l'administration ne saurait tolérer :

D'ailleurs, ça nous pose un problème : c'est qu'on va créer le Défenseur des Droits, ce que nous craignons c'est que les gens nous considèrent comme leur défenseur, comme leur avocat. Mais, nous ne pourrions jamais être ça. Si nous voulons intervenir dans la sphère publique en tant qu'avocat, nous allons être complètement décrédibilisés. On va dire : « ils sont tout le temps de l'autre côté. Ils font n'importe quoi ». Donc, c'est pour ça qu'ils ont fait introduire, au niveau du Sénat, dans le projet de loi organique, la notion de médiation pour bien marquer l'indépendance que nous devons avoir parce que sinon, nous allons être grillés. Ce qui fait que nous avons encore une possibilité d'arranger les choses, c'est que nous sommes reconnus indépendants par les administrations. Les gens : non ; les gens : on est de leur côté ; en général, c'est ça ; sauf les gens très instruits qui comprennent. (E21)

Les DMR rencontrés ont clairement marqué leur défiance à l'égard du fonctionnement des autres AAI. Questionnés sur la possibilité – envisagée au moment de l'enquête – de fusionner les points locaux d'accès aux autorités rapprochées dans le Défenseur des Droits, les DMR rencontrés ont fait part de leur opposition au rapprochement de cas, de compétences, de publics et de procédures techniques n'ayant, selon eux, rien de commun. Loin de penser leur travail comme une activité de « défense des droits », qui pourrait recouvrir différents domaines, ils ont ainsi pu indiquer qu'elle leur apparaît très différente de celle des autres correspondants locaux du Défenseur des Enfants ou de la HALDE. Deux différences sont principalement mobilisées.

Première différence : le degré d'autonomie dans leur travail. Les DMR valorisent le fait qu'ils peuvent gérer une affaire du début à la fin, tandis qu'ils décrivent les correspondants de la Défense des Enfants comme n'ayant pas de moyens d'action et ne retenant chez ceux de la HALDE que leur travail de sélection et de transmission, passant sous silence la partie de leur travail renvoyant à leur « mission de bons offices » :

Mais là, j'avais été étonnée parce que le Défenseur des Enfants, jusqu'à présent, il n'avait aucun pouvoir. (E36)

Et ils ne travaillent pas du tout de la même façon que nous. Ils ne traitent pas les dossiers. Ils mettent en forme les dossiers et ils les envoient à Paris, au siège. Et en fait, ils retiennent un dossier sur cinq parce que beaucoup de gens se sentent discriminés, alors que y'a pas de critères objectifs de discrimination. (E21)

Seconde différence : le contenu des sollicitations. Les DMR commencent par invoquer la surcharge de travail que la prise en mains des questions portées par les autres correspondants locaux leur apporterait :

C'est au bout de deux ans que j'ai pris la décision. J'ai donc téléphoné [au directeur de la DDT]. Je lui ai dit que je renonçais ; en plus, comme y'a la perspective de la nomination d'un Défenseur des Droits, je ne me voyais pas mai 2011 élargir encore, au moins intellectuellement, la fonction parce que je sais bien que y'a d'autres correspondants : la HALDE, c'est tout. Parce que le Défenseur des Enfants, y'a qu'une représentation régionale je crois, y'a pas de correspondants départementaux. Enfin, bref. Tout ça, dans un contexte où l'évolution faisait qu'il fallait encore plus s'adapter, enfin s'impliquer en tout cas. Donc j'ai téléphoné [au directeur de la DDT]. Parce que, chaque année, vous le savez sans doute, y'a une reconduction, un renouvellement mais sur initiative du délégué, pas de la part du Médiateur lui-même. C'est le délégué qui doit s'engager pour un an. Donc, je lui ai dit que je ne souhaitais pas. (E30)

Mais, derrière l'argument de la surcharge de travail, se loge également une appréhension relative à la portée des questions traitées par ces autres acteurs de la « défense des droits ». La « discrimination » est un objet qui leur semble beaucoup moins objectif que le « droit » de l'administration qu'ils manipulent dans le cadre de leur activité :

R : Mais si ça devient comme ça risque peut être de devenir avec le défenseur des droits, on est assez inquiets, que on nous charge la musette avec défenseur des enfants, avec commission nationale de déontologie et de sécurité, puis HALDE ; on parle de guichet unique pour la personne ? Point d'interrogation hein.

Q : Du guichet unique de ?

R : De l'usager.

Q : Pour le défenseur des droits ?

R : Oui. C'est-à-dire le délégué.

Q : Le délégué territorial du médiateur ?

R : Alors, attendez, c'est rumeur, c'est un p'tit peu c'est dit, c'est envisagé, on sait pas bien hein. C'est point d'interrogation pour l'année prochaine. Mais nous, on se dit clairement que : bon d'abord, moi, défenseur des enfants, y'a des dimensions médicales et psychologiques que je ne connais pas, et puis j'ai pas envie de connaître. La HALDE : on est dans le domaine de la discrimination, du harcèlement etc., moi, non, moi c'est pas. Donc y'a des aspects de compétence, de connaissance et puis de charge de travail.

Q : Ça vous intéresse moins aussi ?

R : Comment ?

Q : Ça vous intéresse moins ? Ça vous intéresserait moins ?

R : Alors, un : ça m'intéresserait moins intrinsèquement.

Q : Je ne sais pas, c'est ce que je sens dans ce que vous...

R : Oui. Ça m'intéresserait moins et puis deux, j'ai pas le temps. J'ai pas le temps.

Q : Ça vous intéresserait moins parce que c'est ? Pourquoi ?

R : Ouais, c'est une réponse très personnelle que vous demandez. Parce que dans l'aspect administratif, dans le service que je souhaite rendre aux gens, aux usagers, dans le contenu tout ça, ce que je fais aujourd'hui me plaît, me convient, me va. J'ai pas le besoin ou l'envie de faire plus.

Q : C'est une question d'investissement plus que de thématique ou de rapport aux gens ?

R : Oui, oui. C'est un peu plus ça, un peu plus ça.

Q : Ça demanderait trop en fait.

R : Parce que regardez si on me disait : « n'aie crainte, t'auras qu'une journée de permanence, c'est pareil. Mais t'auras de l'administratif, du médiateur, t'auras du défenseur des enfants, t'auras de la HALDE, t'auras de la CNDS ». Non, attendez, moi j'suis pas, j'ai une petite tête. J'ai pas une grosse tête hein. Déjà je ne sais pas si vous vous rendez compte, je suppose que oui, de l'étendue des questions qui peuvent nous être posées ?

(...)

Q : Vous avez l'impression de faire le même métier [que les correspondants de la HALDE] ?

R : Non, pour moi, c'est pas le même métier. C'est pas le même métier. Non ? Enfin c'est pas le même métier (sourire). Enfin c'est peut être comme ça, j'suis peut être formaté là maintenant, mais c'est pas le même métier.

Q : Où se loge la différence ?

R : (Il souffle). C'est dans le contenu. On boucle là. C'est le contenu donc l'investissement donc réapprendre beaucoup de choses. C'est extrêmement vaste. Oh non, moi, j'ai bien assez ; j'ai encore beaucoup de choses à apprendre dans le domaine de la réglementation administrative, bon. Les enfants, la discrimination, ça m'intéresse pas.(E18)

Dans leur distinction à l'égard des autres acteurs locaux de la « défense des droits », relevant comme eux du « champ organisationnel » des institutions de médiation, les DMR envisagent leur position comme visant non donc à « défendre des droits », mais davantage à défendre le « droit » dans l'administration – à la fois le droit administratif, dans son application régulière, mais aussi le « bon droit », dans son application raisonnée en fonction des cas individuels.

Ce n'est pas entre deux affaires d'urbanisme, ou de la CAF, ou de je ne sais quoi, que l'on va traiter ça. Ce n'est pas possible. La discrimination, c'est pareil. Ce n'est jamais simple non plus la discrimination. Parce que je l'ai vu aussi mon boulot, c'est utilisé la discrimination. Je suis discriminée pour avoir etc., il faut quand même être prudent. Je ne doute pas qu'il y en ait bien entendu, mais après ça peut avoir un usage... J'en ai vus qui en avaient un usage extraordinaire de la chose. Donc attention. Tout ce discours bien-pensant sur le multiculturalisme c'est merveilleux, mais ce n'est pas vrai du tout. Des équipes multiculturelles, ce n'est pas vrai du tout que c'est merveilleux. Moi, si j'étais restée [dernière structure de sa vie professionnelle] j'aurais engagé un consultant avec qui j'avais travaillé sur le management et qui travaille avec la HALDE justement. La HALDE lui avait demandé de travailler là-dessus. Sur comment faire fonctionner les équipes multiculturelles. Parce que, moi je voyais des [subordonnées] etc. très en difficulté. Parce que « j'arrive en retard, mais c'est normal » ; ne pouvant plus maintenir un... « Moi je suis comme ça, si vous me dites ça, c'est parce que je suis arabe ». Si vous voulez, ce n'est pas simple du tout. Ça m'aurait intéressée de faire un travail un peu plus approfondi là-dessus pour voir comment... les personnes âgées qui venaient se plaindre parce qu'il y avait évidemment beaucoup d'aides-soignants qui sont d'origine maghrébine, forcément. Alors ils n'étaient pas vraiment ce que j'appelle raciste, des personnes de 80 ans, pour certains ils n'avaient pas l'habitude, voilà ce n'était pas leur histoire. Une fois que le contact est établi, ils ne s'en séparaient plus. Donc il faut traiter avec prudence ces questions. Moi j'ai horreur des grandes envolées...(E28)

Les requérants sollicitant les autres acteurs locaux de la « défense des droits » sont vus, en l'absence d'un corpus juridique clairement défini, comme cherchant davantage à construire leur cause qu'à faire valoir le droit qui aurait dû s'appliquer dans leur situation, comme pour n'importe quelle autre personne. « Le » droit est donc là ce qui permet de distinguer différentes positions dans l'activité de « défense des droits », marquant ainsi clairement que, pour les DMR, le droit est et reste une production étatique, garantie par l'Etat, marquée par son unicité intrinsèque. Cette unicité fonde à la fois l'action des DMR (ils réclament la même application de la règle pour tous) et la cohérence de leur trajectoire, marquée par un attachement à l'administration et, dans le même temps, une distance critique à l'égard du fonctionnement routinier de l'administration.

v. La sélection des dossiers à défendre

Pour ce que nous avons pu observer auprès des délégués, ceux-ci ne présentent que des dossiers qu'ils jugent solides. Cette présélection des dossiers est d'ailleurs négociée avec les administrations avec lesquelles le DMR est en contact :

Il faut des dossiers bien montés et il faut une certaine – je crois que [DMR coordinatrice régionale d'une autre région] appelle ça de l' « autocensure ». Non, c'est pas de l'autocensure en fait, il faut un bon filtrage. Par exemple, en matière d'amendes, on a réussi, avec le procureur de [ville Y], à n'envoyer vraiment plus que les dossiers en béton. Enfin, y'a quelques accidents encore, mais en gros

c'est ça. Et là, il répond. Et je pense que c'est un, comment dirais-je ? Un parti pris qu'il faut prendre dans tous les domaines. Il faut présenter des dossiers sérieux.(E21)

Produit par concertation, qui l'habilite à agir (« il répond ») mais qui constitue également une contrainte pour elle, la crédibilité des dossiers constitue donc la ressource sur laquelle le DMR peut appuyer sa demande : elle est le capital de l'institution. Le poids de cette dernière en dépend donc directement :

Le délégué, vis à vis de ses correspondants, ne monte au charbon que s'il a des biscuits (...) Et puis nous, on est dans la médiation, on n'est pas la bagarre avec l'administration. (E18)

Cette crédibilité est déterminante dans la sélection des cas qui sont présentés. Interrogé sur le choix qu'il avait fait de ne pas intervenir pour un administré handicapé qui devait acquitter 300 euros de taxe d'habitation parce qu'il dépassait le plafond de ressources de 500 euros, un délégué indiqua ainsi :

Je vais me ridiculiser, je vais perdre toute crédibilité, je me discrédite si je fais ça (...) Si on commence à intervenir pour tout le monde parce que Monsieur dépasse le plafond de 500 euros, alors mes interlocuteurs, ils ne m'écouteront plus. (...) Non. Le droit est le droit. Je ne vais pas me discréditer. Et pourquoi aussi je suis respectable ? Parce que je ne me discrédite pas. Je ne vais pas aller leur dire d'effacer l'ardoise alors qu'il a tort. Il a tort. Il dépasse le plafond, il n'a pas droit à cette aide, point. Même s'il le dépasse que de quelques centaines d'euros, il le dépasse. Qu'est-ce que vous voulez défendre là ?(E33)

Voyez par exemple pour Madame X., qui voudrait payer 20 euros par mois : jamais j'écrirais à Y. qui est notre [correspondant ?], j'ai dit : « vous, vous écrivez, vous demandez, mais moi j'écrirais pas ». Qu'elle paye entre 200 et 300 euros, c'est déjà lourd, mais ça me paraît normal, mais 50 ou 100 euros non. Jamais je ne présenterai un dossier comme ça. Si par exemple elle m'avait dit : « dans la famille, il rentre 1000 euros, j'ai deux gosses à charge, j'ai 300 euros de loyer etc. » – c'est calculé vite fait là – et « on me demande 300 euros », là, j'interviens. Alors c'est pas sur le dysfonctionnement, c'est sur la prise en compte de la dimension sociale, du cas social du foyer. Mais pas là : 1800 euros, ils sont propriétaires de leur maison, y'a pas d'enfants à charge, 300 c'est lourd mais 100, ça va pas. Donc la crédibilité, elle vient aussi de la qualité des dossiers qu'on présente, de la qualité de l'argumentation, et puis de la qualité de nos écrits quoi. Donc, on ne présente pas n'importe quoi. (E18)

Cette sélection des cas à défendre est aussi conseillée par les acteurs de la Médiature lorsqu'ils forment les délégués nouvellement nommés. Ainsi, lors d'une de ces formations initiales, l'un des conseillers du siège indique que la différence entre le Médiateur et les associations de défense des droits tient justement à ce que, pour le Médiateur, « tous les cas ne sont pas défendables ». Le capital administratif dont dispose le délégué du Médiateur fonctionne ici comme un *habitus* qui lui permet d'incorporer les critères de recevabilité de la plainte par l'administration concernée, de filtrer les réclamations qui lui sont faites et de maintenir sa position dans l'espace administratif. A l'inverse, un défaut de contrôle dans cet espace social menace sa capacité d'intervention.

Le capital administratif peut alors être compris comme un savoir-faire. Il nous a été donné d'observer une situation au cours de laquelle l'autorité collective accumulée par l'institution avait été neutralisée. Un délégué a été saisi par téléphone par la mère d'un usager EDF du fait que l'électricité n'a pas été rétablie (nous sommes en février et le chauffage dans la maison est électrique) alors que la facture avait été acquittée, après coupure suite à un retard de

paiement. Le délégué cherche alors le nom de sa « correspondante EDF » mais ne le retrouve pas, malgré une fouille attentive de son cahier sur lequel il note différentes informations et une recherche dans ses deux boîtes de courrier électronique. Après avoir une fois raccroché en disant « non pas ça » après être tombé sur le serveur « Bleu Ciel », il se résout à passer par la voie accessible à n'importe quel usager. A ses deux interlocuteurs du centre d'appel EDF, il prend soin de se présenter comme le délégué du Médiateur de la République, en leur demandant s'ils savent de quoi il s'agit. La réponse est évasive : l'un des deux interlocuteurs lui demande en retour, comme à n'importe quel usager, si « on a revu les détails de son contrat ». Toutefois, le délégué réussit à obtenir l'information que la requérante n'avait pas obtenu, c'est-à-dire le fait que le paiement est bien enregistré et que la procédure de rétablissement du courant dans la journée est engagée. Dans cette situation, alors que l'effet lié à la fonction de DMR est visiblement neutralisé, ce qui a permis au délégué de se faire entendre est sa maîtrise des codes sociaux d'une interaction administrative : voix calme et posée, explication claire du problème et de sa demande, restitution chronologique des faits, mobilisation des catégories propres à son interlocuteur (que signale la distinction consommation prévisionnelle/consommation effectuée), maîtrise des impondérables techniques (il donne son numéro de téléphone avant le transfert de son appel, anticipant une coupure de la communication qui se réalisera effectivement). Cette action du Médiateur (qui relève de l'information/orientation) repose pour partie sur sa maîtrise des interactions sociales, c'est-à-dire à un savoir-faire et à un savoir-être.

Ce capital administratif est à la fois un capital social individuel et un capital social collectif³⁸³. Il s'agit d'un capital social individuel dans la mesure où, propriété de l'individu, le carnet d'adresse, le savoir-être et le savoir-faire ont été acquis au cours d'une longue carrière administrative. Le DMR met alors à disposition des requérants, mais aussi de l'institution dans l'ensemble, son capital individuel. Il s'engage au service de l'institution dans son ensemble à chaque fois qu'il procède à une requête à en-tête du Médiateur de la République, à chaque fois qu'il parle en son nom. Ce capital social est également collectif. Le DMR mobilise le capital accumulé par l'institution, par les différents médiateurs et par l'institution depuis sa création, au moment où il s'adresse à une administration : C'est ce que dit par exemple le DMR référent lors de la formation initiale observée :

Parce que quand on fait un courrier avec l'en-tête Médiateur, je peux vous dire que je me relis au moins deux fois. On engage quand même notre sérieux. Un courrier ça peut circuler. [...] Et puis la fonction veut qu'on ne passe pas pour des rigolos ! »(CR observation FI 22/10/2010)

C'est ce capital social collectif qui les habilite à agir dans la mesure où leurs interventions individuelles ne pourraient s'adresser à une aussi grande clientèle, mais devraient être limitées à l'espace d'interconnaissance immédiat de la personne du DMR (sa famille, ses amis, ses relations des premiers cercles). On peut en effet formuler l'hypothèse qu'une administration, sollicitée à autant de reprise par un ancien des siens, refuserait certainement de recevoir des demandes concernant des usagers sans liens (c'est-à-dire dont la probité n'est pas certifiée par la proximité personnelle au DMR). C'est le titre collectif de l'institution qui habilite donc ces DMR à se porter

³⁸³ La littérature sur le capital social oppose un capital social individuel à un type de capital social collectif. Le premier repose sur un capital informationnel et positionnel : l'individu doté d'un capital social individuel dispose de sources d'informations non redondantes ; il peut jouer de ses différentes relations en fonction de ses intérêts ; il peut faire profiter de sa position d'intermédiation – Granovetter, Mark (1973), « La force des liens faibles », in Granovetter, Mark. (2000), *Le marché autrement*, Paris : Desclée de Brouwer). Le second type, collectif, de capital social, repose sur une forte cohésion sociale, sur un fort sentiment d'appartenance, et est « tributaire de toutes les institutions visant à favoriser les échanges légitimes et à exclure les échanges illégitimes » (Bourdieu, Pierre. (1980), « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°31, p. 2-3).

garant d'individus qui ne sont pas des relations personnelles. L'institution autorise donc ces DMR à produire des plaintes en nombre auprès de l'administration. L'institution se porte donc garante de la qualité des demandeurs. Le MDR élargit donc la confiance à accorder à un dossier à un ensemble plus large de requérants que ceux qui sont normalement couverts par les réseaux d'interconnaissance personnelle et qui motivent, parfois, les interventions discrètes auprès d'administrations pour obtenir satisfaction pour un de ses proches. Le MDR peut alors se comprendre comme une l'extension d'un réseau d'interconnaissance administrative à un ensemble indéfini *a priori* d'administrés. On comprend alors, comme évoqué plus haut, que ces DMR soient particulièrement vigilants quant au degré de confiance qu'ils accordent aux demandes des requérants. On comprend alors également que les DMR, notamment ceux qui sont le plus dépourvu de capital social individuel soient aussi les plus tentés de se penser, au moins dans leurs relations avec les autres administrations, comme tributaire du capital collectif de l'institution :

Q : Sur quoi elle repose cette crédibilité selon vous ?

R : La crédibilité ? Alors, elle repose sur : déjà, le médiateur de la république c'est une institution qui existe depuis 73, qui a fait ses preuves. En plus, on a un médiateur depuis six ans maintenant, Monsieur Jean-Paul Delevoye qui est un, comment on dit, un communicant c'est ça ? Un communicant hors pair. Radio, télévision, prise de position ; vous n'aurez qu'à lire, si vous ne l'avez pas déjà fait, la préface du rapport annuel.

Q : Qui a eu un retentissement médiatique en plus très important.

R : Donc, on est connu ; et lui dit lui-même que ce rapport là, dans tous les milieux dans lesquels il a été en débattre, il a fait une centaine de débats là : que ce soient les catholiques, des protestants, des gens de gauche, des gens de droite, personne ne remet en cause son analyse du système français, du système social français. Personne. Tout le monde est d'accord sur son analyse. Donc, la crédibilité, elle vient de l'institution, elle vient de la personne, du médiateur de la république. Et puis, elle vient de nous aussi hein, j'veus l'ai dit tout à l'heure : pour qu'on soit crédible, il faut qu'on présente à nos interlocuteurs des dossiers solides. On peut pas présenter n'importe quoi.(E18)

L'efficacité de l'institution « Médiateur de la République » provient donc d'un jeu double sur les rapports entre un capital social individualisé et un capital social collectif. La façon dont l'institution tient, tiraillée entre l'autonomie que peuvent revendiquer ses délégués territoriaux et le maintien d'une organisation cohérente et d'une unité de façade, donnera à voir les appuis organisationnels qui structurent l'interaction d'un DMR avec un requérant et avec l'administration.

3) Les structures organisationnelles de l'interaction

Dans le même temps, cette institution développe des liens spécifiques entre son centre et sa périphérie, développant simultanément des liens individuels du centre à la périphérie, par le biais des modalités de contrôle des taux d'activités des délégués, par le biais de ses demandes de remontée régulière (tous les 6 mois) de cas significatifs, par sa procédure – qui n'est pas que formelle – de renouvellement tous les ans des DMR. Dans le même temps l'institution développe également des liens cohésifs, qui relèvent davantage du modèle du capital social collectif, tendant à créer un sentiment d'appartenance à une même collectivité, par le biais notamment du développement du travail en réseau au niveau territorial de ses délégués.

L'appartenance du DMR à une institution se visualise tout d'abord dans la mise à disposition d'un ensemble d'outils matériels de travail dont l'organisation matérielle de la permanence est l'un des éléments, de la mise à disposition de secrétaires à celle des locaux, en passant par le fléchage de la permanence dans les locaux de la préfecture ou dans le PAD ou la MJD. L'appartenance institutionnelle du DMR est aussi dessinée par les liaisons que celui-ci entretient avec son centre (relations verticales avec la Médiature) et avec ses collègues DMR (relations horizontales par le biais de relations de travail collégial). Nous verrons alors que l'institution cherche à développer simultanément deux types de liaison entre l'institution et ses délégués territoriaux : à la fois une relation verticale, quasi-hiérarchique, et l'autre horizontale, coopérative. Ces deux types de liaison correspondent aux deux types de capital social dont font usage les DMR dans leurs relations avec les administrations et que l'institution se doit donc d'entretenir. Comme nous le verrons plus loin, cet entretien n'est pas sans poser problème à l'institution, ce qui induit pour le centre l'instauration d'un régime particulier de relations avec ses périphéries.

a) Les outils de travail

Les DMR ont longtemps tenu des permanences uniquement en préfectures. Celles-ci étaient contraintes de leur fournir leur espace de travail. Cependant, ces relations n'ont pas toujours été simples. Les conditions de travail des DMR se sont ainsi dégradées à mesure que l'institution s'autonomisait, mais aussi à mesure que les moyens des préfectures diminuaient. Dans une certaine mesure, le fait que les DMR étaient des agents de Préfecture en activité permettait de rendre en partie invisibles les coûts de fonctionnement de ces permanences :

Alors, c'est qui veut dire que pendant très longtemps, j'ai exercé mes fonctions de médiateur en complément de mes activités à la préfecture et c'était gérable parce que j'avais un secrétariat particulier, une secrétaire qui était très intéressée d'ailleurs par l'activité de médiateur, qui me prenait mes rendez-vous, qui faisait de la pré information etc., qui orientait les gens aussi, par exemple des personnes qui me sollicitaient pour un litige privé. Et puis ensuite, moi je n'avais qu'à traiter les affaires, qui m'tapait mes lettres bien sur, qui m'faisaient mes photocopies, donc voilà.(E15)

Moi, je vois actuellement, on n'a plus de secrétaire et j'ai des coups de fil – puisque je prends tous les mardis matin, je lis l'enregistrement, j'ai trente, quarante appels – y'a des gens qui vous appellent : « voilà, Monsieur ou Madame, je voudrais vous rencontrer. Est-ce que vous pourriez me rappeler ? » (Sourire). Ils raccrochent. Ou alors : « je suis Monsieur Tartempion, j'ai un problème avec la Sécurité sociale, est-ce que vous pouvez me rappeler ? ». Bon. Ils raccrochent. Les gens ne font pas attention, c'est impressionnant.(E35)

Q : Et là, avec la préfecture, ils vous ont alloué le bureau ?

R : Alors, moi, j'ai réussi. Mon prédécesseur, il avait un bureau, il avait un ordinateur donc j'ai récupéré, voilà. Je ne sais pas si je vais garder le bureau parce que je sais qu'ils ont des problèmes de logement et l'autre jour, ils sont venus voir...

Q : Prendre les mesures (sourire) ?

R : Là, je me suis dit : « je vais bientôt être expulsée » (rire).

Q : C'est tacite ? Ou, il y a une convention avec le Médiateur ? Vous ne savez pas ?

R : Non. C'est-à-dire, au départ, les premiers médiateurs, c'était des employés de préfecture. C'était en préfecture et il y a une volonté d'avoir quelqu'un en préfecture, de toute façon. Donc, je ne sais

pas, on trouvera une autre place, un petit cagibi quelque part. Mais, ce que je ne voudrais pas c'est avoir un truc où je n'ai accès qu'un jour, si vous voulez. Alors là, y'a une secrétaire qui prend les communications et qui me fait mes rendez-vous, etc. Comme c'est le cas de beaucoup, quoi. Ceux qui sont en MJD, le secrétariat...

Q : Est assuré.

R : Fait un écrémage déjà, si vous voulez et puis prend les rendez-vous.(E28)

La question de la présence d'une secrétaire est importante pour les DMR. Elle indique déjà au requérant qu'il ne s'adresse pas à une personne seule, mais à une institution. Elle indique également que l'importance du personnage que ce requérant entreprend de rencontrer : elle est ainsi un signe extérieur de la position de l'interlocuteur. Mais surtout, elle représente pour les DMR un filtre important pour le tri des dossiers, permettant de ne recevoir que les dossiers recevables. Elle évite ainsi au DMR de devoir recevoir des personnes pour des litiges privés (avec des opérateurs de téléphone par exemple). Dans un PAD, un ou une juriste fait souvent office de premier accueil pour les requérants, ou un greffier dans le cas des MJD. Ce DMR en PAD dit ainsi de la juriste qui travaille dans ce PAD :

Elle filtre les dossiers. Sans elle, je ne pourrais pas travailler. (E18)

Cette juriste nous servira aussi un café à peine arrivés dans le bureau de ce DMR. Au cours de l'observation, un dossier hors compétence (problème avec un opérateur téléphonique) arrive. A l'issue de l'entretien, après avoir renvoyé la requérante vers d'autres permanents du PAD, il va prévenir la juriste de l'erreur d'orientation, mais revient en indiquant que cette requérante avait en fait eu la stagiaire du PAD au téléphone, stagiaire peu informée des prérogatives des uns et des autres dans ce PAD.

Le changement de focale, des interactions concrètes aux liaisons au niveau institutionnel entre préfectures et Médiature, permet d'apercevoir que ceux-ci ont fait l'objet de plusieurs clarifications par voie de circulaire. La circulaire n°3886 du 15 juin 1993 relative aux moyens des délégués départementaux du Médiateur de la République, ainsi que les rapports 1989 et 1998 du Médiateur de la République indiquent que le Premier Ministre est obligé de rappeler aux préfets les moyens qu'ils doivent offrir aux délégués du Médiateur, comme par exemple, dans le rapport 1989, au chapitre « Missions des délégués du Médiateur » : « Bien qu'en exerçant leur mission les délégués du Médiateur soient totalement indépendants de la préfecture, le Premier ministre a bien voulu rappeler aux préfets la nécessité de faciliter leur tâche. Cet intérêt manifesté par le Premier ministre à l'égard de l'action des délégués départementaux du Médiateur est certainement important pour le succès de la politique de renouveau du service public engagée par son Gouvernement et à laquelle il attache son autorité personnelle ». La circulaire 000428 du 26 juin 2007 aux préfets conjointe au Ministère de l'Intérieur et au Médiateur de la République rappelle les missions du Médiateur et de ses délégués et précise « ce qui est fourni par le Médiateur de la République et ce qu'il appartient aux Préfets de mettre à disposition sur votre budget global ». Le Médiateur et ses délégués peuvent alors diversifier ses points d'appui institutionnels. Il peut trouver des ressources de fonctionnement auprès d'un autre ministère (de la Justice et non plus seulement de l'Intérieur) et sur les municipalités (pour les PAD) qui mettent en place les différentes structures dans lesquelles les délégués interviennent désormais.

b) Les appuis collectifs de l'identité : horizontale et verticale dans le travail en réseau

L'organisation du travail en réseau constitue l'une des priorités de la DDT. Elle se structure autour de deux activités qui, tout en se ressemblant beaucoup, visent deux objectifs différents. Il s'agit d'un côté de la fonction de « coordinateur régional » et, de l'autre, « d'animateur départemental ». Ces deux versants du travail en réseau ne répondent pas nécessairement à une demande venue des DMR. Ils correspondent à un travail de l'institution sur sa propre organisation et constitue à ce titre un « travail de réforme³⁸⁴ ». Elle doit être étudiée en fonction des enjeux qu'elle représente pour le centre de l'organisation, des réponses que les DMR peuvent leur apporter et de leur appropriation locale. Elle doit aussi être retracée comme l'un des éléments de la relation qui unit le centre à ses périphéries.

i. La dimension individuelle du capital social : la verticale nationale

Le développement d'un échelon de coordination régional est lié au développement du réseau des DMR. Auparavant limité à un par département, les DMR n'étaient pas très nombreux et pouvaient être coordonnés au niveau national. A compter des années 2000 et du développement des DMR par le partenariat au sein que le Médiateur a signé avec la politique de la ville, le nombre de DMR par département a augmenté, posant sur un même territoire la question de l'homogénéité des pratiques qui n'étaient pas aussi sensible lorsque les administrés ressortaient du territoire d'un unique DMR départemental.

Q : Et ça, cette idée d'animation collégiale, elle s'est implantée on va dire de quelle façon ?

R : Alors à l'origine, si vous voulez, ça remonte à plusieurs années mais ça a concerné au départ que les départements où y'avait un nombre important de délégués du médiateur, c'est-à-dire plus de cinq, cinq ou plus. C'était dans le cadre d'un programme mis en œuvre par un précédent médiateur de la république qui a été de proximité quoi. Puisqu'à l'origine des délégués, y'en avait un par département, en préfecture, après petit à petit, le réseau a été augmenté ; et au moment de cette convention avec le ministère de la ville, dans tous les départements où y'a des problèmes importants de banlieues sensibles et autres, on pouvait avoir cinq, six, voire plus, de délégués du médiateur. Et c'est là où y'a eu besoin de faire une coordination départementale pour que par exemple, si y'a à rencontrer les autorités, si y'a à faire une conférence de presse, bah qu'il y ait quelqu'un qui soit l'interlocuteur privilégié des autorités, des médias, etc. Voilà. Mais ça, ça concerne la coordination purement départementale.(E17)

Q : Sinon, avant qu'on revienne sur l'animation collégiale elle-même, quand vous êtes reçus à la médiation, qui, on va dire, coordonne les réunions ? Qui sont vos interlocuteurs ?

R : Alors, c'est [le directeur du développement territorial], qui anime le réseau des délégués et bien sur le réseau des animateurs et coordinateurs. Puisque la fonction de coordinateur existe encore au niveau des départements et les coordinateurs sont devenus souvent animateurs régionaux.(E17)

Le développement du nombre de délégués au niveau territorial appelle donc une première réponse de l'institution³⁸⁵. Celle-ci a pris la forme des « coordonnateurs départementaux », puis des « coordonnateurs régionaux ».

Bah si vous voulez, comme je vous ai dit, au début, la coordination c'était uniquement les départements où y'avait plus de cinq délégués.(E17)

³⁸⁴ Bezès Philippe et Patrick Le Lidec. (2011) « Ordre institutionnel et genèse des réformes », in *Sociologie de l'institution*, sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé. Paris : Belin, p. 55-73, p. 56 : « Nous considérons que les réformes institutionnelles constituent des activités formalisés prenant pour objet la transformation d'une ou plusieurs des règles constitutives codifiées d'une institution, et non pas seulement des régularités plus spontanées associées à la culture institutionnelle et produite dans le cours des interactions ».

³⁸⁵ Sur cette source de changement dans les institutions, voir Bezès Ph. et P. Le Lidec, *art. cité*, p. 60-61.

Ces coordonnateurs bénéficient de « privilèges » liées à leur position dans l'organisation. Elle assure notamment à ces « coordonnateurs » une fonction de représentation des autres DMR auprès des autres administrations, donnant à celui-ci ce que Roberto Michels appelle un « privilège de notoriété »³⁸⁶. Cela nous est donné à voir, notamment pour le premier exemple cité, dans un département où le poste de coordonnateur est vacant :

Ce qu'il faudrait, justement, là, la coordination, c'est là que ça se fait sentir le problème que l'on n'ait pas, nous, un coordonnateur qui n'a pas un titre de chef mais enfin qui représente les autres. Faudrait quelqu'un pour intervenir auprès du préfet. (E17)

Et chaque fois, si vous voulez, dans mon rôle de coordonnateur, moi, j'ai des contacts avec toutes ces administrations et services publics, je les rencontre à titre personnel en tant que coordonnateur. (E35)

Second privilège : un « privilège d'information », pour continuer à suivre la typologie de R. Michels. Le DMR coordonnateur joue un rôle d'intermédiaire entre le centre et les périphéries :

R : Bah si vous voulez, j'ai un peu le rôle de l'information ascendante et descendante. Moi, j'suis convié en moyenne tous les trois mois à la Médiature, on rencontre le médiateur de la république qui nous donne ses grandes orientations et je fais une information descendante auprès de mes collègues.

Q : Vous êtes convié en tant qu'animateur ?

R : En tant qu'animateur. Le Médiateur de la République reçoit : y'a une réunion de travail des animateurs régionaux tous les trois mois. Là aussi, si vous voulez, c'est le même type de réunion : c'est l'information descendante et ascendante et à chaque fois le médiateur de la république lui-même nous rencontre un moment de la journée pour échanger, nous donner ses grandes orientations, les actualités etc. (E17)

Parce que y'a des réunions de coordonnateur à Paris donc déjà, Monsieur [W] nous fait le point de s'il y a des nouveautés, ou des textes en cours, ou des choses comme ça. (E36)

L'institution de relations de coordination au niveau régional conduit tout d'abord à la verticalisation des relations entre centre et périphérie en introduisant, au moins de manière formelle, des échelons intermédiaires entre le centre et la périphérie. Ces coordonnateurs régionaux sont en effet désignés par le centre parisien :

Q : Qui est-ce qui nomme les coordonnateurs ? Est-ce qu'il y a, justement, pour devenir coordonnateur, un temps minimal où on doit avoir été dans l'institution ?

R : En général, on ne l'est pas tout de suite, oui. Le problème : qui recrutent-ils ? Ils recrutent les gens que ça intéresse et qu'ils jugent capables (sourire). Il faut être intéressé par le travail en équipe, il faut être intéressé, aussi, un p'tit peu, par le « teaching », le fait d'apprendre parce que y'a un p'tit peu le côté maître d'école là-dedans. J'organise des réunions, je mets des sujets de réflexion sur la table : organiser, un peu, tout ce travail pédagogique, finalement. Je crois qu'en règle générale, c'est nous – enfin, [X] comme moi – qui avons dit au [directeur de la DDT], parce que c'est lui qui décide de ça, le directeur du développement territorial, et il soumet ça ensuite au Médiateur qui entérine. C'est [le directeur de la DDT] qui choisit, en fonction des contacts qu'il a avec les gens. C'est un peu une manière d'être intégré à la Médiature elle-même, au siège. C'est vrai que là, on est un p'tit peu à cheval sur les deux : sur le réseau et sur le siège. Parce qu'on est amené à prendre en compte la

³⁸⁶ Michels, Roberto. (1911) *Les partis politiques*. Paris : Flammarion.

logique de fonctionnement de l'institution, à essayer de la faire comprendre – dans les deux sens d'ailleurs. C'est un travail très intéressant. J'aime beaucoup. (E21)

Cette nomination peut être vue – même si nous ne sommes pas en mesure de rétablir le choix dans l'économie des pratiques de la DDT – comme une forme de reconnaissance de la conformité du travail avec les attentes de l'institution.

Q : Et pourquoi y'a pas de coordonateur en fait dans le département ?

R : Ça, faudrait demander ça [au directeur de la DDT]. Y'en avait un, il est parti et y'en a jamais eu de remplacé. Alors, est-ce que [le directeur de la DDT] trouvait à l'époque qu'il n'y avait pas de compétence, enfin de personnalité qui méritait ce titre ? Ou bien, est-ce que c'est l'approche du défenseur des droits qui fait que plus on approche, ça ne sert plus à rien de nommer qui que ce soit, attendons de voir ?(E17)

On peut avancer l'hypothèse que cette structuration renforce le lien hiérarchique entre le DMR et son centre. Cette dimension est toutefois déniée par les DMR, notamment par l'un d'entre eux qui assurent les fonctions de coordonnateur et d'animateur :

L'animateur n'est pas le patron, c'est évident, y'a pas de relations hiérarchiques.(E17)

Toutefois, la création de ce niveau de coordonnateur introduit des incitations managériales :

Moi, je ne vois pas tellement d'intérêt sauf sur le fait qu'on se retrouve, des délégués de plusieurs départements, où on fait un peu le point de nos dossiers. C'est plus convivial que où on n'apprend pas grand chose, quoi. Mais voilà.. (...) Bon, lui [le directeur de la DDT] considère qu'il les faut, que c'est nécessaire pour créer le lien entre nous. Alors, peut-être qu'il le faut parce que c'est vrai que depuis que j'y vais maintenant, on a créé des sympathies, voilà. Mais, c'est sur la sympathie, c'est plus au plan de la convivialité que pour apprendre. Je n'ai pas besoin de ça pour être mobilisée, alors qu'on peut avoir le sentiment que c'est pour nous mobiliser. Or, je ne l'ai pas.(E32)

Elle introduit également un indicateur d'investissement dans les fonctions de DMR. L'assistance aux réunions de coordination est ainsi une exigence explicite du « contrat » qui lie le DMR à l'institution. La présence à ces réunions témoigne du niveau d'implication dans l'institution :

Et puis tous les ans, on demande à chaque délégué de remplir une fiche d'engagement comme quoi il souhaite être renouvelé ou pas dans ses fonctions ; et s'il souhaite être renouvelé : comme quoi il s'engage à consacrer au moins une journée à recevoir le public dans la semaine, comme quoi il s'engage à travailler dans le cadre de l'animation en réseau, dans le cadre de l'animation collégiale etc. Voilà.(E17)

Mais c'est vrai que, bon, y'a des déperditions, y'a des gens qui restent peu de temps parce qu'ils avaient mal compris le poste. Dans [département D], on a eu un collègue qui a fait à peine un an parce que dès le départ, il n'est pas venu aux réunions collégiales etc., les réunions des partenaires invités - j'sais pas pôle emploi au niveau régional ou la caisse régionale d'assurance maladie etc. - il venait pas, donc on a vu tout de suite qu'il ne portait aucun intérêt à la fonction.(E17)

Ces réunions font toutefois largement augmenter le coût, en temps, en argent mais aussi symboliquement, de l'attachement aux fonctions de Médiateur. A propos d'une autre coordinatrice qui fait des réunions le samedi, un coordonnateur régional indique :

Elle fait ça, je crois, tous les mois, le samedi. Elle a beaucoup de talent, certainement, parce que moi, je me vois mal décider les collègues à venir le samedi.(E21)

Ces réunions demandent aussi de trouver des locaux pour se réunir. Certains, originaires d'Ile-de-France, ont indiqué avoir tenté de réunir dans les locaux parisiens de l'institution, solution la plus pratique vu les lieux de résidence des uns et des autres, avant de prendre leurs distances et de préférer un lieu de réunion hors des murs de l'institution, dans leurs départements. En province, une coordinatrice a opté pour un restaurant. La coordination de cette autorité administrative doit trouver un moyen de fonctionner au moindre coût :

Moi, j'ai dit : « je peux me débrouiller pour [trouver un endroit, du fait de ses anciennes fonctions] qui nous reçoit parce qu'autrement, louer des salles ça vous coûte la peau du dos pour trois fois rien ». Je veux dire, c'est intéressant de se voir mais il ne faut pas qu'on y investisse encore pour louer une salle.(E36)

Un DMR indique toutefois se rendre de très mauvaise grâce à ces réunions :

C'est un peu là-dessus, sur cette obligation de faire des réunions de coordination ; c'est là où je serais peut-être à l'égard du siège plus nuancée. Parce que, déjà, ça nous prend du temps ; on a du travail à la maison ; on a obligation d'aller à des réunions de coordination et là, cinq par an, ça fait beaucoup.(E32)

L'introduction de ces coordonnateurs régionaux par le centre introduit donc davantage de relations hiérarchiques entre le centre et ses périphéries. Paradoxalement, compte tenu de leur appellation, ces coordonnateurs renforcent les liens individuels entre le centre et les périphéries puisqu'ils renforcent la dimension pyramidale de cette institution. Toutefois, cette description peut laisser place à des appropriations qui ne vont pas nécessairement dans le sens de cette verticalisation :

Mais, y'avait aucune coordination avant parce qu'il n'y avait pas de coordinateur et pas d'envie d'être coordonné et comme on est en train, maintenant, de basculer sur le Défenseur des Droits, on ne nomme pas - ce qui ne nous empêche pas d'organiser de manière informelle des réunions.(E29)

En ce sens, la création de réseaux de coordination régionaux peut amener les DMR à prendre des positions qui ne sont pas nécessairement celles de l'institution dans son ensemble. Ainsi, si l'entrée de la HALDE et de la Défenseure des Enfants dans le périmètre du Médiateur pouvait laisser penser à une prise de leadership de ce Médiateur sur les autres structures – ce qui est à étudier dans l'organisation naissante du Défenseur des Droits – et pouvait donc correspondre à une volonté du Médiateur face à d'autres médiateurs, pour conforter sa place dans le « champ organisationnel » de la médiation, les DMR pouvait en revanche prendre une position contraire, produite au sein de ces réunions de coordination, alors que dans le même temps, des réunions de préfiguration et de préparation des positions du Médiateur avait lieu au sein de la DDT pour produire la position commune de l'institution sur la fusion administrative à venir :

Q : Et ce décalage, cet élargissement de la mission... vous en parlez avec les autres délégués, entre vous ?

R : On avait fait une contribution, parce qu'on a des réunions de coordination tous les mois, la Médiation nous avait demandé de travailler un peu, et on avait fait une contribution sur comment on voyait les choses au sujet du défenseur des droits. On avait demandé entre autres, que les choses soient bien séparées.

Le développement de ces coordonnateurs régionaux peut se penser comme une façon pour le centre de renforcer la hiérarchisation des rapports entre le centre et la périphérie contribue donc paradoxalement à renforcer l'importance du capital individuel de chaque DMR. De plus,

l'introduction d'un encadrement intermédiaire, visant à mieux manager les équipes de terrain, pourrait, en fonction de ses appropriations locales donner finalement naissance à un sentiment d'appartenance collective, non au Médiateur, mais un sentiment collectif d'appartenance à des fonctions spécifiques de DMR, qui pourrait aller contre les intérêts de l'institution centrale³⁸⁷. L'institution a également mis en place des procédures dites « d'animation » qui, ressemblant fortement aux premières, visent toutefois un objectif bien différent, puisqu'il s'agit là de développer le sentiment d'appartenance à une même institution dans son ensemble : le Médiateur de la République.

ii. La dimension collective du capital social : l'horizontale locale

A côté des fonctions de coordinateur, il existe également des fonctions d'animateur. Ce sont souvent les mêmes DMR qui assurent les deux fonctions. Si la fonction de coordination est orientée vers l'extérieur (porte-parole du Médiateur vis-à-vis de l'extérieur), et par une circulation verticale (du haut vers le bas de l'institution), la fonction d'animation est elle orientée vers la circulation horizontale de pratiques, cherchant l'homogénéisation des pratiques individuelles. Elle vise ainsi à renforcer la cohésion des différents individus :

L'animation est arrivée après parce qu'il s'est avéré que même dans les départements où y'avait que un ou deux délégués, il fallait lutter contre l'isolement, veiller aussi : parfois au bout d'un certain nombre d'année, certains délégués se comportaient un peu comme des professions libérales en oubliant qu'elle était la doctrine, la philosophie de l'institution et donc c'est pour ça qu'il est bien de faire ces réunions d'échange.(E17)

Alors, quand on fait, nous, des études de cas sur notre équipe donc collégiale de [Z], on se rend compte qu'avec des délégués qui – c'est une excellente équipe, c'est vraiment des gens très compétents, motivés – on se rend compte que même dans ce cas là, on n'a pas tous la même analyse de la recevabilité : certains disent « bah moi je prendrais pas », « moi, j'prendrais ». C'est pas une science exacte. Les problèmes nous arrivent de manière, comme la vie.(E15)

Ces réunions sont dites « d'animation » notamment parce qu'il s'agit d'apporter quelque chose de plus au réseau. Pour l'un des délégués rencontrés qui avait été envoyé dans une autre région que la sienne pour structurer un réseau, cela avait été la transmission de ses pratiques professionnelles, des méthodes qu'il avait rodées pour s'organiser dans son travail. Lors d'une observation conduite de l'autre côté de la France, nous avons ainsi vu la technique employée par ce DMR réemployée par une DMR nouvellement formée qui avait bénéficié de ces conseils. Ces réunions d'animation sont aussi l'occasion de discuter collectivement de cas traités par les DMR.

Q : Et sur la dimension vraiment « échange des pratiques », concrètement, vous êtes dans la narration de cas ? Comment ça se passe vraiment ce moment d'échange des pratiques ?

R : (...) Mais effectivement, on parle de cas soit délicats qui ont été traités par des collègues qui nous donnent leur expérience et puis on échange, ou alors soit de cas un p'tit peu exceptionnels, ça se produit parfois, ou soit on pose une question en disant : « là, cette affaire là, je viens d'être saisi, a priori j'ai pas de solution, qu'est-ce que vous en pensez ? ». Voilà. On intervient aussi sur la recevabilité puisqu'effectivement le périmètre d'intervention du médiateur de la république est plus large que celui des tribunaux administratifs mais en même temps on ne peut pas tout faire donc il est intéressant d'éviter, pour des délégués qui peuvent être en place depuis très longtemps, de vouloir faire n'importe quoi pour rendre service. J'ai vu certains délégués, par exemple, intervenir auprès de

³⁸⁷ On retrouve ce paradoxe de l'action collective spécifique au bénévolat dans d'autres structures, notamment associatives. Voir sur ce point : Simonet, Maud. (2010) *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*. Paris : La Dispute.

banques parce qu'une banque avait refusé un crédit à une entreprise et ça, c'est absolument pas notre rôle. Faire connaître au chef d'entreprise qui vous appelle généralement parce qu'il a fait la confusion avec le médiateur du crédit dont on a beaucoup parlé au moment de la crise économique, ça oui c'est dans le rôle du délégué d'orienter. Mais par contre d'intervenir directement auprès de la banque, certainement pas. C'est un litige privé. Voilà. Et donc c'est bon de revenir à ces notions de base.(E17)

L'autre dimension de ces réunions d'animation est d'amener un interlocuteur administratif (EDF, impôts...) à venir se présenter pour devenir le point de contact des DMR. Ainsi, les entretiens permettent de distinguer deux types de contacts : d'une part, des contacts familiers avec des interlocuteurs, réguliers, liés en général à des relations préexistantes ou à l'ancienneté du DMR dans ses fonctions. D'autre part, il peut s'agir de contacts purement institutionnels, désignés d'institutions à institutions, par exemple entre GDF, EDF et la Médiature, pour fixer des « correspondants » dans des administrations ou des services publics (ou encore considérés comme tels par le MDR) qui sont fréquemment incriminés par les requérants.

Q : Le téléphone c'est plutôt pour les gens que vous connaissez déjà, et l'email c'est plutôt pour des gens que vous n'avez pas encore rencontrés ?

R : Oui, ou si je ne peux pas les joindre etc. par exemple, EDF GDF, au téléphone on ne peut pas les joindre, on a des contacts.

Q : Des correspondants ?

R : Des correspondants, là je fonctionne par email. Parce que les joindre c'est quasiment...

En ce cas, on s'aperçoit que les DMR rencontrent collectivement un interlocuteur en qualité de DMR, et non du fait de leur carrière passée dans l'administration. C'est l'institution qui leur apporte là un point de contact.

Chaque mois, nous nous rencontrons pour examiner les problématiques qu'on peut avoir en commun. Puis surtout, c'est très intéressant pour rencontrer des responsables de services administratifs qui nous présentent leur administration et qui donc échangent avec nous sur les problèmes, comment dire, sur les modalités de partenariat qu'on peut avoir avec eux. C'est intéressant. C'est beaucoup plus intéressant d'avoir un contact personnel avec les gens pour ensuite discuter de cas particuliers avec eux.(E30)

Les administratifs ainsi rencontrés sont ceux avec lesquels les DMR rencontrent les plus souvent des problèmes. L'effet de groupe permet de faire venir des hauts responsables des services incriminés :

Donc là, on a fait venir le grand directeur régional de EDF, de GDF, et on leur demande d'avoir des correspondants privilégiés.(E15)

Dernièrement, j'ai rencontré la CARSAT, très longuement. Et, la prochaine réunion des délégués du Médiateur de la République – pour ce qui me concerne, dans les trois départements – je vais faire venir cette structure. Chaque fois, je fais venir une structure avec nos correspondants ou le directeur de l'organisme. La première fois, j'ai fait venir l'URSSAF, la fois d'avant, j'ai fait le RSI, etc. Chaque fois, y'a une intervention de deux heures, trois heures avec une administration ou un service public.(E35)

Dans ce dernier cas, le DMR, coordonateur régional, indique avoir rencontré, ès qualités, le représentant de la CARSAT et décide d'en faire bénéficier toute l'assemblée.

Alors en général dans une réunion collégiale de ce type, y'a une rencontre avec des interlocuteurs extérieurs. Ça peut être aussi bien, ça dépend des relations de chacun, c'est chaque délégué qui au

niveau de son département prend les contacts en fonction des facilités et me propose un ordre du jour et des contacts etc. : ça peut être un parlementaire, voilà, chaque fois qu'on le peut, ça peut être des rencontres avec des grands services de l'Etat qui sont en mutation ou qui veulent attirer notre attention sur le fonctionnement de leur commission de recours amiable etc.(E17)

Toute la difficulté, pour faire reconnaître la dimension collective de ce capital social, est de trouver des niveaux d'intervenants extérieurs qui puissent bénéficier à tous individuellement, c'est-à-dire que tous puissent ensuite réutiliser le contact ainsi forgé grâce au capital collectif de l'institution dans l'exercice individuel de leur travail. C'est ce que raconte cette DMR, à partir du compte rendu fait ses collègues d'une réunion à laquelle elle n'a pas assisté :

Ils ont fait intervenir également quelqu'un de la CPAM. Mais là, les collègues, qui m'ont donné des infos après, avaient l'air de dire que c'était un peu dommage que ce soit... parce que la CPAM, c'est du local. Donc, en fait Gaz de France ça concernait les quatre départements ; la maison d'arrêt concernait essentiellement les intervenants en maison d'arrêt donc on est trois ; et au niveau de la CPAM, c'était uniquement pour le [dpt T]. Donc, ils ont un peu regretté...

Cette tension entre capital social individuel et collectif se remarque également dans le mode interdépartemental ou régional choisi pour organiser ces réunions. Le mode interdépartemental implique les DMR de tous les départements en alternant le lieu de réunion. Dans ce cas, c'est un DMR qui reçoit ses collègues, sur le mode de la visite. A l'inverse, le mode régional introduit l'idée d'une coordination régionale et d'une appartenance à une même institution, définie localement. A l'issue de l'échec de la venue de la personne de la CPAM, qui a pu expliquer les règles en vigueur – mais dont le contact n'était utile qu'aux DMR de ce département, et dont les pratiques d'interprétation des règles peuvent ne s'appliquer qu'au niveau local –, les DMR ont opté pour un fonctionnement centralisé. La coordination régionale garantissant que tous devront jouer le jeu du collectif.

Ils ont demandé d'ailleurs que désormais, on le fasse plutôt de façon centrale dans la région. (E36)

Enfin, ces réunions visent à renforcer le sentiment de familiarité et de solidarité entre DMR.

Ce qui veut dire bien sur que l'animation collégiale ne s'arrête pas à l'organisation de quelques réunions mensuelles, annuelles pardon. En réalité, à partir du moment où un réseau fonctionne, et c'est le cas, dès que l'un d'entre nous est confronté à une difficulté etc., il appelle l'animateur ou les membres du réseau, on échange sur les bonnes pratiques etc. C'qui veut dire que c'est devenu, j'dirais, un petit club d'amis en réalité. (E17)

C'est ainsi que ces réunions d'animation, parce qu'elles sont faites pour harmoniser les pratiques, pour renforcer la cohérence et augmenter le capital relationnel des DMR renforcent la dimension collective du capital social.

Et là, [le directeur de la DDT] a une très haute idée de l'exigence des qualifications de compétences et de compétences qui se « collectivisent », c'est-à-dire qui s'épaulent mutuellement, s'enrichissent mutuellement.(E15)

De ce fait, elles renforcent le contrôle collectif que les DMR exercent – sans malveillance – les uns sur les autres :

Q : Et comment ça se passe effectivement alors quand un des délégués dévie un peu par rapport à sa mission initiale ?

R : (...) C'est simplement de, bah en discutant, en comparant, de faire comprendre à chacun qu'il est pas forcément dans la norme et ça se passe en général comme ça. De même, on compare, mais gentiment, nos statistiques puisque l'appareil informatique nous permet d'avoir des statistiques

extrêmement précises sur notre activité. Bon. Quand un délégué nous annonce que sa moyenne de traitement des dossiers est de trois jours - de traitement des réclamations, j'veux dire, une information, ça s'donne dans la journée, oui - mais une réclamation, ça demande plus de trois jours, on est un peu étonné alors là on lui dit, les autres lui disent, les animateurs, les autres lui disent : « bah nous on met tant de jours » etc. Quand un autre nous dit : « moi je mets quatre-vingt dix jours », là ça devient un petit peu inquiétant aussi, bon.(E17)

Si le capital social individuel induit une grande marge de manœuvre des DMR dans l'exercice de leur activité, la dimension collective de ce capital induit à l'inverse une plus grande homogénéisation des pratiques et des comportements. Comment l'institution parvient-elle à faire coexister ces deux structures différentes du capital social ?

La structuration de l'institution est encore complexifiée par le fait que les DMR expérimentent des situations très différentes les unes des autres. Les fonctions qu'ils occupent ne renvoient donc pas à un travail identique, d'une permanence à l'autre. Aux tensions qui peuvent émerger consécutivement aux structures différentes de capital qui constituent l'institution, il convient d'ajouter des expériences pratiques très différentes. Celles-ci créent un nouveau niveau de segmentation, interne à l'institution, générant une nouvelle forme « dirty work », induisant des hiérarchisations internes au Médiateur, et des représentations différentes de l'institution.

III. Une expérience différenciée selon les lieux de permanence³⁸⁸

Les délégués du Médiateur de la République interviennent dans une pluralité de lieux qui vont des préfectures aux établissements pénitentiaires, en passant par différentes structures de proximité. Ces lieux produisent des effets, à la fois sur l'expérience des délégués eux-mêmes, sur leurs pratiques, mais figurent aussi différents types de populations susceptibles d'avoir une interaction locale avec l'institution Médiateur de la République.

La présente partie revient ainsi dans un premiers temps sur l'influence du lieu d'implantation des permanences des DMR en milieu ouvert (A.), pour s'intéresser dans un second temps aux permanences des délégués en milieu fermé (B.).

A. « Le poids du lieu » : la localisation des permanences des délégués du Médiateur de la République

Les permanences des délégués du Médiateur de la République peuvent se tenir dans différentes structures : préfectures, antennes municipales, Maisons de la Justice et du Droit (MJD), maisons des services publics, points d'accueil multi-services, Points d'Accès au Droit (PAD)³⁸⁹ notamment. En 2010³⁹⁰, on comptait ainsi 428 points d'accueil pour 286 délégués

³⁸⁸ Cette partie a été rédigée par Thomas Ribémont.

³⁸⁹ Sur ce type de structure, voir Lejeune, Aude (2011), *Le droit au Droit. Les juristes et la question sociale en France*, Paris : Ed. des Archives Contemporaines.

territoriaux. La même année, 214 délégués accueillent le public dans des structures de proximité³⁹¹ tels les MJD, les maisons des services publics ou encore les points d'accès au droit, ce qui suppose qu'un même délégué puisse intervenir dans des lieux différents. Pour exemple, en 2010, les cinq délégués du département du Gard recevaient le public dans douze points d'accueil différents³⁹². Ainsi, la même année, on comptait 146 lieux de permanence se situant dans des préfectures ou dans des services de l'Etat, 105 en MJD ou PAD, 54 dans des locaux rattachés aux collectivités territoriales, 56 dans des maisons des services publics ou encore 63 en milieu carcéral.

Ces lieux de permanence ne sont pas neutres et produisent des effets sur l'activité des délégués, sur la perception qu'ils se font de celle-ci ou encore sur le type de public qui sollicite les délégués. Nombre de travaux académiques ont d'ailleurs montré combien la nature institutionnelle d'un lieu d'accueil, son organisation spatiale ou encore son emplacement géographique pouvait influencer profondément sur la relation d'accueil, sur les pratiques et les représentations des usagers et de ceux supposés les servir, ou encore sur la nature des publics concernés³⁹³.

A partir du point de vue des délégués interrogés, la présente section revient sur ces enjeux en trois sous-sections. La première s'attache à montrer que la délégation de la Médiature demeure pour certains publics un objet mal délimité (I) ; la seconde s'intéresse aux effets de la localisation de la permanence sur le type de public fréquentant les bureaux des délégués (II). La troisième, enfin, revient sur la perception que se font les délégués eux-mêmes de leur lieu de travail (III).

1) Les délégués du Médiateur de la République : un objet « flou » ?

a) Connaissance du lieu par les usagers : quand les populations les plus précarisées se révèlent les moins informées

En dépit du travail de communication entrepris par le siège (notamment site internet et interventions médiatiques du Médiateur) et par les délégués (interviews dans la presse locale par exemple) pour accroître la notoriété de l'institution, et d'une information relayée par les principaux sites administratifs (*vosdroits.service-public.fr* ou encore, par exemple, de nombreux sites de communes en France), les populations les plus précarisées semblent encore pâtir d'un manque d'informations relatives à l'institution Médiateur de la République, tant au niveau local que national. C'est ainsi qu'un délégué constate que :

[...] ce sont des gens qui sont complètement devenus marginaux et qui ne savent pas qu'on existe. Y'en a encore trop parce que je suis certain que même si la Médiature a fait globalement dans l'année 70 000 interventions, à mon avis, ça ne répond pas réellement aux besoins de la population. On devrait être à des années lumière de ces chiffres encore. Mais y'a un manque d'information.

³⁹⁰ Voir sur ce point le rapport annuel du Médiateur de la République, 2010, consultable en ligne, <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-03-00-10>.

³⁹¹ Avant 2000, les délégués du Médiateur de la République recevaient exclusivement en préfectures.

³⁹² Sources : le rapport annuel du Médiateur de la République, 2010, consultable en ligne, <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-03-00-10>.

³⁹³ Voir par exemple sur ce point, Dubois, Vincent (2010), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica, 3^e éd. ; Siblot Yasmine (2008), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris : Presses de Sciences Po. ; Contamin, Jean-Gabriel (2008), *et al., Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*, Paris : La documentation française.

Comme les gens ne connaissent pas les antennes de point d'accès au droit, les antennes juridiques, etc (E. 40).

Un tel constat, qui fait écho aux analyses en termes de capitaux culturel, économique et social, pourrait trouver une première explication dans l'inégal accès de la population française à l'outil internet et dans des pratiques différenciées des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) en fonction des couches sociales considérées. C'est ainsi que, dans une enquête menée en 2008 et publiée en 2009, Olivier Donnat, constatait que « les jeunes et les milieux favorisés sont les principaux utilisateurs de l'internet et des nouveaux écrans, à la différence de la télévision dont la consommation a toujours été plutôt le fait des personnes âgées et peu diplômées. [Par ailleurs] la durée d'écoute de la télévision décline avec le niveau de diplôme alors que celle consacrée aux nouveaux écrans a tendance à augmenter. Il en est de même pour le niveau de revenu, si bien que les cadres supérieurs compensent en partie les dix heures hebdomadaires qu'ils concèdent aux ouvriers sur la télévision par un investissement plus important dans les nouveaux écrans de l'ordre de cinq heures »³⁹⁴. De la même manière, Maya Bacache-Beauvallet, David Bounie et Abel François ont montré qu'il existait une fracture dans l'usage de l'e-administration liée aux compétences informatiques et au niveau de formation³⁹⁵.

Cette situation expliquerait, en partie, que les populations les plus précarisées et les plus faiblement dotées en capitaux culturel et social aient un accès plus limité que d'autres à l'information relative aux délégations du Médiateur de la République. Aussi d'autres acteurs, à l'instar des assistant(e)s sociaux sont-ils amenés à jouer un rôle de « passeurs » d'information auprès de ces publics. Comme le souligne ce délégué :

Il y a des administrations qui les envoient chez le médiateur quand ils n'arrivent pas à solutionner un problème. Les assistantes sociales, elles envoient chez le médiateur, et les assistantes sociales elles me connaissent en plus. Il y en a beaucoup [des assistant(e)s sociaux] qui vont maintenant sur internet, donc sur le site du médiateur. Il y a nos coordonnées, les numéros de téléphone, etc (E. 28).

b) Les permanences : un accès parfois difficile

A ce premier constat, s'ajoute le fait que certaines permanences se révèlent parfois difficiles d'accès, soit par manque d'indications, soit en raison de leur localisation géographique et/ou de leur domiciliation. Plusieurs de nos enquêtes ont ainsi montré que les bureaux des délégués du Médiateur de la République pouvaient se situer dans des annexes difficilement repérables par défaut de signalisation, parfois à l'écart des institutions qui les accueillent, voire à plusieurs minutes à pieds de ces mêmes institutions. La situation géographique de quelques permanences tend par ailleurs à jouer, si ce n'est sur la connaissance de celles-ci par les usagers, du moins sur leur fréquentation. Cela se révèle particulièrement vrai dans certaines zones rurales où la distance séparant la permanence du lieu d'habitation des requérants constitue un frein à la mise en place d'une rencontre. C'est aussi le cas dans plusieurs zones urbaines mal desservies par les transports en commun : il faut parfois faire plusieurs changements, puis marcher au milieu d'immeubles sans toujours que des indications physiques permettent de trouver facilement le bureau du délégué. Enfin, l'accès à l'espace dédié au délégué du Médiateur

³⁹⁴ Voir sur ce point, Donnat, Olivier (2009), *Les pratiques culturelles des Français à l'ère du numérique. Eléments de synthèse 1997-2008*, Paris, Culture étude, Ministère de la culture, p. 2-3, consultable en ligne, <http://www.pratiquesculturelles.culture.gouv.fr/doc/08synthese.pdf>. L'étude complète a été publiée aux éditions La Découverte, Paris.

³⁹⁵ Voir Bacache-Beauvallet, Maya ; Bounie, David ; François, Abel (2011), « Existe-t-il une fracture numérique dans l'usage de l'administration en ligne ? », *Revue économique*, vol. 62, p. 215-235.

de la République peut se révéler compliqué du fait du système d'orientation propre aux institutions qui les accueillent. Ainsi, ces institutions ne mettent pas toujours en place un fléchage indiquant le bureau du délégué. Il faut alors que le public trouve l'information auprès des services d'accueil. Or, il n'est pas rare que les files d'attente (ce qui est notamment le cas dans plusieurs préfectures) se révèlent indifférenciées, les usagers se trouvant dans une même « queue » quel que soit le problème qui les amène au sein de ladite institution. En outre, dans certaines préfectures, il est impossible d'entrer après 15h30 sans rendez-vous.

c) Une confusion récurrente entre la figure du délégué et l'administration

Au-delà de ces premières observations, on constate qu'il est fréquent que les usagers identifient le délégué du Médiateur à l'institution dans laquelle se tient sa permanence (ou, du moins, qu'il y ait confusion), et ce d'autant plus que le délégué est parfois lié, du point de vue des moyens mis à sa disposition, à cette même administration³⁹⁶. Cela apparaît notamment dès lors que l'institution hébergeant la permanence est perçue par les usagers comme relevant de l'administration (préfecture, mairie, par exemple). Un délégué interrogé remarque ainsi :

[...] parce que je suis en préfecture, y'a des gens qui pensent que je fais partie de la préfecture, alors, je m'évertue à leur expliquer que je n'en fais absolument pas partie, que j'y suis logé mais que je suis totalement indépendant (E. 22).

Outre que cela suppose parfois pour le délégué un travail d'explication, cette confusion semble contribuer à engendrer deux types opposés de réaction de la part des usagers.

- Soit, une posture de crainte à l'égard du délégué du Médiateur de la République : ce peut être le cas, par exemple, de personnes de nationalité étrangère dès lors que la permanence se tient dans les locaux d'une préfecture. Certains délégués interrogés évoquent ainsi eux-mêmes les réticences que peuvent avoir des requérants de nationalité étrangère à se présenter à la préfecture :

Quand je reçois les gens à [ville Z], quand ils sont sans papiers ou sans visa, je leur dis – ils ont jamais déposé de dossier – je leur dis : « la première chose, déjà, c'est que vous devez aller chercher un dossier à la préfecture parce que c'est une demande personnelle : c'est-à-dire que vous ne pouvez pas envoyer votre frère ni votre voisin ni votre père si vous devez y aller avec votre passeport ». Et les gens y vont, ils vont à la préfecture. Donc, ils ont bien sur la peur au ventre, bien sur, ils le disent. Alors, parfois, ils souhaitent être accompagnés par une association ou parfois ils viennent tous seuls ; parce qu'ils ont une idée que : « si on arrive là, ils peuvent nous arrêter » (E. 38).

La peur au ventre, oui, effectivement (E. 34).

- A l'inverse, le délégué peut apparaître comme plus proche du pouvoir et du centre de décision. D'où l'idée qu'il serait en mesure d'agir plus directement sur l'institution pour solutionner le problème rencontré par le requérant. Cela apparaît parfois lorsque la permanence du délégué se tient en préfecture. A cet égard, un délégué souligne :

Je crois que dans l'esprit des gens, les délégués de préfecture, ça a un statut un p'tit peu à part parce qu'on pense qu'ils sont plus près du soleil (E. 22).

On retrouve des considérations similaires dans l'extrait d'entretien suivant :

³⁹⁶ Un délégué (E. 34) souligne par exemple que son bureau à la mairie n'est pas un bureau dédié mais celui de l'adjoint au maire. De même, un autre délégué (E. 19) souligne le fait que le matériel informatique dont il dispose appartient à la préfecture.

Alors, par rapport à votre question, la préfecture attire énormément de gens. C'est le contraire. Elle attire du monde parce que c'est la préfecture (E. 35).

C'est le pouvoir (E. 40).

Et quand les gens arrivent ici, un, ils croient que nous, on est des fonctionnaires, qu'on dépend de la préfecture etc. Alors, pas tous. Parce que y'en a qui ont regardé, y'en a beaucoup qui savent exactement notre fonction et ils savent qu'on est indépendant. Mais y'en a, ils viennent vous voir : « mais attendez, vous devez intervenir auprès de Monsieur le préfet et puis, si vous ne le faites, moi, j'écrirais au préfet ». Vous voyez ? On a beaucoup de monde qui se permet de venir à la préfecture parce que y'a un pouvoir, y'a quelque chose (E. 35).

2) « C'est vrai qu'en variant les lieux, on touche des strates de la population qui sont différentes » (E. 31) : l'influence de la localisation sur les publics des permanences

a) Influence du territoire d'implantation des permanences des délégués du Médiateur de la République sur le type de public reçu

En analysant les différentes enquêtes menées par l'équipe de chercheurs investis dans le présent projet, on remarque que le territoire dans lequel est implantée la permanence du délégué du Médiateur de la République a une influence directe sur le profil sociologique du public reçu par les délégués. Si, ce dernier est tendanciellement composé de personnes rencontrant d'importantes difficultés socio-économiques, on constate néanmoins des nuances importantes d'un territoire à l'autre.

En la matière, si la variable territoire rural/territoire urbain semble avoir une influence importante, il apparaît que les logiques d'« entre-soi » décrites par Eric Maurin jouent un rôle non négligeable sur le type de public fréquentant les délégations du Médiateur de la République. Dans son ouvrage, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*³⁹⁷, l'auteur cherche à comprendre comment le territoire est devenu porteur de nouvelles inégalités. Il montre notamment comment les populations mettent en œuvre des « stratégies d'esquive » consistant pour chaque groupe social considéré à éviter le groupe se situant juste en dessous dans l'échelle sociale. Ainsi les familles les plus aisées tendent à fuir les quartiers populaires engendrant, par effet retour, une « ghettoïsation par le haut » à travers laquelle s'opérerait un séparatisme croissant entre quartiers pauvres, composés pour une large part de populations d'origine immigrée, et quartiers bourgeois ou en cours de *gentrification*. Ce phénomène, comme le soulignait en 2004, Jacques Donzelot³⁹⁸, est notamment perceptible dans les territoires urbains. Le sociologue parle de « la ville à trois vitesses » en fonction de la nature de l'« entre-soi » qui se met en place :

- L'entre-soi volontaire ou urbanisme affinitaire qui décrit des regroupements d'individus dans des espaces privés, sécurisés, voire fermés, où vit une partie de la classe moyenne ;

- L'entre-soi sélectif qui désigne le phénomène de *gentrification* qui touche le centre des villes ;

³⁹⁷ Maurin, Eric (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Le Seuil.

³⁹⁸ Donzelot, Jacques (2004), « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 303.

- L'entre-soi contraint qui vise à expliquer les processus de relégation des populations les plus précarisées dans les grands ensembles, le « confinement spatial durable des populations pauvres et/ou d'immigration récente, avec un certain rejet de cette population par le reste de la société »³⁹⁹.

Ces différentes logiques ne sont donc pas sans conséquences sur le type de public fréquentant les délégations du Médiateur de la République. Un délégué, situé dans une ville bourgeoise, remarque par exemple :

Après, si vous me répondez, parce qu'on n'a pas de statistiques, sur le niveau culturel... Alors, je vais vous dire que ça dépend des délégations. Ici, sur [XXX] – je compare aux gens que je recevais quand j'étais à [YYY] – ici, je reçois de tout mais y'a quand même des gens d'un niveau, qui sont... Vous en avez vu un tout à l'heure. Vous voyez ? Il m'arrive de recevoir des professions libérales, des trucs comme ça. C'est pas la majorité (E. 22).

A l'inverse, un délégué situé en Zone Urbaine Sensible souligne :

Ici, à [XXX], j'ai peut être 98% de personnes soit étrangères, de nationalité étrangère, soit issues pour la deuxième génération de personnes elles-mêmes de nationalité étrangère, tout type de nationalité hein, je fais le tour du monde chaque vendredi (rire). C'est d'ailleurs un des aspects très passionnant du métier (E. 15).

[...] Déjà, une première indication des gens que je reçois : [cite les noms les uns à la suite des autres] des gens qui viennent des anciens comptoirs de l'Inde etc. J'ai énormément de personnes dont les noms ont une consonance étrangère. Et de gens qui viennent vraiment de pays très lointains. Ça, ça ne veut pas dire qu'ils viennent pour des problèmes relatifs à leur situation d'étranger. Ils viennent pour des problèmes, beaucoup, beaucoup, beaucoup de problèmes sociaux hein : CAF, CRAM, Pôle emploi, Sécurité sociale, pour des problèmes fiscaux, c'est-à-dire, beaucoup de problèmes de trop perçu. Les gens ont touché une somme à laquelle ils n'avaient pas le droit. On leur demande de rembourser et comme leurs revenus sont extrêmement minimes, ils ne peuvent pas rembourser. Parce que la somme qu'ils ont reçue est en trop donc à partir de là c'est... (E. 15).

Enquêteur : Alors, quand vous dites « revenu extrêmement minime », il s'agit de gens qui dans l'ensemble travaillent ? Est-ce que, si oui, c'est plutôt des CDI ; est-ce que au contraire c'est ce que l'on appellerait globalement le travail précaire ou est-ce que il s'agit de bénéficiaires des minima sociaux ?

C'est les deux. J'ai un nombre significatif de bénéficiaires des minima sociaux, RMI et maintenant RSA. Mais beaucoup, beaucoup, beaucoup de travail précaire. Est-ce que j'ai apporté ma liste de statistiques (elle cherche dans ses papiers) ? Par exemple, bon, j'ai traité 220 dossiers en 2009. Sur 220, j'en ai quand même la moitié qui est en activité : 107. Et 56 RMI. Donc, si vous voulez, la moitié en activité, ¼ RMI. Donc ça vous donne, c'est relativement, enfin... à la louche hein (E. 15).

Suivant le processus de relégation décrit plus haut, certaines délégations, du fait de leur implantation dans des territoires rencontrant des problèmes de délinquance, ont par ailleurs vu leur fréquentation baisser, au point de faire l'objet d'une fermeture. Deux délégués expliquent ainsi :

J'ai demandé à ce qu'on ferme des permanences parce qu'elles étaient : soit, elles n'étaient pas en sécurité – [s'adressant à son collègue délégué] on a fait la même d'ailleurs (E. 35).

On a fait la même, oui. Quartier très difficile (E. 40).

On l'a fait fermer. Ou, elles étaient en sous activité. J'avais une permanence, au début, qui était dans les [XXX], qui étaient dans une agence Pôle Emploi à l'époque, dans une ANPE. Je suis resté un an. Au bout d'un an, j'ai dit : « non, on va la fermer ». Et on a ouvert une autre permanence. Le lieu d'implantation est très important par rapport à l'attraction ; c'est-à-dire qu'il y a des gens qui

³⁹⁹ Ibid.

viennent parce que ce lieu est bien situé. Vous voyez, par exemple, on pourrait croire que dans les [XXX], y'a une densité de populations en difficultés, cette densité permet de penser que l'implantation d'une permanence va avoir une forte activité. Faux. Faux. On a eu plusieurs permanences dans les [XXX] qui ont été fermées parce que l'activité était presque nulle quoi. Y'en a eu une dans les [YYY] où on était : pareil. On l'a arrêté mais elle, bon, y'avait une activité qui n'était pas terrible et on avait aussi, on n'était pas en sécurité puisqu'on était dans une cité où la permanence a été brûlée, y'a eu des explosions etc. (E. 35).

Enquêteur : Juste sur la permanence dans le [YYY] où il y a eu des problèmes de sécurité au point où vous m'avez dit qu'on avait brûlé le local, comment vous expliquez ça ? Est-ce que c'est parce que d'une certaine manière vous représentez l'institution ? Que les gens s'imaginent que vous représentez l'institution ?

Non, c'est pas par rapport au Médiateur de la République qu'on a brûlé, c'est par rapport à la structure qui gère ce site. En fait, c'est devenu une cité (E. 35).

Voilà. C'est une cité effectivement, et ce centre était à la fois un centre social, était à la fois distribution de colis, était écrivain public... Donc, on a dit : « pourquoi pas la Médiation de la République ? ». Et chaque fois que moi, j'y tenais des permanences, j'avais des jeunes de la cité, c'est-à-dire, on va dire, inférieurs à vingt-cinq ans qui venaient, ils étaient chez eux. C'est-à-dire qu'ils venaient à la place des gens, ils tournaient les écrans, ils jouaient avec l'informatique et les responsables avaient peur de ces bandes là qui étaient relativement violentes. Et d'autres, ils mettaient le feu, etc. par provocation, par jeu, etc. C'était vraiment ce qu'on peut vivre je dirais dans la région parisienne dans certains secteurs où il est très difficile d'arriver à implanter quelque chose. Alors, y'avait des gens qui étaient très demandeurs et qui finalement n'arrivaient pas à faire valoir l'intérêt de la cité pour que ces jeunes laissent fonctionner... Bon, ça a fermé (E. 40).

Enquêteur : Comment expliquez-vous que ces jeunes empêchent d'une certaine manière leurs voisins qui sont dans le besoin etc., des gens qui connaissent, objectivement, qui les empêchent de venir bénéficier d'un service ?

Ils les empêchent pas parce que quand on était en permanence, moi, j'ai pas vu d'agressions, je n'ai pas vu de violence. Mais c'est le soir où ils saccagent tout (E. 35).

Non, moi, j'en ai connu dans la journée. C'est-à-dire qu'ils arrivaient, et au point de faire aux coups de poings avec le gars qui était là... (E. 40).

Moi j'ai vu ça, avec le directeur (E. 35).

Voilà, le directeur. Le mien, il était plutôt couard donc il avait plutôt tendance à partir. Mais, il y avait le gars qui faisait l'écrivain public, y'avait etc. qui ont, un moment donné, explosé en disant : « bon écoutez, maintenant, ça suffit. Foutez-nous la paix. Laissez-nous travailler », etc. Mais non, ce sont des jeunes qui étaient dans une inconscience totale c'est-à-dire que pour eux, cette structure, ces structures ne représentaient rien. Il fallait jouer, il fallait passer le temps. Donc, c'était gratuit, c'était stupide. Y'avait même pas de motivation, je dirais, derrière. C'était stupide (E. 40).

b) Influence de la structure hébergeant la délégation du Médiateur de la République sur le type de public

Si le territoire d'implantation de la permanence du délégué du Médiateur joue sans nul doute sur le profil des publics qui s'y rendent, le type de structure hébergeant cette dernière semble constituer un facteur de différenciation déterminant. Il apparaît notamment que la nature institutionnelle du lieu (administration identifiée comme telle par les usagers vs structure de proximité) ait une influence non négligeable : comme le souligne un délégué interrogé, « C'est vrai que suivant le lieu où se passent les rendez-vous, où le délégué du Médiateur siège, la - je mets des guillemets - « clientèle » change » (E. 29). Les populations les plus précaires semblent ainsi plus enclines à rencontrer le délégué du Médiateur au sein de

structures de proximité que dans des lieux plus institutionnalisés à l'exemple des préfectures. A cela, les délégués interrogés proposent plusieurs explications comme l'attestent les extraits d'entretiens ci-dessous : d'une part, le rapport de proximité de ces structures avec les personnes concernées ; d'autre part, un rapport « réfractaire », ou du moins distancié » de ces populations à l'égard d'institutions incarnant une forme potentielle de contrainte et/ou de complexité (certains parlent de rapport « culturel » à ces administrations) ; enfin, les structures de proximité seraient perçues comme des lieux « multi-services » au sein desquels les administrés auraient plus de chances de trouver une réponse à leurs problèmes ou, du fait d'un service d'accueil mieux adapté, seraient mieux orientés dans leurs démarches.

Ainsi un délégué note :

A [XXX], c'est quand même la Maison des services, c'est un lieu, j'allais dire, de confluence, de convergence de tous les services auxquels peut prétendre une population précaire ; notamment, la Maison de justice et du Droit : y'a vraiment tous les intervenants – notaires, huissiers, avocats (E. 38).

De même, un autre délégué rapporte :

Alors moi je suis formel, 95 %, peut être même 98% des personnes qui viennent ici à la MJD n'iraient jamais à la préfecture. Déjà, parce qu'aller de [XXX] à la préfecture c'est pas facile. Et que c'est pas le public, culturellement, qui va à la préfecture. Là, on est formel, tous les délégués qui interviennent en MJD : l'ouverture des permanences dans les MJD ou les maisons de service public, c'est quelque chose d'exceptionnel sur le plan d'une égalité d'accès au droit. Et les MJD c'est exceptionnel parce que y'a pas... Déjà, si vous voulez, les gens ne viennent pas forcément voir le médiateur, ils viennent à l'accueil en disant : « j'ai un problème ». Et c'est l'accueil qui fait le premier diagnostic d'une certaine manière, de dire : est-ce qu'il y a conflit avec une administration ? Est-ce c'est un conflit privé ? Donc, ils orientent sur le conciliateur de justice. Est-ce que c'est un problème qui est dans un tel degré d'acuité qu'il faut forcément aller voir un avocat, qu'on n'est plus dans un moment de médiation, qu'il faut carrément aller voir donc une permanence gratuite d'avocats. Y'a l'accès au droit qui est fait par la greffière de la maison de justice et puis à l'accueil : [XXX] qui a pas du tout de compétence, c'est une administrative – j'sais plus si elle est catégorie C ou B – mais enfin, et qui fait une information sur les droits remarquable sur beaucoup de choses. Donc ce sont eux : quand ils ne peuvent pas répondre, parce que c'est trop pointu dans une relation avec les administrations, ils me les adressent. Alors, ils peuvent ne pas répondre parce que la personne parle très mal le français. Parce que le problème est tellement compliqué, qu'ils ne comprennent même pas de quoi il retourne ; ou parce que ils leur semblent qu'il y a un vrai dysfonctionnement administratif. Voilà. Alors, en préfecture, ils n'ont pas ce service d'accueil compétent donc ils ont beaucoup de choses qui leur arrivent par téléphone, message sur le téléphone, et d'une certaine manière, c'est plus difficile de travailler en préfecture qu'en MJD à cause de cet accueil qui trie. Moi, je n'ai quasiment jamais d'erreurs d'orientation (E. 15).

[...] Alors, c'est souvent, les gens viennent nous voir en proximité, quand c'est le moment de la crise : ils ont l'huissier qui menace de faire une saisie hein (E. 15).

Ce même délégué craint d'ailleurs que le passage au Défenseur des droits tende à remettre en cause, ou du moins fragilise, cette dimension de proximité :

Après, notre inquiétude de proximité c'est qu'on parle très peu de la proximité, on le signale à peine dans le texte, et qu'on ne voudrait pas que ce travail de proximité disparaisse. Parce qu'on est quand même dans une grande autonomie là. On est dans une grande indépendance (E. 15).

Une catégorie de population apparaît spécifiquement concernée par cette dichotomie administrations lointaines (perçues comme telles)/structures de proximité : les personnes de nationalité étrangère. En effet, ces dernières semblent beaucoup plus réticentes que d'autres groupes sociaux à se rendre en préfecture que dans des structures de proximité. Outre la peur que tendrait à susciter cette administration déconcentrée et qui s'explique par son rôle en matière d'application du droit des étrangers (notamment concernant les mesures d'éloignement

et d'expulsion du territoire français), cette difficulté pourrait s'expliquer par la nature particulière de la relation qui se noue entre étrangers et fonctionnaires en charge de l'immigration en préfecture. Alexis Spire a, par exemple, montré que la relation que l'agent entretenait à la personne étrangère n'était pas neutre et influait directement sur le traitement de la demande de celle-ci : « *selon son ancienneté dans le poste, chacun adopte un mode de relation à l'étranger qui peut aller de la compassion pour les plus récemment arrivés à la suspicion pour les plus anciens. L'interaction apparaît alors comme le produit d'un travail quotidien d'apprentissage visant à convertir les nouveaux venus à une représentation de l'étranger comme fraudeur* »⁴⁰⁰. L'organisation spatiale des services en charge de l'immigration, qui répond à une parcellisation des tâches et crée une démultiplication des guichets, a, elle aussi, un impact sur la relation qu'entretient l'étranger demandeur à l'administration et aux agents qui traitent son dossier. Plus généralement, cette organisation spatiale, avec des guichets la plupart du temps ouverts les uns sur les autres, tend à engendrer une forme d'interdépendance entre guichets et une forme de solidarité entre agents, chaque agent pouvant ainsi « *exercer un droit de regard sur les techniques de contrôle mises en œuvre par son collègue au guichet précédent* »⁴⁰¹.

Quelle que soit l'explication proposée, il reste que nombre de délégués interrogés constatent une difficulté pour les personnes étrangères à se rendre dans des permanences domiciliées en préfecture, « parce qu'ils ont une idée que : « si on arrive là, ils peuvent nous arrêter » [...] cette peur, elle est toujours chez la personne en quête de carte de séjour » (E. 38). Ce même délégué souligne que la présence policière en préfecture constitue un frein pour les personnes étrangères qui souhaitent rencontrer le délégué du Médiateur :

[Reprenant des propos entendus de la part d'individus étrangers] « ... vous avez remarqué, y'a des policiers, y'a des agents de police qui sont là ». Non. Ils sont là pour la sécurité, pas pour les étrangers mais l'étranger, quand il arrive, il voit un policier de loin, il fait marche arrière (E. 38).

Dans le même registre, un autre délégué, dont le bureau se situe en préfecture, souligne :

Ce qu'on pense, à [XXX], c'est que les étrangers ont quelques scrupules à s'adresser à la préfecture en disant : « de toute façon, il est dans le même bâtiment donc ça doit être le même service ». Alors, j'en ai quelques-uns mais c'est pas énorme. Si vous prenez mon collègue à [YYY], par exemple, il en a beaucoup plus que moi en maison de justice et du droit (E. 31).

3) L'influence du lieu de localisation de la permanence sur les délégués du Médiateur de la République

a) La perception par les délégués de leur lieu de permanence

Si, dans l'ensemble, les délégués interrogés se révèlent plutôt satisfaits de leur lieu de permanence, on constate néanmoins des nuances selon que cette dernière se situe en préfecture ou dans une structure de proximité. Un élément essentiel apparaît au regard des entretiens menés. En effet, certains délégués intervenant en préfecture se sentent parfois isolés alors que d'autres vantent la dimension humaine et conviviale du travail en structure de proximité. Un délégué, dont le bureau se trouve en préfecture, déclare ainsi :

⁴⁰⁰ Spire, Alexis (2008), « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents de contrôle de l'immigration », in Arborio, Anne-Marie et al. (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris : La Découverte, p. 61-76. . Voir aussi, du même auteur (2005), « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n° 69, p. 11-37 ; et (2008) *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir.

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 67.

Je me plains un peu du fait qu'on est isolé en préfecture. Ça, c'est clair. On a beau connaître les chefs de service ou des choses comme ça, on est quand même plutôt isolé, alors que dans d'autres structures, on est plus aidé. Dans les maisons de justice par exemple y'a d'autres intervenants, on peut parler avec des gens, y'a des juristes. Avant d'être ici, j'étais en maison de justice dans [XXX], c'était des conditions de travail plus agréables quand même. Cela étant, le fait de faire mon accueil, je vais vous dire, c'est une sujétion et en même temps, c'est un avantage parce que je suis sûr de ce qu'on répond aux gens. Vous voyez ? Parce que quand vous déléguez votre accueil, quelque soit la qualité de l'agent de l'accueil, vous ne savez pas très bien s'il apprécie toujours les situations comme il faut, s'il oriente comme il faut. Tandis que là, je suis sûr de ce que je fais ; les gens, je les oriente correctement (E. 22).

Plus loin, il ajoute :

C'est moins commode, et puis surtout c'est moins convivial, et puis surtout, sur certains problèmes effectivement, on a le renseignement moins vite, quand on est seul. C'est évident, il faut le chercher davantage, quoi (E. 22).

Globalement, ajoute cependant un autre délégué intervenant en préfecture, je crois que les conditions sont satisfaisantes – je dis « globalement ». D'ailleurs, nous sommes comme les coucous : nous sommes dans le nid des autres donc on ne va pas se plaindre (E. 34).

A l'inverse, un délégué situé en MJD note :

Alors ici, bon, on mange ensemble à midi, on discute des gens, enfin des gens, on discute des cas. Et puis il y a des dossiers qui sont à tiroir : c'est-à-dire que y'a un dossier qui relève du médiateur mais avec un autre aspect qui relève du conciliateur. Y'a un travail d'équipe en MJD. [...] Et je crois que les MJD, je regrette parce que j'ai l'impression que c'est pas quelque chose auquel on accorde énormément de financement, du point de vue de l'Etat – heureusement que les collectivités locales le maintiennent – c'est un instrument, comment dire, de sécurisation, ça rassérène les débats parce que ça apporte un positionnement qui est dédramatisé, qui est dépersonnalisé, qui est désaffectivé. C'est tout à fait, je pense, utile. [...] Ici, en MJD, on est très facilité parce qu'on a un accueil quotidien (E. 15).

Cette dimension de convivialité en structures de proximité – en particulier en MJD – est attestée par plusieurs observations participantes propres à notre enquête. Ainsi, un enquêteur, lors d'une de ses visites en délégation constate : « En arrivant, [XXX] embrasse la secrétaire puis le directeur de la MJD » (E. 32).

Par ailleurs, s'ils ont le choix d'accepter ou non la localisation qui leur est proposée par le siège de la Médiature (mais non de choisir par eux-mêmes cette localisation), plusieurs délégués rencontrent toutefois des difficultés liées à la distance qui sépare leur lieu d'habitation de leur bureau. Certains, en particulier dans les grandes villes (Ile-de-France notamment) passent entre deux et quatre heures dans les transports pour assurer une journée de permanence comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous :

Q : Où est-ce que vous habitez... ?

R : Moi, j'habite à [XXX]. Mon collègue de [YYY] habite dans la banlieue sud de [XXX], non loin de [ZZZ]. Donc, on est au moins deux à venir de domiciles un peu lointains, mais en même temps, on est à la retraite, on se lève un peu plus tôt et puis c'est tout.

Q : D'accord. Vous mettez combien de temps ? Vous venez de quelle façon ?

R : (Rires). Là, je suis intarissable quand je parle des lignes du [XXX]. Quand ça va vite, c'est une heure et quart ; quand ça va moins vite, ce qui est quand même assez souvent le cas, c'est une heure et demie ; et quand le [XXX] fait des siennes, c'est deux heures et demie. Enfin, je le prends pour aller au [YYY] ; je descends à [ZZZ]. [ZZZ] est une gare secondaire et il arrive que pendant une heure on voit passer des trains dont aucun ne s'arrête à [ZZZ]. Bon, cela dit, je prends de quoi lire (sourire).

De la même manière, un autre délégué raconte :

Q : Enquêteur : Et vous habitez où ? Vous êtes du département ?

R : Non, je suis de [XXX], banlieue diamétralement opposée. Donc moi, à ce niveau là, on ne peut pas dire que [YYY] ça soit terrible, mais enfin bon (rire).

Q : Vous mettez combien de temps pour venir ?

R : Une heure et demi, une petite heure et demi

Enfin, certains délégués concèdent avoir éprouvé des difficultés à se familiariser avec le contexte entourant le lieu de leur permanence :

Donc pour moi, j'ai accepté de prendre [XXX] sans m'imaginer que ça allait être un p'tit peu plus compliqué pour moi ne connaissant pas le contexte administratif et géographique de la circonscription

[...] J'ai 65 ans maintenant. J'ai toujours été assez capable de m'adapter aux situations nouvelles et puis c'est même, je trouve, très vivifiant pour les personnes. Mais, franchement, faire tous les efforts que je pensais qu'il fallait faire pour s'intégrer complètement à la circonscription de [XXX], j'étais pas disposée à m'investir comme il aurait fallu que je m'investisse pour être à la hauteur. Et donc, je me rendais bien compte que c'était pas satisfaisant aussi bien pour moi que pour la délégation elle-même. J'y allais qu'un jour par semaine. Il aurait fallu quasiment que j'y habite, que j'y vive, vous voyez ce que je veux dire ?

b) Quand le travail du délégué dépasse la cadre de sa permanence

Le lieu de travail du délégué du Médiateur de la République ne saurait s'arrêter au seul espace de sa permanence. En effet, la plupart des délégués rencontrés travaillent en dehors de leur bureau, notamment à leur domicile comme tend à l'attester l'extrait d'entretien suivant :

Enquêteur : Et en dehors des horaires, vous continuez après à travailler sur les dossiers ? Vous en ramenez chez vous ?

Tout a fait (E. 38).

Oui. Vous verrez dans le Médiateur Actualités, y'a une petite rubrique où on dit que le délégué tient donc une permanence d'une journée et puis double la mise en instruction, enfin en étude des dossiers, c'est la réalité. Puisque si on reçoit une personne, si c'est de l'information – orientation : alors, pour ma part, c'est à peu près 40%. Pourquoi ? Ca s'obtient mieux à la spécificité de la population mais ensuite, un dossier, ça demande à être étudié. Et puis, même la rédaction d'une lettre : ça ne met pas des heures et des heures mais enfin, faut que ça soit sérieux. Et puis, il y a pas mal de manipulations. Par exemple, un dossier de contravention, il peut avoir une dizaine de pièces à joindre donc tout ça, c'est de la manutention (E. 34).

Oui, donc une journée c'est pas suffisant puisqu'on reçoit déjà les personnes, donc on n'intervient pas, donc on peut pas écrire un courrier pendant notre permanence. Déjà, on écoute les gens, on fait des photocopies, on garde le dossier et puis après, il est traité. Un délégué, il peut travailler deux jours et demi pour la Médiation. Moi, je pense deux jours et demi facilement parce que tous mes courriers sont faits chez moi donc je ne peux pas les faire pendant le vendredi, lieu de permanence, c'est pas possible. Je travaille donc le soir (E. 38).

Enquêteur : Mais comment vous faites alors pour concilier avec votre activité professionnelle ?

Oui, donc sur mon activité principale [...], là, j'interviens tout de suite parce que j'ai le temps. J'ai un truc et j'interviens ; la personne est en face de moi et je lui fais le courrier. Y'a que le travail de Médiateur que je ramène à la maison donc j'ai tous mes dossiers que je trimballe avec moi et là, j'interviens : chaque jour, je prends une heure ou une heure et demi pour étudier un dossier (E. 38).

A cela s'ajoute le fait que les séances de coordination des délégués d'un département peuvent difficilement se tenir sur un lieu de permanence, les locaux étant souvent trop réduits pour organiser ce type de réunion. Ainsi, un délégué, lui-même coordinateur explique :

Nous, on a une difficulté parce qu'alors, on n'a pas de local. Si vous voulez, nous avons une indemnité personnelle de 350 euros, forfaitaire, qui est défiscalisée puisque c'est considéré comme pour solde de toute dépense quoi. Là-dedans, on prend nos trajets, nos coups de téléphone, enfin tous les frais. C'est une indemnité de frais. Mais par contre, nous n'avons pas de salle à disposition. Et alors, on peut demander des salles à la préfecture mais c'est compliqué parce qu'elles sont sur-occupées : on nous donne une salle, puis après on nous l'enlève, puis après on nous la donne. En plus, à la préfecture, c'est impossible de se garer. Ensuite, les restaurants dans le coin c'est pas pratique, y'a pas, bon. Donc là, on a trouvé quelque chose qui derrière la gare [XXX] qui est un restaurant avec une salle de réunion derrière. Pour 14 euros, on a le repas et la salle de réunion donc c'est génial, c'est très sympa. Simplement, cette salle de réunion, elle n'est pas immense et y'a un p'tit problème parce que là cette année, on va être 24, parce qu'il y a de nouveaux délégués qui ont été nommés, et puis des départements qui se joignent. Donc là, va falloir que je fasse appel à toutes mes compétences [...] pour que ce soit fécond. Parce que les gens acceptent de consacrer : donc on se retrouve à 11 heures 55. On mange très rapidement jusqu'à 13 heures et de 13 heures à 15 heures 30, on a réunion de travail.

In fine, comme le rapporte avec humour un délégué interrogé : « Oui, je suis exploité, vous avez raison. Surtout que c'est bénévole. Oui, je suis exploité, vous avez raison (*rire*) » [E. 18].

Au-delà des permanences dans les préfectures et dans des structures de proximité, certains délégués du Médiateur de la République interviennent désormais en milieu pénitentiaire. Là encore, ce lieu spécifique, fermé, caractérisé par une grande complexité, n'est pas neutre, tant du point de vue des populations rencontrées que des actions mises en œuvre par les délégués.

B. Les permanences en prison des délégués du Médiateur de la République

L'intervention des délégués du Médiateur de la République dans les prisons françaises a été consacrée par la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 suite au premier dispositif expérimental qui avait été mis en place en 2005 sur dix sites. Ainsi, en 2010, sur les 164 sites pénitentiaires que comptait la France, 63 disposaient d'une permanence régulière et 101 étaient desservis au cas par cas, 61 300 détenus (dont 3 645 en outre-mer) bénéficiant d'un accès à un délégué du Médiateur de la République. La même année 3 595 demandes étaient traitées dans ce cadre par les 150 délégués impliqués dans ce programme⁴⁰².

De façon générale, la présence des délégués du Médiateur de la République en milieu carcéral est étroitement liée, comme le souligne Corinne Rostaing au « processus de judiciarisation carcérale »⁴⁰³ qui aurait contribué à l'ouverture de la prison aux « entrepreneurs

⁴⁰² Rapport annuel du Médiateur de la République, 2010, p. 62.

⁴⁰³ Voir sur ce point, Rostaing, Corinne (2007), « Processus de judiciarisation carcérale : le droit en prison, une ressource pour les acteurs », *Droit et société*, 67, p. 577-595.

de droit »⁴⁰⁴. Ainsi, outre les délégués du Médiateur de la République, les prisons françaises se sont ouvertes aux professionnels du droit, avec par exemple, la participation du Juge d'Application des Peines et du Procureur de la République aux commissions d'application des peines ou encore avec la présence d'avocat à la commission disciplinaire suite à la loi générale n° 2000-321 « relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations » du 12 avril 2000. Corinne Rostaing explique, à cet égard, que les « entrepreneurs du droit et les dispositifs de médiation juridique qu'ils mettent en œuvre favorisent une ouverture du droit à l'ensemble des acteurs carcéraux »⁴⁰⁵, ce qui produirait des effets concrets tant sur les pratiques professionnelles que sur l'attitude des détenus en matière de plaintes et de recours.

La présente section revient, à partir du point de vue des délégués interrogés, sur la complexité de l'action de médiation en milieu fermé (I), puis s'interroge sur la manière dont ces mêmes délégués envisagent le sens de leur intervention (II)

1) Faire face à la complexité des situations, réhabiliter les personnes et désamorcer les conflits : le délégué un acteur « multi-compétent »

a) Types de population concernée par l'intervention des délégués en milieu pénitentiaire : une pluralité de profils

Comme le montrent les entretiens menés dans le cadre de cette étude, la population concernée par l'intervention des délégués en prison se révèle souvent diversifiée et confrontée à un spectre large de problématiques à la fois sociales, juridiques mais aussi psychologiques. Un délégué souligne ainsi : « y'a de tout chez les détenus, comme dans la société (*sourire*). Y'a toute sorte de profils » (E. 22). D'autres délégués insistent sur cette pluralité :

« Lorsque donc je suis entré en [XXX] à la Médiature, aux services de la Médiature de la République, le Médiateur m'a demandé d'assumer également l'univers carcéral, et [XXX] en particulier avec une triste réputation sur [YYY]. Donc, j'ai en plus de ma permanence à la mairie du [ZZZ] et du [ZZZ] arrondissement, j'ai donc [YYY]. Alors, [YYY], c'est un établissement pénitentiaire un peu particulier parce qu'il fait à la fois les hommes, les femmes et théoriquement, c'est une maison d'arrêt mais c'est en fait, aujourd'hui – on en parlera peut-être tout à l'heure en détail – c'est quelque chose qui gère à la fois les peines, l'établissement pour peines, qui est une maison d'arrêt, qui est beaucoup de choses. Et donc, en plus de [YYY], j'ai également l'établissement pour mineurs à [XXX]. Voilà. Ça fait une lourde charge [...]

Q : Et en milieu carcéral, c'est quoi le type de requérant que vous avez, le type d'affaires aussi ?

R : Alors, multiples et variés. Imaginez que vous, su jour au lendemain, vous arrêtez votre activité sans aucun moyen de communication à l'extérieur parce que vous êtes en détention généralement préventive, c'est-à-dire avec un secret absolu. Imaginez ce que vous pourriez avoir comme problèmes, je dirais, dans le mois qui va suivre, multiples et variés : social, fiscal, etc [...].

Non, mais je dois dire, c'est la réalité. Nous avons des chefs d'entreprise qui sont incarcérés, nous avons des fonctionnaires, bon. Alors, je mets encore une fois, je fais bien une distinction entre les délinquants professionnels et les accidentés de la vie. Le délinquant professionnel, généralement, est très organisé. Il n'a pas besoin de moi. Il a parfois une cohorte d'avocats attachés à ses basques. Il n'a généralement pas trop besoin de nous. Par contre, l'autre, l'accidenté de la vie, que ça soit de l'homicide, que ça soit de la fraude fiscale, ou que ça soit etc., celui-là est paumé complètement et a une cascade – j'ai plein d'exemple là. Tout ce qui touche aux stupéfiants, on va avoir la douane avec

⁴⁰⁴ Le terme fait ici référence à la notion développée par Howard S. Becker, d'« entrepreneurs de morale », in (1985) *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

⁴⁰⁵ Rostaing, Corinne, « Processus de judiciarisation carcérale... », *art. cit.*, p. 585.

les problèmes de contrainte par corps, d'extradition parfois quand ils sont étrangers. On a des problèmes sociaux. Alors, je fais partie de la commission santé/ justice aussi et donc, on travaille, notamment, sur le handicap parce que le handicap en prison est un gros problème – les étrangers et le handicap, c'est vraiment de gros problèmes » [E. 40].

Compte tenu de cette pluralité, les délégués du Médiateur sont amenés à rencontrer des détenus condamnés aussi bien à de longue peine qu'à de courtes peines, des hommes et des femmes (ce qui induit des problématiques en terme de genre⁴⁰⁶), des adultes et des mineurs, des individus dans une grande précarité ou encore, par exemple, des détenus caractérisés par d'importants problèmes de santé⁴⁰⁷ et/ou de handicap. Cette situation serait en partie liée à la surpopulation⁴⁰⁸ carcérale - le taux d'occupation, bien qu'en légère baisse, demeurant de 110,1 %⁴⁰⁹ -, et au fait que certains établissements pénitentiaires assurent plusieurs fonctions (maison d'arrêt, Centre de Peine Aménagée (CPA), etc.)⁴¹⁰.

« Mais [YYY] [...] connaît une surpopulation qui est évidente puisque le bâtiment est fait pour 1300 places, et en permanence, ils sont entre 1600 et 2000 détenus suivant les périodes. Alors, c'est une maison d'arrêt, c'est-à-dire qu'elle est ouverte jour et nuit. Dès que quelqu'un a un mandat, immédiatement ; donc, on va de jour comme nuit, le mettre à [YYY]. C'est un centre de transit vers les autres centres d'établissements pour peine – les CD. C'est également un centre de peine aménagé – CPA. C'est à la fois une maison d'arrêt pour femmes, et également un centre de détention pour femmes. Donc, c'est quelque chose qui pose des problèmes énormes en termes de gestion parce que c'est ni une maison d'arrêt, ni un établissement pour peine. C'est un petit peu tout en même temps, et là, les problèmes sociaux, les problèmes économiques, les problèmes pathologiques – j'ai énormément de liens avec des équipes de psychiatrie, etc., des SMPR dans ces établissements – c'est vraiment quelque chose d'énorme » [E. 40].

A cela s'ajoute, selon la plupart des délégués interrogés, l'importance de la population d'origine étrangère en milieu carcéral (celle-ci représentait au 1^{er} janvier 2010, 17,6 % du nombre total de personnes écrouées⁴¹¹), population qui rencontre notamment d'importantes difficultés en matière de renouvellement de titres de séjour. Un délégué raconte par exemple :

« Les demandes les plus fréquentes c'est sur les étrangers, sur les titres de séjour, les renouvellements de titres de séjour. La grosse problématique c'est justement ça : c'est qu'un détenu qui avait ou pas un titre de séjour - bon, s'il avait un titre de séjour, le problème de son renouvellement c'est, longtemps on sait demander quelle était la préfecture qui était compétente : est-ce que c'est la préfecture de son lieu de résidence ou est-ce que c'est la préfecture du lieu de détention. On a eu une convention avec la préfecture et je pense que ça a été harmonisé au niveau national : c'est la préfecture du lieu de détention qui est compétente. Et ensuite, la difficulté c'est que les préfectures,

⁴⁰⁶ Voir par exemple sur ce point, Cardi, Coline (2009), « Le féminin maternel ou la question du traitement pénal des femmes », *Pouvoirs*, n° 128, p. 75-86.

⁴⁰⁷ Sur cette question, voir, par exemple, Moreau, François (2010), « La santé dans les prisons françaises », *Pouvoirs*, n° 135, p. 69-86.

⁴⁰⁸ Voir par exemple, sur ce point, les remarques éclairantes de Jean-Charles Froment (2011), « La réforme pénitentiaire en France. Débats intemporels, évolutions conjoncturelles », *Droit et société*, n° 78, p. 371-389. Voir aussi, l'ouvrage de Véronique Vasseur qui, en 2000, avait contribué à alerter l'opinion publique sur cette question, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Paris : Le Cherche-midi.

⁴⁰⁹ Voir sur ce point, le projet de loi de finance pour 2011, consultable sur : <http://www.senat.fr/rap/l10-111-316/l10-111-31612.html>

⁴¹⁰ Sur l'ensemble de ces problèmes, voir par exemple, Tournier, Pierre V. (2010), « L'état des prisons françaises », *Pouvoirs*, n° 135, p. 29-40. Voir aussi, pour une perspective différente sur cette question, Bérard, Jean ; Chantraine, Gilles (2008), *80 000 détenus en 2017 ? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, Paris : Ed. Amsterdam.

⁴¹¹ Voir sur ce point, Kensey, Annie (octobre 2010), « Dix d'évolution du nombre de personnes écrouées de 2000 à 2010 », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n° 35, disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/CahierDemo35_as_d_evol.pdf.

elles ne veulent pas délivrer de renouvellement tant que le détenu n'est pas sorti ; et le JAP, lui, il ne délivre pas de libération conditionnelle si le gars n'a pas de titre - enfin c'est toujours difficile » [E. 32].

Or, comme le remarque Yasmine Bouagga, cette population se révèle très hétérogène tant sur le plan des ses caractéristiques sociodémographiques que criminologiques ou encore biographiques. Qui plus est, nombre de ces personnes incarcérées ne maîtrisent pas toujours les codes linguistiques et leur usage du droit se révèle souvent limité alors même qu'ils se trouvent confrontés à des problématiques complexes propres aux droits des étrangers, cette complexité étant la plupart du temps accrue par la situation carcérale⁴¹². L'extrait d'entretien suivant résume ainsi assez bien le ressenti des délégués interrogés à l'égard de cette portion de la population carcérale :

« Ça veut dire qu'aujourd'hui, j'ai un problème avec eux, notamment au niveau social. S'ils sont adultes handicapés, ils perdent l'AAH, parce qu'ils sont en situation irrégulière. Les femmes qui ont des enfants, etc., etc., perdent les allocations familiales. Perdent toutes ces allocations, donc, les handicapés, les allocations de soutien personnalisées. Donc, ça veut dire qu'aujourd'hui, le problème, effectivement, on va dire, de ces étrangers rejoint également de gros problèmes qu'on connaît dans la commission santé/ justice, c'est-à-dire le problème du traitement du handicap. Alors, là, on va avoir d'ailleurs une même ségrégation parce que l'Etat serait coupable, d'ailleurs, là-dessus, en tout cas la préfecture : c'est qu'on ferait la distinction entre ceux, les français qui ont le droit à tout ça et puis ceux qui ne seraient pas français, et qui, du coup, se trouveraient privés de cette assistance » [E. 40].

b) Des demandes multiformes

S'il apparaît malaisé de dresser un profil type des détenus, il en va de même des demandes adressées aux délégués, demandes qui épousent à leur tour la diversité des situations.

Q : Et c'est quoi les problématiques qu'ils rencontrent ces délégués là ? J'imagine que c'est assez spécifique ?

R : Alors, je vais vous ressortir ce qui ressort... (Il regarde ses documents). En général, ça rejoint la typologie – vous verrez la dernière page de la fiche : ça rejoint en général la typologie observée pour la France. En général, c'est à 30% des problèmes avec l'administration pénitentiaire : perte d'objets personnels, demande de transfert, accès aux soins, compte nominatif ; et puis ensuite, toutes les difficultés liées à la société civile aggravées par l'incarcération » [E. 34].

Le caractère multiforme des demandes en milieu carcéral trouve une première explication dans le fait que l'application du droit, comme l'avait souligné le rapport Canivet en 2000, se révèle variable d'un établissement pénitentiaire à l'autre et que, selon Martine Herzog-Evans, la profusion de règles tend à entraîner une forme d'opacité du système carcéral⁴¹³. Cette dimension plurielle apparaît d'autant moins évidente pour les délégués du Médiateur de la République que, comme le remarquait Pierrette Poncela, les détenus, souvent issus de milieux

⁴¹² Voir sur ce point Bouagga, Yasmina (2010), « Renter dans le droit commun ? Comment les étrangers en prison subissent et pratiquent la loi », *Nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://champpenal.revues.org/7898>. A cet égard, on constate que la part des étrangers dans la population carcérale semble avoir historiquement augmenté avec la construction de l'immigration comme problème politique, en particulier dans le cadre de la décolonisation et de la crise des années 1970. Voir par exemple sur ce point, Laurens, Sylvain (2009), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires de l'immigration en France (1962-1981)*, Paris : Belin. Voir aussi Weil, Patrick (2004), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris : Gallimard.

⁴¹³ Herzog-Evans, Martine (1996), « Le droit pénitentiaire : un droit faible au service du contrôle des détenus », in Faugeron, Claude ; Chauvenet, Antoinette ; Combessie, Philippe (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles : De Boeck.

défavorisés et faiblement diplômés, confrontés à la complexité des systèmes juridiques et réglementaires, ne disposent pas nécessairement du capital culturel, juridique et social leur permettant d'exercer pleinement leurs droits et d'explicitier juridiquement leurs demandes⁴¹⁴. De plus, le procès au cours duquel les détenus ont parfois pu ressentir de l'incompréhension, voire de l'injustice au regard du jugement prononcé contribue à ce que le droit soit encore souvent perçu comme l'ennemi, ce qui fait dire à un délégué interrogé que « c'est quand même pas évident non plus pour les détenus de, comment dire, de prendre l'initiative de voir le délégué du Médiateur » [E. 30.] D'où une double contrainte pour le délégué : ouvrir un accès au droit, tout en faisant évoluer la représentation que les détenus se font de ce dernier pour en faire, le cas échéant, une ressource⁴¹⁵.

Outre cette difficulté, la pluralité des demandes suppose que les délégués aient des connaissances juridiques relativement solides et variées. Comme le rappelle ce délégué :

« Par contre, ce que disait [XXX], je pense que dans l'univers pénitentiaire, dans l'univers carcéral, il faut avoir de solides connaissances juridiques. Voilà. Si vous voulez, le détenu qui arrive va vous débiter tous les problèmes qu'il peut avoir de droit public, de droit privé, etc. et c'est vrai que là... » [E. 40].

Or, tel n'est pas toujours le cas, les délégués étant parfois amenés à se « former sur le tas ». Ainsi un délégué déclare dans le *Rapport du Médiateur de la République* de 2010 :

« J'assure deux permanences pénitentiaires depuis cinq ans à [XXX], auprès de criminels condamnés à de longues peines, et à [XXX], auprès d'une population jeune. Quand je suis arrivé en milieu carcéral, je ne connaissais rien à ce milieu si ce n'est certains clichés relayés par la télévision »⁴¹⁶.

⁴¹⁴ Cette question revient à plusieurs reprises, en particulier à propos des détenus étrangers qui, pour certains, rencontrent des problèmes de langue. Ainsi, un délégué souligne :

Q : « Et si la personne est analphabète ou a des problèmes d'illettrisme ?

R : Alors, j'ai ce problème. J'ai un problème d'étrangers aussi parce que nous avons, sur [XXX], une plaque tournante de drogue qui fait que nous avons énormément d'étrangers qui sont effectivement piqués sur [XXX] ou dans la région et qui ne parlent pas du tout le français. Donc, ça veut dire que petit à petit, je commence à améliorer mes techniques de langue et on arrive à...[...] Mais c'est vrai que c'est un problème. Alors, chaque fois que j'ai quelqu'un qui ne pourra pas lire, notamment les pays du Maghreb avec énormément de gens qui sont illettrés pour vous, donc, et bien là, c'est l'oral pur et dur. C'est pour ça que les entretiens sont longs » [E. 40].

⁴¹⁵ Voir sur ce point, Poncela, Pierette (1998), « Rendre le droit accessible aux détenus », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, p. 161-164.

⁴¹⁶ Voir, p. 62 dudit rapport. Au regard de ce sentiment de ne parfois pas toujours être compétent face à la complexité des demandes pouvant émaner des détenus, on comprend l'importance que peuvent recouvrir les formations organisées par le siège du Médiateur à destination des délégués, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous :

Q : « Vous avez eu une formation spécifique de la part du siège du Médiateur sur les prisons ?

R : Oui. Très intéressante en plus parce que, forcément, comme toutes formations, elles sont collectives avec un groupe d'une douzaine de personnes. Donc, douze c'est un peu le nombre idéal quand on fait une formation pour échanger. Et on a eu donc une formation prison avec des intervenants de très bons niveaux. Vraiment [E. 30].

De même :

Q : « Et vous avez eu une formation ?

R : Une formation prison, oui.

Q : Avant ?

R : Avant ou quelques temps après, oui. Je pense que là aussi je ne suis pas allée en détention tant que je n'avais pas eu la formation à Paris [E. 32].

Par ailleurs, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous, ces derniers n'ont pas toujours le sentiment d'avoir le choix concernant le fait d'être délégué en prison :

Q : « Vous m'avez dit aussi que vous intervenez donc en prison, donc le [XXX] matin : comment ça s'est passé – parce que bon c'est un univers particulier ? Quand est-ce que vous avez décidé ?

R : J'ai pas décidé [E. 18].

Q : On vous y a envoyé ?

R : Oui. Quand je me suis présenté avec mon CV, ma lettre de motivation, chez les délégués, quand j'ai été sélectionné, choisi, Monsieur [XXX] m'a dit : « ah bah oui, quand vous allez commencer, vous allez aller aussi en prison à la maison centrale de [YYY] ». Alors là, ça a tourné dans tous les sens, les trois cheveux qui me restent, ça s'est hérissé. La prison : j'peux pas, je sais pas, enfin. Il me dit : « réfléchissez. Vous n'êtes pas obligé de donner la réponse mais si vous êtes délégué à [XXX], c'est à [XXX], vous êtes délégué aussi à la maison centrale de [YYY] ». Puis, j'en ai parlé à droite, à gauche [E. 18].

Q : C'était obligatoirement sur [XXX] ?

R : Oui, là j'étais à [XXX] et puis la maison centrale de [YYY] pour la prison [E. 18].

c) Le délégué : un acteur multi-compétences

Face à la diversité des situations rencontrées et des problématiques qu'ils sont amenés à traiter dans le cadre pénitentiaire, plusieurs délégués considèrent qu'il est nécessaire de disposer d'une compétence que certains qualifient de multiple. A cela plusieurs raisons invoquées : en premier lieu la pluralité des problématiques, sociales, juridiques, administratives, etc. qui ressortent des demandes qui leurs sont adressées ; en second lieu, la diversité des acteurs avec lesquels ils sont amenés à dialoguer : acteurs du monde judiciaire (JAP, avocats, Procureur de la République, par exemple) ; acteurs de la société civile (associations notamment) ; acteurs administratifs (préfectures, DASS, etc.).

Ainsi, la plupart insistent sur la transversalité de leur mission en milieu pénitentiaire et sur la difficulté parfois d'être en capacité d'embrasser l'ensemble des problématiques qui émergent. D'où le fait que les délégués en prison soient amenés à envoyer certains dossiers épineux à la Médiature. Cette relation avec le siège leur permet d'ailleurs parfois de faire remonter des cas à partir desquels le Médiateur de la République peut être amené à faire des propositions de réformes⁴¹⁷.

Toutefois, si, de l'avis des délégués interrogés, ces formations semblent utiles, elles ne sont peut-être pas toujours suffisamment réitérées. En effet, certains délégués interrogés, lors des entretiens que nous avons menés éprouvent des difficultés à retraduire explicitement le contenu des formations suivies.

Q : « Et donc quel était le contenu, un peu, de la formation ?

R : Ça remonte à trois ou quatre ans. C'était ce qu'il fallait faire, ce qu'il ne fallait pas faire, notamment de ne pas intervenir dans le dossier du détenu. Et puis les procédures [E. 32].

⁴¹⁷ Voir sur ce point l'extrait d'entretien ci-dessous :

« J'ai eu un cas d'injustice, par exemple, flagrant. C'est un détenu qui, à un moment donné, est condamné et est condamné d'une façon quand même, que moi j'estime assez légère professionnellement parlant, et il est condamné à une peine qui est relativement lourde, de trois ans. C'est une femme, elle est seule avec un bébé, donc le bébé part à la DASS. Je veux dire, ça crée quand même des conséquences cette décision. L'intéressée interjette l'appel, et en milieu pénitentiaire, c'est un petit peu compliqué parce qu'il faut remettre ça au surveillant qui va remettre... etc., etc. Bref. Le greffe envoie hors délai à la cour l'appel. L'intéressée va le découvrir d'ailleurs quand elle arrive à la cour puisqu'au moment, effectivement, de l'appel

Les délégués sont d'autant plus amenés à développer une approche plurielle que la figure du DMR se révèle, dans ce cadre mal, connue. Cela s'expliquerait par le fait que les délégués tiennent parfois leur permanence dans des lieux réservés à d'autres acteurs, notamment des acteurs du droit, si bien qu'une forme d'homologie pourrait s'établir dans l'esprit des détenus. On constate ainsi une forte porosité pour certains détenus entre la figure du délégué et celle de l'avocat : « Et donc, voilà, explique un délégué interrogé je reçois les détenus dans les parloirs d'avocat » [E. 32]. En outre, l'information sur les délégués de la part de l'administration pénitentiaire, se fait le plus souvent par l'intermédiaire de brochures écrites. Or, nombre de détenus maîtrisent mal ou pas l'écrit et la lecture. D'où la nécessité pour certains délégués de mettre en œuvre un travail de communication important, par l'intermédiaire notamment des radios, voir des télévisions, internes aux établissements pénitentiaires. Un délégué raconte par exemple au cours d'un entretien croisé avec un autre délégué :

« Donc je fais des émissions de radio interne où j'explique aux détenus... [E. 40.]

T'as pas la télé ? [E. 35]

Non, sur [XXX], il n'y a pas encore la télé parce que c'est une vieille prison, les réseaux ne sont pas adaptés. Par contre, y'a donc une radio interne qui fonctionne très bien : « Radio [XXX] ». Parce que mon souci c'est d'arriver également à atteindre des gens qui ne savent pas lire – et il y en a encore une grande quantité. Donc, ça veut dire que dans ces émissions de radio, on fait passer effectivement ce que tout détenu qui entre a comme information. Voilà une plaquette (il montre le document), effectivement, qui est distribuée donc au détenu, qui leur explique notre présence, qu'est-ce qu'on y fait. Donc, par ce moyen radiophonique, j'explique, effectivement, notamment, les incompétences c'est-à-dire : « ne nous saisissez pas quand vous contestez une décision judiciaire parce qu'on n'est pas là pour ça. Ne nous saisissez pas quand, par exemple, vous faites l'objet d'une mesure disciplinaire » – sauf que je vérifie la régularité de la procédure. Mais sur le fond, voilà. Donc, on essaie autant que faire se peut d'élaguer pour pas que les gens, finalement, perdent du temps » [E. 40.].

Ce même délégué raconte avoir même trouvé des solutions pour échanger en langue des signes avec un détenu :

des codes, le président va lui dire tout simplement que son appel est irrecevable parce qu'il est hors délai. Elle n'y est strictement pour rien parce qu'elle a réellement interjeté l'appel dans les délais. L'administration pénitentiaire va reconnaître par écrit son erreur. Dans l'espace européen, pratiquement tous les pays ont dans ce cas de figure une possibilité d'engager un deuxième recours ; en France, ça n'existe pas. Donc voilà, effectivement, quelque chose qui est remonté au niveau de la Médiation de la République pour qu'on fasse au moins, je dirais, le nivellement au niveau européen, c'est-à-dire que notre code de procédure pénale évolue au moins dans ce sens-là quand l'intéressé n'est pas responsable et que c'est apparemment l'État et l'administration qui est responsable, là, du hors délai dans lequel elle se place, donc que la personne puisse engager un deuxième recours. Voilà, par exemple, le genre de vide, on va dire, juridique qui est vraiment pénalisant parce que, du coup, la brave dame a obligation de purger ses trois années. Alors que franchement le dossier ne tenait pas [E. 40.].

[...]

Je pense que Monsieur Delevoye a été un très, très bon Médiateur de la République [E. 35]

Et puis le fait aujourd'hui d'être constitutionnel, bon, ça apporte du poids, beaucoup plus. Ce n'est même plus une loi ordinaire, c'est une loi constitutionnelle [E. 40].

Il a fait énormément évoluer la fonction [E. 35].

En matière pénitentiaire, c'est grâce à lui » [E. 40].

« Mais, on arrive toujours, de toute façon : il m'est arrivé la semaine dernière d'avoir un sourd et muet et par chance, j'avais dans mon équipe pendant des décennies une juriste qui était effectivement sourde et muette et donc j'avais acquis avec elle des techniques sans aucun problème » [E. 40].

2) La perception que se font les délégués du sens de leur action

a) Réhabiliter les détenus

Au-delà des difficultés rencontrées face à la diversité des populations et des problématiques en milieu carcéral, les délégués interrogés insistent de manière récurrente sur le sens de leur intervention, notamment auprès des détenus. Pour nombre d'entre eux, en effet, l'action de médiation en prison participerait d'une forme de réhabilitation des détenus en tant qu'individus à part entière, voire en tant que citoyens⁴¹⁸. Aussi, un délégué, explique-t-il :

Q : « Voilà. Est-ce que ça c'est un sentiment que vous partagez, que vous réhabilitez des personnes, des usagers ?

R : Incontestablement. Ça, vous savez, c'est particulièrement vrai dans les prisons. Ça, c'est extraordinaire [...]

Ce que nous, nous représentons pour les détenus c'est une espèce de fenêtre sur l'extérieur avec quelqu'un qui leur dit : « Monsieur » ou « Madame ». Et alors, ça a l'air de rien comme ça mais c'est extraordinairement important pour eux. Alors, Mais ce que je trouve c'est qu'ils ont un besoin de parler qui est extraordinaire. Pas que les détenus. Vous savez, maintenant, c'est très significatif de la société d'aujourd'hui, ça. On a du vous le dire ça. Le manque d'écoute qu'il y a, c'est affolant je veux dire. Voilà. Les gens viennent. Ils reviennent, on les a écoutés » [E. 22].

Ainsi, comme l'analysait déjà Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, « le processus de médiation représente avant tout un processus communicationnel »⁴¹⁹. C'est aussi le point de vue développé par Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation et de liberté : « [...] bien au-delà de la résolution d'un litige, la médiation remet l'expression de la personne incarcérée à sa vraie place, celle d'une personne digne d'être écoutée comme toute autre personne. Elle est donc restauratrice de dignité, quelle que soit même la solution donnée au litige. Pour cette seule raison, en prenant l'homme (ou la femme) au sérieux, elle peut lui redonner confiance et, de manière indirecte mais certaine, contribuer ainsi à son retour en société »⁴²⁰.

Pour d'autres délégués, le rôle de la médiation en prison irait même au-delà. Ainsi, l'intervention du délégué servirait parfois de « garde-fou » dans des situations où les détenus se révèlent très fragilisés psychologiquement.

« J'ai le courrier que j'ai ramassé sur [XXX]. [YYY] matin, j'interviens sur [XXX], j'ai une multitude comme ça de saisines en disant : « c'est urgent, je suis au bord du suicide [il s'adresse à un autre délégué] (ce que je te disais tout à l'heure), donc il faut absolument que je vous rencontre.

⁴¹⁸ Voir, par exemple, sur ce point, *Médiateur Actualités*, n° 63, février 2011, p. 2.

⁴¹⁹ Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre (2003), « La médiation sociale et pénale », in *Les médiations, la médiation, érés « Trajets »*, p. 76 ; voir aussi du même auteur (1998), *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, Paris : MSH-REDS-LGDJ. Voir aussi, Morhain, Yves (dir.) (1998), *Médiation et lien social*, Paris : Hommes et perspectives.

⁴²⁰ *Ibid.*, rubrique « Témoignage », p. 3.

b) Quand le délégué met « de l'huile dans les rouages »⁴²¹ : vers une forme de contrôle social accru des détenus ?

De manière générale, les délégués interrogés tendent à considérer que leur intervention contribue, parmi d'autres, à désamorcer les conflits possibles entre l'administration pénitentiaire et les détenus, en particulier entre les surveillants et ces derniers. Comme le souligne un délégué : « [...] notre parti au niveau de la Médiation c'était d'arriver à faire en sorte que les choses soient faciles. On n'intervient pas au niveau de la décision quelle qu'elle soit, prise par la préfecture, prise par la justice etc., mais on a un rôle – comme tu le disais – [il s'adresse à un autre délégué] de facilitateur » [E. 40]. Un autre délégué insiste : « Ce n'est pas notre rôle d'agiter, même par dessous, une structure pour faire avancer les choses » [E. 35].

Ce travail de « facilitateur » ne va, cependant pas de soi pour nombre de délégués intervenant en milieu pénitentiaire. En effet, plusieurs d'entre eux rappellent, du moins au début de leur présence en prison, des blocages liés à la difficulté de se faire accepter de la part des acteurs administratifs au niveau local. Un délégué évoque ainsi son expérience :

Mais à [XXX], le premier directeur que j'ai rencontré, vraiment... Si je n'avais pas été là c'était aussi bien quoi. On ne peut pas dire que si au niveau central, la présence des délégués du Médiateur était souhaitée, voulue et puis bien organisée avec une convention tout ça ; au niveau local, y'a eu des circulaires pour, comment dire, concrétiser notre présence et que notre accueil soit le plus positif possible avec visite des locaux etc. Dans la mise en pratique, moi, à [XXX], c'était vraiment... On me supportait. Les gens du SPIP étaient très preneurs aussi d'une concertation possible par rapport à certaines situations que l'on pouvait traiter ensemble sur l'aspect social. Mais, je voyais bien que le SPIP, au niveau départemental, à [XXX], bon, il voulait quand même garder la main. Je pense qu'il y a eu aussi quelque part une sorte de concurrence - concurrence mal vécue par les SPIP parce qu'il faut qu'on soit quand même vigilant. C'est pas notre rôle de faire le travail des conseillers SPIP par rapport aux démarches sociales d'intégration, démarches de demande de titres de séjour, etc. mais, vous voyez ? C'est toujours un équilibre à trouver entre ce que l'on peut faire et puis ce que l'on doit laisser faire au SPIP .

Nonobstant ces difficultés, la plupart des délégués rencontrés épousent l'idée que leur action contribuerait à « pacifier » les relations entre détenus et administration pénitentiaire. Au demeurant, leur intervention produit d'autres effets qui ne sont pas neutres. En effet, la plupart des délégués ont insisté, lors des entretiens menés dans le cadre de cette recherche, sur le fait qu'ils informaient l'administration des situations dont ils étaient saisis.

Alors, on est aussi là pour alerter la direction. Moi, à chaque fois que j'avais une plainte vis-à-vis de l'administration pénitentiaire, je demandais au détenu s'il était d'accord pour que je prévienne le directeur. La plupart du temps, ils étaient d'accord évidemment. S'ils viennent nous voir c'est aussi pour nous alerter parce qu'ils ont du mal à s'exprimer avec d'autres, enfin vis-à-vis des surveillants aussi, c'est pas toujours simple. Donc, régulièrement, j'informais le directeur et si besoin était, j'informais également le directeur interrégional de l'administration pénitentiaire qui chapeaute au niveau régional et qui coordonne les transferts [...]

Mises à part sans doute des situations exceptionnelles où il y a donc une violence qui irait de la direction jusqu'au dernier surveillant, y'a quand même le principe : c'est que le directeur, il doit veiller à ce que la paix règne et puis qu'il soit informé quand même des dysfonctionnements intérieurs à la prison. Je ne sais pas après ce qu'ils en font mais c'est quand même très important que soit remonté ce qui est exprimé par les détenus [E. 32].

⁴²¹ Expression utilisée par Pierre Maurice, Délégué de Médiateur de la République, Rapport de Médiateur de la République, 2010, rubrique « Espace témoignage », p. 63, http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1300723881_Mediateur_RA2010_VDallege.pdf.

Or, si l'on comprend la nécessité d'informer l'administration afin que celle-ci prenne la mesure de certains dysfonctionnements et puisse, le cas échéant, s'efforcer d'y pallier, ce travail d'information contribue néanmoins dans le même temps à accroître le contrôle social des détenus. Paradoxalement, l'intervention des délégués du Médiateur de la République, pourrait contribuer à renforcer le caractère potentiellement panoptique⁴²² de l'univers pénitentiaire. Par ailleurs, d'autres travaux⁴²³ ont montré que la reconnaissance de droits aux détenus ne réduisait pas nécessairement et mécaniquement les tensions entre détenus et personnels de l'administration. Cela engendrerait aussi un plus grand contrôle des personnels, ce qui susciterait non seulement leurs réticences mais pourraient aussi les conduire à privilégier la règle sur les ajustements à la marge permettant d'introduire de la souplesse dans la relation personnels/détenus.

La thèse de Sandra Lehalle, intitulée *Le contrôle social des établissements de détention Les cas de la France et du Canada*⁴²⁴, a ainsi montré, dans une perspective comparative, que le travail des *ombudsmen* en milieu pénitentiaire pouvait participer à une triple logique de contrôle social : un contrôle social de l'administration sur les détenus ; un contrôle social de la direction administrative sur le personnel surveillant ; un contrôle enfin sur l'Etat, *via* une forme d'évaluation par les *ombudsmen*, de la situation de ses prisons.

Ces pluralités de pratiques, liées à la diversité des publics rencontrés, pose la question de l'homogénéité de l'institution. C'est sur cette question que nous souhaiterions maintenant conclure cette analyse du travail des DMR.

IV. Comment tient l'institution⁴²⁵

L'analyse institutionnelle tend à avancer une vision des institutions qui les fait reposer, soit une homogénéité interne, liée à la progressive imposition d'une culture commune, à même d'orienter les pratiques, soit d'une homogénéité de façade, qui montre comment se développe l'orthodoxie institutionnelle – en luttant notamment contre les dissensions internes, en tolérant des modes d'investissements pluriels dans l'institution, des croyances plurielles en la valeur de l'institution et/ou en imposant une image spécifique de l'institution, par le biais d'une politique de communication et d'une personnalisation de l'institution. Le cas du MDR présente alors des caractéristiques intéressantes pour l'analyse institutionnelle, en ce que les relais locaux sont autant de façades institutionnelles pour chaque requérant qui a davantage rapport avec le DMR qu'avec le Médiateur lui-même⁴²⁶ et sont aussi autant de sources de potentielles remises en cause de la définition que l'institution donne d'elle-même. En ce sens, la production d'une « façade institutionnelle » ne peut s'entendre qu'en fonction des espaces au sein desquels elle est

⁴²² Voir notamment sur ce point, Foucault, Michel (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

⁴²³ Voir notamment, Rostaing, Corinne, « Processus de judiciarisation carcérale », *op. cit.*, p. 593-594.

⁴²⁴ Lehalle, Sandra (2006), *Le contrôle social des établissements de détention Les cas de la France et du Canada*, Thèse de doctorat de criminologie, Université de Montréal, Université de Pau, sous la dir. De Pierre Landreville et Jean-Paul Céré.

⁴²⁵ Cette partie a été rédigée par Pierre-Yves Baudot.

⁴²⁶ Lipsky, Michael, *op. cit.* p. 7

visible. Il reste encore à montrer comment ces espaces renvoient à des échelles différentes⁴²⁷ pour qu'ils ne fabriquent pas un kaléidoscope institutionnel propre à brouiller l'image que l'institution entend donner d'elle. Pour ce faire, nous mettrons en évidence les *pare-feux* dont l'institution se dote pour limiter les circulations et les remontées de pratiques et d'informations des périphéries vers le centre, limitant ainsi la « zone d'incertitude » à l'espace local, se réservant le contrôle de la diffusion de l'image auprès des acteurs déterminants pour la pérennité de l'institution.

L'institution « Médiateur de la République » présente des facteurs d'homogénéité extrêmement fort. Le plus important est certainement la culture administrative partagée par l'ensemble (à quelques exceptions près, au sein des DMR, mais aussi à la Médiature, notamment au sein de la cellule « communication ») des acteurs du Médiateur de la République. Toutefois, cette culture administrative laisse subsister d'importantes différences, notamment entre les différentes fonctions publiques et services publics considérés. Au moment d'expliquer comment tient l'institution face à la structuration concurrente des capitaux des différents acteurs et niveaux dont elle est composée, il convient de ne pas occulter le fait que ces acteurs partagent cette culture commune, mais que celle-ci masque d'importants conflits (entre « territoriale » et « centrale » notamment).

Moi je suis administrateur civil, et donc avant de venir ici, j'ai eu des postes à la fois dans le corps préfectoral et puis dans les collectivités territoriales. Je dirais que c'est un peu... l'aspect territorial qui est un peu le fil conducteur pour moi. (E11)

Le fait que le directeur de la Direction du développement territorial, chargé des relations avec les DMR, se définisse comme un « territorial », alors que les autres secteurs de la Médiature sont davantage occupés par des « centraux », indique que la question des rapports centre/périphérie n'est pas que territoriale, liée à des variables territoriales et à la question d'un rapport organisationnel entre le centre et la périphérie, mais bien plus largement politique, lié aux capitaux détenus par les acteurs au sein de l'organisation, pour l'imposition d'une définition de ce qu'est l'administration au sein de cette autorité. Tenant compte de cette homogénéité, nous voudrions expliquer comment l'institution gère la tension entre sa nécessaire implantation locale et administrative, source de l'efficacité de son action, et sa cohérence globale. Pour ce faire, nous reprendrons les éléments permettant de décrire l'autonomie des délégués. Nous nous intéresserons ensuite à la façon dont l'institution entend enregistrer les pratiques des DMR dans des indicateurs, source paradoxale d'autonomie avant de nous intéresser à la façon dont le contrôle de l'autonomie des DMR est un objet politique au sein de l'organisation⁴²⁸. Nous verrons à ce propos que l'appartenance des DMR à l'institution s'apprécie moins en termes organisationnels que professionnels. Il faudra dans un second temps nous interroger sur les *pare-feux* institutionnels mis en place par l'institution pour que l'absence de contrôle sur ses périphéries ne menace pas sa cohérence. Pour ce faire, nous verrons que les DMR sont disposés à traiter des dossiers individuels, tandis que les propositions de réformes, visant à la montée en généralité, sont une prérogative du centre. Nous verrons aussi que, finalement, même si les propositions de réforme peuvent s'appuyer en théorie sur les cas remontés des périphéries par les DMR, dans les faits, la réécriture des cas par le centre les assure d'une position de contrôle en dernier lieu de l'image institutionnelle produite auprès de ceux, parlementaires et acteurs ministériels, qui peuvent assurer la pérennité de l'institution.

⁴²⁷ Didier, Emmanuel (2011) « "Compstat" à Paris : initiative et mise en responsabilité policière ». *Champ pénal/ Penal field* (Vol. VIII). <http://champpenal.revues.org/7971>.

⁴²⁸ Boussard, Valérie et Salvatore Maugeri (dir.). 2003 *Du politique dans les organisations*. Paris : L'Harmattan

A. L'autonomie des DMR

Aperçu sous son aspect collectif, le capital social exige la « reconnaissance d'un minimum d'homogénéité "objective" »⁴²⁹ et suppose donc un travail d'homogénéisation forcément contradictoire avec la marge d'autonomie que les DMR revendiquent. Celle-ci peut être expliquée par trois facteurs : la discrétion dans laquelle ils exercent leur activité, leur statut et le capital social individuel dont ils sont porteurs.

Celle-ci tient tout d'abord à leur position de *Street Level Bureaucrats*⁴³⁰. La nature de cette position, dans leur relation avec les requérants, les protège des formes classiques de management hiérarchique, notamment par les voies du contrôle direct. Leur travail se situe à l'abri du regard de leur hiérarchie, qui n'enregistre que ce que les DMR veulent bien lui transmettre, des données secondaires traitées en fonction des intérêts et des pratiques de chaque DMR. Ceci n'est pas sans susciter une attention de la part des autres DMR, notamment à l'occasion de ces séances d'harmonisation collective. Derrière les chiffres, les DMR s'attachent ainsi à dévoiler les pratiques qui permettent de neutraliser les effets négatifs des statistiques. Ici, c'est la différence entre une permanence en MJD et une permanence en préfecture, qui signale la présence d'une secrétaire qui filtre les appels et sélectionne les rendez-vous :

Quand vous regardez les statistiques, mon collègue de [K], il n'a quasiment aucun dossier hors compétence. Alors que ma collègue de [N], elle, à la mairie, en a quasiment autant que moi parce que on dit : « vous voulez un rendez-vous ? C'est tel jour », mais on ne dit pas : « non, ce n'est pas de sa compétence » (E31)

R : Oui, j'ai profité d'une réunion pour le faire hein. On a tous accès d'ailleurs, c'est complètement transparent, aux statistiques - tout délégué - aux statistiques des collègues.

Q : D'accord. Tout délégué, c'est-à-dire à un niveau global ?

R : Tout, tout délégué qui est en poste dans une préfecture ou ailleurs, en allant sur le site du médiateur de la république - qui est un site protégé, c'est pas grand public bien sûr - peut cliquer sur tel département et peut savoir quelles sont les statistiques des départements concernés. Donc ça, c'est ouvert à tous, pas uniquement aux animateurs, chacun peut se situer comme ça, voilà. Et effectivement, c'est toujours intéressant à un moment donné de faire un point annuel pour voir un p'tit peu quelles sont les divergences.(E17)

Le travail de DMR, dans ses relations avec les requérants, comporte nécessairement une part discrétionnaire, qui est justement l'objet de l'harmonisation par ces séances collectives, qui apparaissent alors comme une forme de management de l'organisation spécifique au capital que détiennent en propre les DMR. L'autre versant de leur travail, qui concerne la passation de la plainte à l'administration, est elle moins discrétionnaire, dans la mesure où les pratiques du DMR peuvent faire l'objet de remontées soit dans la hiérarchie administrative, soit directement vers le Médiateur. Ce point est plus difficile à documenter dans la mesure où ce type d'interaction n'est pas observable et n'est pas mentionné dans les entretiens que nous avons eu avec les DMR. Un DMR⁴³¹ a fait mention de son prédécesseur, dont le comportement trop abrupt aurait heurté la hiérarchie préfectorale qui se serait plainte auprès du Médiateur. En entretien,

⁴²⁹ Bourdieu, Pierre. (1980) « Le capital social », *art. cité*, p. 2

⁴³⁰ Lipsky, Michael. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individuals in public services*. NY : Russell Sage Fondations.

⁴³¹ Que nous n'identifions pas davantage pour préserver l'anonymat.

un agent de la DDT évoque également le risque que représenteraient des profils trop militants au sein de l'institution :

Si vous voulez, vous ne pouvez pas, des gens qui ont une démarche de... militantisme un peu agressif, notamment à l'égard des services publics, vous imaginez, ça ne peut pas marcher longtemps. Je veux dire, une fois qu'un préfet a reçu une lettre d'engueulade sous le timbre du Médiateur de la République, je veux dire après le problème de la crédibilité se pose. Et de l'efficacité aussi.(E11)

Cette marge d'autonomie est ensuite liée au statut de ces DMR. Le bénévolat les met à l'abri de la sanction. Ceux-ci restent ainsi libres de se retirer de l'organisation en cas de montée des exigences de travail, qui sont aussi des exigences de contrôle.

On est bénévoles. Ils le savent ça à la Médiation ; ils nous en demandent beaucoup, de plus en plus, toujours plus, {toujours plus}, et puis en face, nous on dit sans arrêt : « attention, on est aux limites du bénévolat ». Ça, ils comprennent pas bien les limites du bénévolat. Nous, on sait.(E18)

Cette marge d'autonomie est enfin liée aux modalités mêmes de sélection de ces DMR. Nous avons mis en évidence ce que les procédures de sélection devaient aux milieux administratifs locaux. Les DMR peuvent donc revendiquer pour eux d'avoir été choisi pour ce capital administratif, forme spécifique de capital social, que leur recrutement comme DMR valorise au mieux pour eux et qui constitue aussi la valeur qu'ils représentent aux yeux de l'institution.

L'organisation – entendue ici comme institutionnalisation des réseaux –, ceux-ci étant détenus en propre par les DMR mais aussi par l'organisation (notamment sous la forme du « charisme » reconnu au titulaire du poste de Médiateur de la République), suppose donc, pour durer et entretenir ces capitaux, de trouver un mode de relations entre ces différentes espèces de capitaux qui maintiennent les différences d'aspiration dont ces capitaux sont porteurs, d'une part une revendication d'autonomie, dans le fonctionnement concret des délégations locales, dans le mode de contact avec l'administration au niveau local de la part de pouvoir, d'autre part, un fonctionnement homogène, l'application de règles de traitement cohérentes et une position d'équilibre entre administrés et administration.

Pour éclairer la façon dont l'institution parvient à tenir malgré les tensions qui la traversent, nous voudrions partir d'une classification interne à l'organisation – la distinction entre « informations/orientations » et « réclamations. Nous voulons montrer à travers cet exemple comment cette catégorisation spécifique s'articule mal au travail quotidien des DMR, qui font parfois bien d'autres choses que de « l'information/orientation » et aux présentations les plus valorisantes que l'institution peut effectuer d'elle-même. Il s'agit donc de voir comment cette catégorie mal taillée est adoptée et appropriée par les DMR. Nous verrons ainsi comment s'ajustent, parfois en maintenant un jeu important, les requêtes de l'institution centrale et les pratiques des DMR. Nous verrons enfin comment, malgré ce jeu important, qui peut concrètement désigner des pratiques opposées localement, l'institution parvient à maintenir une « façade » cohérente, c'est-à-dire « la partie de la représentation qui a pour fonction normale d'établir et de fixer la définition de la situation qui est proposée aux observateurs »⁴³², c'est-à-dire à la fois aux autres administrations, aux soutiens politiques qui ont permis – jusqu'à la transformation récente de l'institution en *Défenseur des droits*⁴³³ – la

⁴³² Goffman, Erving. (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : La présentation de soi*. Paris : Minit, p. 29

⁴³³ Baudot, Pierre-Yves et Anne Revillard. (2012), « Le Médiateur de la République, périmètre et autonomisation d'une institution », *Revue Française d'Administration Publique*, à paraître.

pérennité de l'institution et ont accepté l'extension de son périmètre⁴³⁴ mais aussi le public visé par l'institution. Nous mettrons pour ce faire en évidence les formes de protection que l'institution érige à l'égard des pratiques qui pourraient remettre en cause son homogénéité.

B. Catégories de la pratique et pratiques des catégories

A travers l'analyse des modes de catégorisations des interactions requérants-DMR par les DMR à destination de l'institution centrale, nous voudrions décrire plus précisément la relation qui unit le centre parisien à ses périphéries locales. Nous avons mis en évidence (cf. supra) le fait que la relation ne pouvait être exclusivement décrite à travers une perspective hiérarchique, du fait du bénévolat des agents, mais aussi de la nature entrepreneuriale des modes de recrutement et de sanction. C'est à l'analyse de cette relation que nous voudrions maintenant nous consacrer. Nous partirons pour ce faire de la distinction imposée entre « informations/orientations » et « réclamations » pour montrer la grande labilité des définitions imposées par le centre. C'est en éclairant la labilité de ces définitions que nous pourrions proposer une qualification précise de ces relations, et comprendre par là, d'une part, comment cette structuration des relations cadre les interactions entre DMR et requérants et, d'autre part, comment tient l'institution.

La catégorisation entre « informations/orientations » et « réclamations » est exigée par le centre pour remplir les catégories statistiques, mais elle est en réalité produite l'issue de l'interaction, c'est-à-dire qu'elle se forge au cours de l'interaction entre le DMR et le requérant. Contre l'évidence qui voudrait que le requérant soit porteur d'une demande d'information ou d'une réclamation, cette classification est au contraire une production que l'institution impose aux interactions. La classification est dépendante de deux conditions. Premièrement, l'issue du dossier peut modifier la catégorisation qui est faite par le DMR en vue de remplir ses statistiques pour le Médiateur. Deuxièmement, la catégorisation est produite par l'interaction : l'un des objets de l'entrevue entre un DMR et un requérant porte sur la qualification de ce qui est proposé à l'étude de l'institution. Nous devons donc chercher à savoir comment l'institution reçoit ces plaintes.

1) La faible résonance des catégories imposées par le centre avec les représentations de l'activité

Lors de la séance de formation initiale que nous avons pu observer, la compréhension de la distinction entre les « orientations » et les « réclamations » fut assez délicate pour les délégués en formation. Ceci n'est pas surprenant. Rappelons qu'à l'origine la catégorie « informations » qui rendait compte de l'activité d'un DMR désignait les opérations de communications réalisées par le DMR sur le terrain (voir chapitre 1). Mais surtout, si on adopte une focale plus centrée sur l'interaction, on peut considérer que, du point de vue du requérant, mais aussi du DMR, toute présentation devant un DMR indique une forme de contestation, d'incompréhension du verdict de l'administration sur un dossier. Au sens strict, on peut partir de l'hypothèse basse qu'il n'y a que des réclamations. La distinction ne fait donc pas sens si l'on se place du point de vue de l'utilisateur. D'ailleurs, si l'utilisateur venait chercher un conseil, que l'on peut comprendre comme une

⁴³⁴ Voir sur ce point les modalités d'acquisition d'une position pour le Médiateur de la République dans le Médiateur de la République : un acteur marginal des politiques du handicap.

forme d'information, il serait déçu. Les DMR ne sont pas sensés faire du conseil juridique. C'est ce qu'affirme le conseiller de la Médiature à ces recrues :

CC5 : Vous ne pouvez pas faire du conseil, de l'information juridique oui, mais du conseil non.

A de nombreuses reprises toutefois, notamment lors de la présentation du secteur par ce conseiller, il fut souvent dit « là on est à la limite du conseil » :

DMR : sur l'usurpation d'identité ?

CC5 : vous pouvez conseiller, se reprend : on est au delà de l'information, dites lui de porter plainte...

(...)

DMR : quand on donne des conseils, quand on demande les motivations d'un refus (...), on sort de l'intervention sur un dysfonctionnement, non ?

CC5: par rapport à la loi, on est à la marge d'un point de vue philosophique, parce qu'il n'y a pas de dysfonctionnement, la non motivation est bénie par le CE qui dit « appréciation (?) large ». Mais on peut aussi estimer que vu que tous les actes administratifs faisant griefs doivent être motivés, pourquoi celui-là qui est si important ne l'est pas ? On peut dire que le MDR est fondé à agir.

Cette difficulté à saisir la distinction a priori entre « information » et « réclamation » est également compréhensible du fait de la mission officielle des DMR. Ceux-ci sont là pour traiter les litiges avec les administrations. C'est ce qu'indique la plaquette de présentation du MDR l'indique :

Les DMR

Ils règlent eux-mêmes et rapidement un grand nombre de litiges : ils interviennent auprès de l'administration locale avec laquelle le citoyen est en désaccord pour trouver une solution amiable⁴³⁵.

Si l'on quitte la définition théorique des activités pour l'observation des pratiques et la représentation, la distinction est tout aussi difficile à saisir.

2) Une définition mal ajustée aux pratiques

La distinction informations/orientations est une classification portée par le centre. Mais correspondant peu aux pratiques des DMR, elle devient une contrainte qui a du mal à faire sens pour eux et à s'imposer de façon spontanée. La production de statistiques informations/orientations/réclamation fait donc nécessairement l'objet d'une « traduction » par les DMR.

Cette distinction est notamment essentielle sur l'intranet où les délégués doivent enregistrer leur activité. Lors de la formation initiale d'octobre 2010, il a été spécifiquement demandé aux DMR de n'enregistrer les demandes comme « informations/orientations » après que celles-ci soient totalement closes. La saisie d'informations complémentaires (propriétés du demandeur, type de réclamation, etc.) n'est possible que dans l'onglet « réclamations ». Tout dossier ouvert sur le système d'information doit donc d'abord être ouvert comme « réclamations » avant de devenir « une information/orientation ». Dans certains cas, les DMR indiquent utiliser effectivement ce mode de classification :

R : Donc, en fait, c'est tout simple. Je remplis la fiche. Pour l'information, c'est tout bête. Comment dire ? Je peux répondre tout de suite par rapport à ça. Le plus souvent c'est une DOA.

Q : DOA ?

⁴³⁵ www.mediateur-republique.fr/.../1117020547_brochure_mediateur_de_la_republique.pdf -

R : Demande formulée avant toute démarche préalable. Ce que je mets là. Et puis, soit orientation vers un tiers. Dossier incomplet : je ne remplis jamais. Je ne vois pas ce que ça veut dire « dossier incomplet ».

Q : Donc par exemple, la femme tout à l'heure qui n'avait pas la lettre qu'elle avait envoyé à Pôle Emploi, c'est pas un dossier incomplet ça ?

R : Non, je ne le mets pas en « information », je le mets directement en « réclamation ».

Q : Ah oui ! Là, on est juste à « information ».

R : Vous comprenez ? Là, c'est en information. Quand je sais que de toute façon, je ne la reverrai plus et puis que simplement, soit c'est hors compétence parce qu'elle s'est plantée et qu'elle est venue me voir - parce qu'en général, ils ne viennent pas me voir pour ça parce je leur dis que je ne suis pas compétente. Mais là, je leur explique ce qu'il faut faire et ils font. En général, c'est quand même quand on est très en amont, sinon, j'ouvre une réclamation et puis j'attends. (E30)

Toutefois, les classifications entre « informations/orientations » et « réclamations » sont mal ajustées aux pratiques des DMR. Tout d'abord, la saisie des données dans le système prend beaucoup de temps aux DMR :

Alors maintenant, faute de temps, je ne peux plus faire comme ça parce qu'il faudrait mettre tout : le moindre coup de fil, faudrait le mettre en informatique. Vu le temps que je vais passer, c'est pas possible. Donc, effectivement, mes statistiques sont fausses parce que toutes les affaires d'orientation et de formation – sauf les plus importantes que je note parfois - mais les petites broutilles, quelqu'un qui me dit : « tiens... », je ne sais pas...(E33)

Ensuite, la saisie des données relatives aux « informations/orientations » nécessite de disposer d'une définition à peu près claire de ce qu'est une « information/orientation ». Or, un grand nombre d'interactions échappe à cette classification, trop brèves et ne mobilisant finalement aucune expertise de la part du DMR :

Q : A partir de quel moment vous entrez ça dans la bécane ?

R : Quand j'ai fait quelques démarches, quand même. Parce que, parfois, on va me poser la question et puis j'aurais pas forcément la réponse tout de suite, donc je fais quelques recherches et à ce moment là, je note. Si j'ai passé plus de temps. Mais dix minutes, un quart d'heure passé au téléphone, non, je ne le note pas. C'est un tort, mais c'est un manque de temps. Ça prend trop de temps de le noter. (E33)

Mais la distinction entre « informations/orientations » et « réclamations » ne recouvre pas des types de demandes spécifiques de la part des requérants, que le DMR n'aurait qu'à enregistrer. Cela est clairement explicité lors de la FI du 18/10/2010 (DMR 5 désigne un DMR en formation, retraité, et DDT 2 la personne de la formation chargée de la présentation du système informatique) :

DMR5 : C'est pas le plaignant qui décide si c'est information ou réclamation ?

DDT2 : Non, c'est vous.

(CR Observation 18/10/2010)

La distinction « information/orientation » ne recouvre pas davantage la différence entre un dossier en cours d'instruction et un dossier clos. La DDT conseille à ses requérants de classer ses dossiers ouverts en informations :

DDT2 : Il est possible de modifier le dossier : de réclamation à informations, c'est possible, pas l'inverse. Une information n'est pas modifiable. En général, on sait si on va intervenir ou si l'affaire est close quand on fait la saisie. Il faut donc plutôt entrer en information

(CR Observation 18/10/2010)

Une « information » n'est pas une « réclamation » qui a n'a pas vu le requérant obtenir satisfaction, le DMR se contenant dans les faits d'informer le requérant de la règle qui s'applique à son cas et qu'il ne connaissait/maîtrisait pas, quelle que soit la perception de la justice de cette situation par les deux parties de l'interaction.

Q : C'est-à-dire que « non réussi » pour vous, c'est quand vous êtes en mesure d'informer le requérant ; lui dire : « voilà, au regard du droit, y'a pas de dysfonctionnement ». Ça, vous ne considérez pas que c'est une réussite ?

R : Non. C'est pas fondé, on va dire. (E35)

Au sens du siège, une réclamation désigne toute demande effectuée auprès de l'administration suite à la requête d'un administré. Ce sens est forgé au cours de la formation :

DMR référent: tout dépend si on intervient auprès de l'administration, là c'est une réclamation, sinon c'est pour de l'information, donc information

DMR5 : si après intervention, l'administration nous répond que réclamation non justifiée, qu'est-ce que c'est ?

DMR référent : c'est une réclamation.

(CR Observation 18/10/2010)

Mais pour les DMR, la distinction ne peut être totalement fixée par ce cadrage théorique. Elle s'apprécie dans l'interaction. En effet, elle recouvre également une appréciation plus morale de la qualité de la demande :

Q : Et donc, ça fait que, elle, son dossier ?

R : J'attends. Je la mettrais en réclamation si elle me met... Je ne sais pas, je la mettrais peut-être en information pour lui expliquer. Parce ce que bon, elle a écrit à Pôle Emploi... J'attends de voir quand même. Je l'ai trouvé bizarre moi : pour quelqu'un d'aussi jeune qui peut faire valoir ses droits, d'être aussi confuse dans ses explications et aussi peu disposée à me donner des documents. C'est quand même rare. Donc, j'attends. Je ne la mettrai pas là, pour le moment. (E30)

Ce sens pratique, qui permet aux DMR de s'ajuster à un certain nombre d'incertitudes liées aux demandes de la Médiature, se visualise à propos d'une autre question. A partir de quel moment faut-il ouvrir un dossier pour enregistrer une information/orientation ? Lors de nos observations et de nos entretiens, devant les DMR, nous avons pu voir qu'une demande, une entrevue, un appel téléphonique ou encore un mail envoyé à un DMR ne comptent pas forcément pour un dossier traité. En effet, les DMR s'interrogent sur le moment où ils vont ouvrir un dossier. Un DMR rencontré affirme ainsi que la réponse à un mail pour indiquer qu'il n'est pas compétent aux termes de la loi de 1973 ne compte pas pour un dossier, mais avec ses collègues DMR, il considère que si le travail leur demande une dizaine de minutes de travail, ils ouvrent un dossier information/réclamations. Cet ajustement pratique se donne à voir aussi dans les observations que nous avons réalisées.

A la sortie d'un cas [cas 2 – femme qui n'arrive pas à obtenir un visa pour ses parents marocains], il se demande : « regardez, est-ce que je vais ouvrir un dossier ? oui, je vais le faire, car j'ai donné une information, celle de se tourner vers le TA, donc ça pourra revenir, donc je vais ouvrir, même si voyez, ça a été assez rapide » (CR observation E18)

La distinction orientation/réclamation est construite par la pratique elle-même, selon une définition que les DMR ont eux-mêmes mis en place, définition davantage accordée au travail qu'ils accomplissent en réalité : une réclamation est un dossier où il y a intervention du DMR, l'information/orientation n'implique pas d'intervention du DMR.

3) L'informatisation du travail, entre intégration et discrétion

La distinction information-orientation/réclamation imposée par le centre, notamment comme indicateur de l'activité des DMR, et au-delà de l'institution dans son ensemble, du fait de la publication de ces chiffres dans les rapports annuels, est renforcée par les modalités d'enregistrement informatique des dossiers. Tout d'abord, elle a été numérisée en vue de faciliter l'établissement des statistiques d'activités des DMR, un objectif qui est essentiellement porté par le centre, pour favoriser, à écouter cet agent de la DDT, l'établissement d'un travail plus qualitatif avec les DMR :

Une des premières choses qu'on a faites au départ, a été de nous doter d'outils informatiques permettant de gérer le réseau des délégués. De façon à gagner du temps, pour investir ce temps dans des actions qualitatives d'animation. Je dis ça parce qu'en fait, les effectifs n'ont pas évolué pratiquement depuis cette période là, on a essayé de gagner de la productivité avec les outils de travail qu'on a mis en place.(E11)

En analysant la façon dont les DMR s'approprient et utilisent les moyens informatiques mis à leur disposition par le centre, nous souhaiterions savoir si l'informatique – dont les propriétés - centralisatrices et hiérarchisantes ou décentralisatrices et responsabilisantes dans les organisations sont débattues depuis son invention⁴³⁶ - permet d'intégrer davantage les DMR aux pratiques de l'organisation ou si, au contraire, elle les enjoint à développer leurs propres pratiques.

L'échec d'une tentative de réclamation peut impacter le taux de réussite d'un médiateur. Certains peuvent alors être tentés de classer comme « informations/orientations » des réclamations échouées, car dans le système informatique, si les réclamations doivent voir la catégorie « réussite/échec » renseignée, ce n'est pas le cas de la rubrique « informations/orientations », qui ne peut rencontrer ni succès, ni échec.

R : Ça, c'est une réclamation. Ça, c'est réclamation. C'est là où je vais faire des recherches, je vais voir ce qu'il en est. Si après, il n'y a pas matière à faire une réclamation parce que ce qui a été appliqué était le droit, là, je transforme ça et je dis que ce n'est plus qu'une information. Mais, ça m'aura donné quand même du travail.

Q : D'accord. Vous transformez ça, c'est-à-dire ?

R : Sur nos fiches, sur nos statistiques. D'abord, je l'enregistre : pour moi, c'est une réclamation, je vais tenter d'y donner suite. Mais, si, au fond, il n'y avait pas lieu parce que je m'étais fait un jour, on m'avait fait des observations : si vous dites que vous avez fait une réclamation et que cette réclamation n'avait pas lieu d'être, on vous dit : « vous n'auriez jamais du la faire ». Donc, maintenant, je fais attention. (E32)

De plus, l'entrée d'une fiche comme « réclamation » garde le dossier ouvert tant que l'administration n'a pas répondu à la demande du DMR. Ceci peut nuire à la qualité des statistiques produites, dans le rapport annuel, par la Médiature.

Q : Pourquoi elle sera en médiation non réussie ?

R : Parce qu'au bout d'un certain temps, les services du siège demandent à ce qu'on clôture les dossiers quand ils sont trop anciens. Ça doit les gêner au niveau statistique. J'ai posé la question à la DDT. Ils m'ont dit à chaque fois : « clôturer les dossiers, vous pouvez les désarchiver ». J'ai jamais réussi à les désarchiver donc ça fait quinze jours que je leur dis : « mais vous me dites de les

⁴³⁶ Sur ces débats, voir Baudot, Pierre-Yves. (2011) « L'incertitude des instruments. L'informatique et le changement dans l'administration ». *Revue Française de Science Politique*, vol. 61, n°1, p. 79-103.

désarchiver, j'ai pas trouvé la manip », mais il ne me l'ont toujours pas donné. Enfin bon. On a du mal à avoir des réponses du siège, j'vous dis. (E19)

La durée du traitement fait ainsi l'objet d'une attention particulière de la part de la DDT. Au cours de la Formation initiale observée le 18 octobre présente le contrôle qu'il prétend exercer sur l'activité du Médiateur. La personne chargée de la présentation indique qu'un rappel rouge apparaît dès lors qu'une fiche a plus de 6 mois. Elle peut compter le nombre de fiches de plus de 6 mois pour tous les DMR de France (919 au moment de la formation, soit « 3 par délégués » comme fait remarquer une DMR en formation. Au-delà de 5 fiches à plus de 6 mois pour un délégué, celui-ci reçoit un appel de la DDT pour lui demander de bien vouloir clore certains dossiers. Certains DMR sont à plus de 30 fiches en traitement depuis plus de 6 mois. Elle indique que le directeur de la DDT édite un listing tous les mois pour voir « où on en est » dans la durée de traitement des dossiers. Les DMR en formation ont alors tôt fait de remarquer la faille du dispositif : ne remplir la fiche sur l'intranet qu'une fois le dossier réellement clos.

DMR 7 : Si on ne veut pas figurer dans votre liste des dossiers en retard, on remplit quand les dossiers sont solutionnés.

DDT2: on verra que vous faites rien, et là je vous appelle, moi je rends des comptes au [directeur de la DDT] et je reviens après, au bout de 3 fois, je suis obligé de transmettre à [au directeur de la DDT], et là vous allez vous faire taper sur les doigts.

(CR Observation 18/10/2010)

Enfin, une information/orientation peut aussi désigner tout un ensemble de pratiques qui se situent aux marges de la définition du rôle du DMR. Celui-ci peut être amené à sortir de son rôle, qui ne comprend pas la fonction de conseil juridique :

« Face à une description de situation, que doit-on faire ? Nous ne sommes pas des conseils juridiques. Je les renvoie vers le PAD de Poissy ou vers d'autres points d'accès aux droits. On n'a pas à donner de conseils, c'est à vous de prendre la décision. On peut faire de la prédocumentation, de l'information juridique. C'est souvent le cas pour les étrangers qui croient qu'on peut les conseiller, mais on n'est pas conseil juridique, on n'est pas un guichet administratif.

(CR Observation E18)

Toutefois, certains récits de cas effectués par les DMR dans les entretiens font état de démarches qui dépassent le renvoi vers des conseils juridiques ou la simple information sur ses droits. Dans le cas suivant, le DMR⁴³⁷ se renseigne sur les droits de la personne et fait une recherche active sur les droits de la personne. Il n'engage pas une médiation en demandant une procédure en équité et ne renvoie pas le requérant vers une MJD ou un PAD.

En fait, l'accident du travail n'avait pas été déclaré comme ça se fait normalement. Y'avait eu visiblement une faute de l'entreprise qui n'avait pas pris les précautions et la personne a été hospitalisée pendant un certain temps ; et quand elle a voulu porter plainte pour faute, les délais étaient passés. Et le procureur lui avait dit dans la lettre – j'avais vu la lettre – qu'il pouvait explorer la voie du TAS : on peut récupérer l'affaire. Et il ne l'a pas fait dans les délais. Et bon, je lui ai dit : « mais Monsieur, maintenant... ». J'ai vérifié, parce que je voulais être sûre, de la date où il pouvait encore saisir le TAS ; et j'ai appelé la FNATH [Fédération Nationale des Accidentés du Travail – Handicapés], vous savez, parce qu'ils sont très, très pointus là-dessus, ils ont des très bons juristes. Et ils m'ont confirmé, ils m'ont dit : « non, c'est deux ans après la consolidation. Après, c'est fini, on ne peut plus ». Et c'était son cas. Alors, j'ai dit : « vous aviez une lettre du procureur qui vous disait de le faire. Fallait le faire tout de suite, tout de suite, pas trois ans après ».

⁴³⁷ Que nous n'identifions pas davantage pour préserver son anonymat.

De fait, les rubriques informatiques sont parfois pauvres par rapport à ce que représente le travail concret du Médiateur sur le terrain, un sentiment dont nous on fait part les DMR interrogés :

Q : Mais ça c'est des champs sur lesquels vous n'êtes pas obligé d'intervenir ?

R : Non, mais ils souhaitent quand même que l'on donne des informations. C'est pour ça que quand on coche, dans les statistiques y'a une rubrique « renvoi vers un tiers » ou « orientation vers un tiers », c'est un peu réducteur. (E31)

Ce qui se visualise au niveau de la catégorie « informations/orientations » - « réclamations » donne à voir les enjeux liés à l'informatisation des relations entre DMR et Médiature. Le système informatique est en effet perçu par les DMR comme un moyen pour le siège parisien de faciliter la production des statistiques relatives à l'activité de l'institution.

Comme ça fait moins d'un an que je suis là, au début, j'ai pris ce qui existait. Les outils mis à notre disposition informatiquement par le siège ont été pensés, réfléchis, développés informatiquement pour satisfaire les besoins du siège. Donc, on a des saisies de toutes nos fiches : sur chaque dossier, on a une fiche qu'on saisit informatiquement. Dès qu'on reçoit quelqu'un, on saisit la fiche. Alors si c'est réclamation, si c'est information, on la clôture tout de suite. Et après, si c'est une véritable intervention - deux mois, trois mois, six mois - quand on a la réponse, on clôt la fiche et on fait : « médiation réussie », « non réussie », etc. etc. Mais, comme ça a été pensé pour les problèmes du siège d'une part, et d'autre part, je pense - j'ai jamais creusé - mais qu'ils ont du avoir guère envie de faire une déclaration à la CNIL, sûrement, y'a pas le nom et le prénom du réclamant. (E19)

De fait, les DMR développent d'autres systèmes de classement – essentiellement des fichiers Excel – qui leur permettent de suivre réellement leur travail.

Ce qui fait que nous, quand on ressort des stat quand on a des besoins, c'est anonyme donc on a des stat très globales et donc on a du mal à avoir un suivi de nos fiches très précis. Donc, je me suis fait avoir la première année et donc là, en rentrant de vacances le 1^{er} septembre, moi, j'ai fait un fichier Excel, à moi, où j'ai saisi en plus le nom, le prénom, le numéro de fiche, l'objet et puis savoir de quoi il s'agit.(E19)

R : Y'a un système d'enregistrement national qui permet de produire le rapport annuel.

Q : Avec un logiciel ?

R : Alors, je ne sais pas comment ils gèrent leur système informatique. Grosso modo, les informations sont saisies au niveau national, c'est celles qui figurent sur cette fiche. Bon, y'a eu une rubrique en plus. Je peux vous la donner. Alors, ça, c'est un de mes prédécesseurs qui l'avait faite et je l'ai récupéré parce que ça me permet de noter les items que je dois remplir. Ensuite, il y a... (Il cherche dans ses documents). Nous avons un réseau dédié avec en particulier une messagerie et la base de donnée dans laquelle nous injectons nos statistiques. Mais, moi, j'ai besoin d'un suivi de dossier qui comporte des éléments que je n'envoie pas au niveau national, à commencer par le nom de la personne, donc j'ai un double enregistrement qui est un enregistrement... (Il regarde dans ses documents). Donc, je note le nom que je ne donne pas au niveau national ; le numéro de dossier - c'est celui qui m'a été donné par le niveau national quand je remplis la fiche(E29)

Les catégories produites par le centre de l'institution pour les besoins qui sont les siens – notamment de produire des données statistiques régulièrement, et surtout pour le rapport annuel, qui est un événement médiatisé et qui contribue grandement à accroître la notoriété de l'institution mais aussi le travail des DMR – ne sont pensées pour correspondre finement au travail, de toutes façons très divers, des DMR. Elles ne sont pas pensées pour être des outils de suivi des dossiers par les DMR. De ce fait, ceux-ci répondent aux demandes institutionnelles en rentrant les fiches dans le système informatique : la présentation de l'intranet par la DDT lors de la FI insiste beaucoup sur ce point.

DDT2 : Je vous demande une saisie une fois par semaine, ou tous les 15 jours. Essayez de le faire au moins une fois par mois.

(CR Observation E18)

Mais ils sont contraints de produire un autre système de travail, ce qui contribue à accroître leur travail. Au lieu d'être un moyen d'homogénéisation et d'intégration des pratiques, le système informatique devient au contraire une façon de différencier davantage les attentes de l'institution du travail concret effectué par les DMR.

4) Ceci n'est pas un guichet administratif

La distinction entre informations/orientation et réclamation recoupe mal les activités concrètes des DMR. Elle recoupe une distinction nette entre la partie noble du travail et le « sale boulot »⁴³⁸, même si ce « sale boulot » constitue en réalité la majorité du travail.

Le Médiateur n'est pas une administration, et donc encore moins une administration sociale. Les problèmes qui sont rencontrés par les DMR sont ceux de tout individu dans ses rapports aux administrations. Les DMR insistent sur l'extrême variété des cas, et donc des publics, qui leur offerts à traiter.

Y'a toute origine sociale. Y'a bien sûr les gens qui sont en difficultés financières, ça va souvent être des problèmes avec Pôle Emploi – ou les ASSEDIC avant. Y'a ensuite des gens qui, sans distinction de catégorie sociale, qui vont avoir des problèmes ou avec leur permis de conduire, leur carte grise, leur carte d'identité, leur passeport, problème des renouvellements où y'a un problème ; ou alors, ça va être des gens qui ont des problèmes : ils viennent d'acquérir un terrain – des problèmes d'urbanisme – qui ont un terrain, y'avait un certificat d'urbanisme à la faveur d'un nouveau plan d'occupation des sols dans le cadre de l'urbanisme. Ce terrain qui était constructible ne l'est plus donc ils viennent me voir pour essayer d'arranger les affaires. Ensuite, des gens aussi de toute catégorie sociale qui vont avoir – vous me direz, dans les problèmes avec Pôle Emploi : ça peut aussi atteindre des gens de haut niveau qui se trouvent au chômage. (E33)

D'autant plus que le public qu'on a peut être très divers parce que quelque fois on dit : ce sont les gens paumés. Oui, ce sont ceux-là qu'on aide le plus : les gens qui sont en difficultés financières, sociales ou qui ont des difficultés de langage administratif etc. Bon. C'est la catégorie la plus importante des gens qu'on reçoit. Mais globalement, j'ai reçu des chefs d'entreprise, j'ai reçu un ancien parlementaire... Voilà, c'est un public qui est très diversifié quand même. (E15)

Comment ces acteurs font-ils face aux publics en difficulté ? Cette question est commune à des institutions qui, n'ayant pas vocation à gérer des publics fragilisés, ont vu leur travail concret, à défaut de leurs missions, être modifiées par « le débordement du social »⁴³⁹. Certains DMR, en entretien, font part d'un ressenti en ce sens qui n'est pas appuyé sur des chiffres :

Il m'arrive de recevoir des professions libérales, des trucs comme ça. C'est pas la majorité. Dans le temps, ce que je constate quand même, c'est qu'on reçoit de plus en plus de publics précaires. Ça, c'est net. C'est-à-dire de publics vraiment en difficultés, avec un niveau... Bon. (E21)

Derrière les variations individuelles, nous voulons par ce biais donner à voir la perception que ces médiateurs se font de leur métier

La partie « informations/orientations » est la partie disqualifiée et disqualifiante du

⁴³⁸ Nous avons pu mettre en évidence qu'une césure identique pouvait distinguer les activités de la Médiation centrale, entre activités de réforme et recevabilité des dossiers. La distinction proposée par E. Hughes est bien relative.

⁴³⁹ Warin, Philippe. (2002) *Les dépanneurs de justice. Les petits fonctionnaires entre qualité et équité*. Paris : LGDJ. Sur les CAF, voir Dubois, Vincent. (2010), *La vie au guichet, op. cit.* ; Jeannot, Gilles. (1996), « When Non-social Public Services Take Care ». In *Who Cares ?*, sous la direction de Wolfgang Wirth et Hans Joachim Schulze. Londres : Cassel, p. 63-75.

travail des DMR. Deux éléments pour s'en convaincre : cette partie du travail n'est pas archivée par les Archives Départementales où doivent être déposées, tous les 6 ans, 1 année de dossier du DMR⁴⁴⁰. Les dossiers « Informations » partent au pilon, alors que cela représente – dans les statistiques fournies par la Médiature – au moins la moitié du travail quotidien. Elle ne fait pas l'objet d'une communication spécifique à la presse :

Voilà. Ça n'intéresse pas : ça, j'envoie ça au préfet, au sous-préfet et à la presse. Ça, ça n'intéresse pas la presse : orientation – savoir qu'on a orienté des personnes.(E33)

Pourtant, la partie « informations/orientations » représente plus de la moitié de leur activité. La majeure partie du travail réalisé par les DMR ne consiste pas à intervenir auprès de l'administration pour satisfaire les requêtes des individus venus jusqu'à eux, mais à enseigner ces individus. Selon les chiffres compilés par la DDT pour 2009, les « informations/orientations » représentent 52% des « affaires » traitées, contre 48% de « réclamations ». Cette répartition peut varier de 40% d'informations à plus de 60% en fonction des régions – *Médiateur Actualité*, qui a pendant longtemps présenté un « Tour de France » des délégués en donne ainsi les chiffres pour les années 2005-2006. Ces chiffres et ces écarts doivent être pris avec prudence, nous l'avons dit à l'instant. Les DMR rencontrés font état de pratiques très différentes quant à l'enregistrement des interactions avec le public, mais aussi dans la répartition entre « informations/orientations » et « réclamations ». Certains de nos enquêtés indiquent qu'ils ont fixé une règle pratique : un dossier qui réclame plus d'une dizaine de minutes pour être traité doit être enregistré. Ceci induit que de nombreuses réorientations ou des fins de non-recevoir émises par les DMR ne sont pas comptabilisées. Toutefois, là encore, l'affirmation de cette règle pratique ne se traduit pas nécessairement en acte, une personne ayant pris rendez-vous et ayant été mal filtrée par le guichet du PAD dans lequel se tenait la permanence et ne restant pas plus de 5 minutes assise dans le bureau a pu représenter un petit bâton dans les statistiques. D'autres DMR affirment enregistrer toutes les demandes dont ils sont l'objet (quelle que soit la forme de la demande : les interactions ne sont pas seulement physique, mais aussi téléphonique et électroniques, et les demandes qui se révèlent être d'informations ou d'orientations restent bien souvent à ce niveau. En revanche, le passage au stade « réclamation » peut induire (sans forcément l'imposer) le passage par une interaction physique.

Les DMR, soumis à un important flux de dossiers, peuvent se considèrent alors comme un méta-guichet d'accueil des plaintes qui serait chargé d'assurer la répartition de celles-ci auprès du bon guichet. Cette partie du travail est perçue par les DMR comme le signe d'un dysfonctionnement des dispositifs d'informations sur les droits, et notamment comme un déficit de fonctionnement des travailleurs sociaux chargés, selon eux, de réaliser ce type d'informations sur les bons guichets à solliciter. Pourtant, le MDR entend lui être considéré comme un guichet unique de recueil des plaintes relatives au fonctionnement de l'administration (comme le montre par exemple l'intégration du pôle « 3S » dans la structure). Une dynamique qui, au moment où s'est déroulée l'enquête, alors que s'envisageait la fusion entre les fonctions de DMR et de correspondants des autres AAI, pouvait susciter de nombreuses craintes de la part des DMR :

On va peut-être en parler mais maintenant, ça va être le Défenseur des Droits, je pense que ça va être très difficile au départ. Ça va être très difficile pour les gens de bien cerner la différence entre le Médiateur de la République et le Défenseur des Droits ; ça va nous amener encore une clientèle pour

⁴⁴⁰ Information donnée lors de la FI 18/10/2010

laquelle... Aujourd'hui, puisqu'on n'a encore pas la réponse par Paris, de faire la distinction entre l'ex Médiateur de la République, la HALDE, Défenseur des Enfants. Je m'arrêterai là.(E40)

Les oppositions à l'élargissement à d'autres types de réclamations dans le cadre de la création du Défenseur des droits de la part des DMR rencontrés peuvent aussi s'interpréter comme la volonté de ne pas étendre la part de ce travail disqualifiant qui ne fait pas appel à leur capacité de médiation, ni à l'exercice d'une quelconque compétence ou capital administratif. Le travail qu'ils mènent à destination des usagers peut alors ressembler davantage à un travail d'accès au droit, d'aide à faire valoir ses droits, qu'un travail de médiation proprement dit, fait de mise en relation entre des points de vue contradictoires sur une situation. Si les DMR ne vont pas chercher les cas, qui doivent pour être traités arriver jusqu'à eux, ils contribuent à construire en revanche la revendication de l'usager. Cela commence par la fourniture d'une liste de documents que le requérant doit fournir pour que le DMR puisse commencer à travailler. Son travail, en réalité, a commencé dès la prise de contact :

Par rapport à ce que vous venez de dire, simplement, je vais apporter un complément. C'est que la personne, quand elle prend rendez-vous, on lui dit exactement ce qu'il doit amener. Il ne vient : « Monsieur, vous avez rendez-vous à telle heure », tac, c'est terminé. Non. On lui explique, on lui dit : « Monsieur, est-ce que vous avez fait les premières démarches ? Est-ce que vous avez le courrier ? Il faut amener tous les documents que vous avez dans ce dossier. Tous les documents que vous amenez ». Et bien, je vais vous dire, y'a des gens qui viennent les mains dans les poches malgré que, avant de prendre rendez-vous, on leur a dit : « amenez votre dossier », et le gars, il arrive les mains dans les poches. (E35)

Le qualificatif « d'assistante sociale » qu'ils utilisent pour qualifier cette dimension de leur travail est stigmatisant dans la mesure où il signale un brouillage de la division du travail, division du travail qui les plaçait au sommet de la procédure d'accès au droit, la base du travail étant assuré par les travailleurs sociaux, leur travail étant spécifiquement de gérer la présentation des cas de ces gens « arrivés au bout du rouleau », présentation qu'eux-mêmes ne peuvent pas assurer, privé du capital culturel, administratif, économique pour le faire. Le fait qu'eux-mêmes fassent du travail social met en danger leur position, celle qui consiste à justifier une réclamation ou à expliquer le droit. Ils sortent ainsi de leur juridiction, mettant en porte-à-faux l'interaction :

On peine beaucoup plus je pense : le côté difficile de la fonction, enfin c'est au bout d'un an que je dis ça, c'est de refuser d'intervenir devant la personne. Alors, y'a des cas évidents et puis avec l'expérience, y'a des cas où on s'dit : « non faut pas y'aller, on ne peut pas y'aller ». Alors, y'a les cas qui sont purement, alors on revient à notre côté assistante sociale : est-ce que je suis assistante sociale ou pas ?(E15)

Mais surtout, cette dimension essentielle de leur métier (la moitié des cas traités) les conduit à accepter une dégradation de leur statut.

Puisque nous, on ne doit pas faire, on n'est pas une assistante sociale, on n'est pas un écrivain public. On doit pas faire la première réclamation. Donc, eux, on fait la première réclamation. Mais quand je vois la manière dont ils ont réclamé, j'veux dire que c'est incompréhensible, on ne sait même pas... enfin bon (E15)

Ce qui est en cause, dans la gestion des publics en difficultés, est moins le fait d'avoir affaire à ce type de population que le fait d'avoir à faire l'ensemble du travail d'accès au droit. Dans les faits, les catégorisations des publics auxquelles se livrent les DMR ne recoupent pas nécessairement les positions sociales des requérants, même si ces deux types de classement s'articulent dans les faits. Dans l'observation du travail d'un DMR, nous avons remarqué que ce DMR (E36) distingue globalement dans son discours deux catégories de publics : « la bonne foi »,

ceux qui sont dans des situations impossibles, mais qui ne sont pas forcément des situations économiquement problématiques et qu'il convient d'aider, et ceux qui réclament, qui arrivent en disant « j'ai le droit ». Ce DMR indique d'ailleurs ne pas croire les requérants sur parole, craignant son instrumentalisation par des requérants qui ne sont pas dans leur droit (pas dans « le » droit) mais qui sollicitent ses services pour essayer d'interpréter la règle en leur faveur. Ce DMR précise ainsi que son intervention téléphonique avec les administrations vise à « obtenir les différents sons de cloche » pour se faire son idée. Ce qui n'était pas le cas d'un autre DMR, qui s'était déjà fait une idée, dès la fin de l'entretien, de la pertinence de la réclamation. Ce DMR fait toutefois aussi référence à une autre catégorie de classement du public, renvoyant à l'origine sociale : ce DMR oppose au public tout-venant de sa permanence, un « monsieur charmant » (un ancien de la DGSE qui n'arrive pas à récupérer ses points retraite) et une « une dame très bien » (c'est-à-dire une dame d'origine sociale élevée) qui a des difficultés administratives (et que visiblement on ne peut soupçonner de vouloir abuser de l'administration). Toutefois, ces catégorisations peuvent aussi s'inverser, le mensonge (ou l'appréciation d'une omission ou d'un mensonge) sur sa situation condamne la requête de l'administré. Un DMR refuse ainsi d'intervenir sur un dossier, estimant que celui-ci n'est pas défendable. Une fois le requérant sorti, ce DMR précise :

Le fait qu'il ne peut pas payer ? Qui dit qu'il ne peut pas payer ? La preuve : il ne m'avait pas dit au départ qu'il avait une propriété ici, une autre en Bretagne. Vous voyez ? Il s'en est bien gardé. Donc, si y'a un partage qui est fait, il a bien récupéré des billes, je suppose. Les gens ne vous disent pas tout, toujours. Et vous le voyez aux impôts, on le sait ça. J'aurais eu bonne mine d'aller dire : « vous comprenez, ce monsieur, il a une toute petite retraite, il n'a pas les moyens ». Mais qu'est-ce qu'ils auraient pensé ? « Il s'est fait rouler dans la farine le Médiateur ». (E33)

Le rapport au public des centres pénitentiaires indique que, si les propriétés sociales sont de puissants déterminants, ce qui semble en jeu derrière la catégorisation du public renvoie davantage à l'état de nécessité – socio-économique, administrative (papiers) ou juridique (complexité d'un cas). L'état de nécessité est ainsi, paradoxalement, un facteur de doute sur les intentions du requérant, l'un des éléments pouvant rompre la confiance implicite nécessaire à ce que le DMR s'engage pour faire triompher le droit, qui est aussi celui auquel prétend le requérant. Le DMR ne doit alors plus seulement évaluer le dysfonctionnement administratif, mais mesurer si le requérant, poussé par l'état de nécessité – quelle que soit l'origine de cet état –, a pu travestir la présentation de sa situation, masquant des faits qui pourraient nuire au succès de sa revendication, mais aussi à la crédibilité du DMR.

Si vous voulez, ça ne me gêne pas du tout que des gens qui sont en prison cherchent tous les moyens, bon voilà, ça me paraît compréhensible. Oui, je pense à un qui me racontait des histoires, mais je pensais qu'il me racontait des histoires (rire). Et après, j'ai vu : parce que tout d'un coup il avait été arrêté à la frontière, il ne savait pas pourquoi parce qu'il avait pris des gens, il faisait nuit, tard, le soir, à la frontière franco-espagnole ; il les avait pris, il pleuvait, dans son camion. Il a été arrêté après par les gendarmes et puis, on l'a accusé de faire du trafic et tout. Mais, il n'y était pour rien. Enfin bon, etc. Puis, après, quelques temps après, il est passé en jugement et il a été effectivement condamné pour trafic d'êtres humains. (E28).

Face à ces publics en difficulté, qui suscitent la méfiance parce que leur position rend leurs demandes *a priori* peu crédibles, les DMR retrouvent paradoxalement la position qui n'est pas celle à laquelle ils aspiraient si, comme nous avons tenté de le montrer, leur engagement s'appuie sur un ressort critique de l'administration. En effet, face à ces publics, les DMR se retrouvent dans la position classique du bureaucrate : « Il y a bien une forme de contrôle qui est antinomique de la confiance : c'est le contrôle tatillon de la bureaucratie, qui est le signe évident

d'un manque de confiance – on contrôle l'autre parce qu'on le soupçonne d'opportunisme, d'incompétence ou de manque de loyauté⁴⁴¹ ». L'accueil de ces publics les place donc dans la position d'un guichetier d'administration qui procède à une évaluation de la crédibilité de l'individu avec lequel il est amené à échanger, évaluation qui peut conditionner l'accès aux prestations, tout au moins le degré d'explication des procédures à suivre. Si dans les administrations – même celles qui ne sont pas a priori destinées à assurer un travail social – cette fonction de guichet peut tout à fait être vécue et assumée comme le bas de la pyramide institutionnelle, cette position vécue par les DMR heurte à la fois les motivations de leur engagement, mais aussi la représentation qu'ils se font de leur position, celle d'être investi du capital de l'institution mais aussi d'une forme de capital qui leur est personnellement attachée. Cette question est évoquée par un agent de la DDT en entretien, qui évoque le fait que ces agents administratifs sont aujourd'hui sur la *frontline* des services publics, et non plus dans des fonctions de *back office*, de gestion de l'organisation :

C'est la dimension d'utilité sociale et humaine de la fonction, et le fait ; alors là je parle en particulier des gens qui sont retraités, le fait d'avoir envie de se lancer un peu un défi, c'est à dire de vérifier si on est capable, seul, sans staff, sans faire partie d'une structure, avec une personne en face et une situation, si on est capable seul de trouver le moyen d'aider, de résoudre le problème de la personne, au moins de l'aider. Ce qui n'est pas forcément évident, on a dans notre population de délégués, des gens, parfois des cadres qui ont été supérieurs, enfin des gens qui ont dirigé des boutiques vraiment assez importantes, avec donc une hiérarchie assez... Et donc ils ne voyaient les problèmes de ce type qu'avec un certain nombre d'écrans. Donc là, recevoir directement les gens, dont certains sont agressifs, ne s'expriment pas bien, ont des situations un peu dramatiques, c'est... quelque chose qui crée une rupture par rapport aux habitudes.(E11)

Un DMR confirme ce changement important dans la position occupée et dans le travail concret effectué par les DMR, par rapport aux fonctions qu'ils ont pu occuper auparavant :

Moi, je vais vous dire, le danger quand on a eu des responsabilités – c'est souvent le cas pour nous, on a eu des responsabilités dans le secteur public assez importantes – le danger, c'est de rester ça. Je crois que c'est une fonction humble. Ça, j'y tiens beaucoup. Je veux dire, il ne faut pas se prendre la tête. D'ailleurs, y'a pas de quoi, en plus on n'a pas de pouvoir. Mais, je crois qu'il faut vraiment être très, très concret, très modeste parce que sinon, je crois que ça ne marcherait pas.(E21)

Au-delà des catégorisations du public qu'ils reçoivent, le problème porte également sur le type de travail que font ces DMR sur ce public. Les DMR prétendent à une position qui limite leur activité face à ces publics aux relations que ceux-ci entretiennent avec l'administration. Ils ne prétendent faire de l'accompagnement, basé sur une étude longitudinale de la situation. Ils prétendent examiner un dysfonctionnement administratif qui a pu avoir des effets néfastes et injustifiés sur la situation de la personne. Les deux définitions des activités s'opposent donc bien :

Faut quand même être conscient, moi, je l'ai vu hier à ma permanence, encore, plein de gens arrivent, quand ils sont vraiment arrivés au bout du rouleau, c'est-à-dire qu'ils ont épuisé tout ce qu'ils pouvaient faire et dans l'ignorance complète de notre existence ; et à un moment donné, quelqu'un leur dit – une assistante sociale : « écoutez, allez voir le délégué du Médiateur etc. ».(E40)

Elle est venue me voir avec cette question, en me disant : « est-ce que je peux ? ». Voilà, etc. Moi, j'ai d'abord vérifié. J'ai pris contact avec la personne qui avait traité son problème de pension d'invalidité. Et, d'abord, elle n'avait pas le choix. Elle était obligée de choisir la pension d'invalidité. Et puis, j'ai pris aussi contact avec la CAF pour bien vérifier qu'elle ne perdait pas bien sûr ses droits aux

⁴⁴¹ Quéré, Louis. (2005) « Les « dispositifs de confiance » dans l'espace public », *Réseaux*, n°132, p. 185-217, p. 190.

prestations familiales, ça, ça me semblait évident ; mais aussi à l'APL, etc. Donc, y'avait pas de problème de ce côté là et je lui ai fait le calcul pour bien lui montrer qu'elle n'était pas perdante entre sa pension d'invalidité, les droits qu'elle conservait et la comparaison si elle avait reçu l'AAH. Et en fait, y'avait, je ne sais pas, il devait y avoir une différence d'une centaine d'euros en sa faveur, avec la pension d'invalidité. Donc voilà, elle a été convaincue et ça s'est arrêté là.

Q : Donc là, ce que vous m'avez dit à midi c'est que, en fait, c'était un travail d'assistante sociale.

R : Ça, c'était du travail d'assistante sociale et c'était un assistant social qui l'avait mal orienté en quelque sorte. Mais moi, je ne pouvais pas la mettre dehors et lui dire : « ça ne me concerne pas ». (E36)

De fait, là où les conseillers du centre insistent sur la différence fondamentale entre associations qui défendent tous les cas, et le DMR et la Médiature qui ne défendent que les cas sur lesquels peut être mis en évidence un dysfonctionnement ou pour lesquels une solution en équité mériterait d'être trouvée, les DMR sur le terrain insistent davantage sur la complémentarité des tâches entre leur travail, celui des travailleurs sociaux et celui des associations de défense des droits, notamment parce que ceux-ci leur adressent un certain nombre de cas :

Alors il y en a qui connaissent. Il y a des administrations qui les envoient chez le médiateur quand ils n'arrivent pas à solutionner un problème. Les assistantes sociales, elles envoient chez le médiateur, et les assistantes sociales elles me connaissent en plus. Il y en a beaucoup qui vont maintenant sur internet, donc sur le site du médiateur. Il y a nos coordonnées, les numéros de téléphone, etc. (E36)

Sur votre première question, j'ai eu l'occasion de m'accrocher, en faisant comme ça des journées, des conférences, etc., avec des associations de défense de ceci ou de cela, peu importe, qui m'agressaient systématiquement en me disant, reprenant justement votre première question : « mais, ça serait à la Médiature d'aller vers les gens et pas aux gens d'aller vers la Médiature ». Alors, j'ai dit : « attendez. D'abord, un, ça veut dire que vous ne jouez pas votre rôle, parce que ça veut dire que toutes ces associations, vous devriez, vous, puisque vous êtes en connaissance complète de la détresse des gens, nous drainer les gens ; mais moi, personnellement, en plusieurs années de Médiature, moi je n'ai jamais eu une seule personne envoyée par votre association ou celle qui se trouve à côté de vous ». Donc, ça, si vous me permettez, moi, je renvoie à la critique toutes ces structures qui nous connaissent quand même et qui ne nous envoient jamais personne. (E40)

Présenté non comme une opposition, mais sur un continuum, les différents métiers de l'accès aux droits, peuvent donc faire l'objet d'une évaluation subjective des frontières des juridictions respectives de chacun d'entre eux. Si les métiers ne sont pas si différents, de nombreux glissements sont possibles. Ce qui est en jeu est moins la réalité de ce glissement que la perception que les différents métiers et acteurs de la « défense des droits » peuvent en avoir. Cette perception négative de l'évolution du métier dans le temps (pour les plus anciens) ou de la part importante que joue le « dirty work⁴⁴² » dans leur activité globale, peut être reliée aux trajectoires professionnelles ascendantes de ces agents pendant leur carrière, et au risque de déclassement qui peut découler de la fin d'une activité professionnelle qui était à l'origine d'une telle mobilité sociale. L'entrée à la retraite peut ainsi renvoyer à un risque lié à la disparition de la dimension structurante de l'activité professionnelle dans la vie de ces individus, mais aussi du support sur lequel reposait leur ascension sociale. Pour certains DMR qui ont pu occuper des fonctions de direction d'administrations déconcentrées ou territoriales, la perception d'un déclassement peut alors être sensible. La distinction à laquelle procède cette DMR (pourtant d'extraction modeste, mais dont l'ascension sociale jusqu'à de hauts postes de direction a été

⁴⁴² Hughes, Everett C. (1958) *Men and their work*. Glencoe, Ill.: Free Press.

rapide, notamment du fait des capitaux politiques qu'elle a su accumuler au cours de sa carrière) entre la partie noble du métier (« faire remonter un dossier sur la pile ») et la partie dévalorisante (faire de l'accueil social) indique bien que cette activité ne présente pas que des aspects gratifiants :

Oui, c'est ça. Bon, il ne faut pas rêver sur ce qu'on fait. Moi ce que je constate c'est qu'il y a beaucoup de problèmes du quotidien et puis des fois, on arrive à faire qu'un dossier qui était en bas de la pile, il soit sur le sommet de la pile quoi. Voilà. Et puis, d'autres moments, c'est expliquer aux gens pourquoi c'est comme ça. Y'a beaucoup de ça. Des fois, je me dis que les assistantes sociales font pas leur boulot ; alors je sais bien qu'elles sont aussi surchargées etc. Mais que là-dessus, y'a quand même une tendance à pas être trop pédagogue peut-être. Enfin, ça dépend des cas, je ne vais pas faire de généralités.(E36)

La volonté, de nombreuses fois répétées, à tous les niveaux de l'organisation, de ne pas être « les assistantes sociales de la République » peut donc être comprise comme la volonté d'affirmer, contre l'évidence de la réalité du travail, le maintien des positions professionnelles acquises au cours de la vie active (pour les personnes retraitées, notamment), en définissant leur travail non comme étant un autre moyen, pour les usagers, de faire valoir des droits mais comme une façon de participer à une forme de contrôle de l'action administrative. Cette définition du travail les rapproche davantage de l'administration, d'un travail *sur* l'administration, et les éloigne d'une gestion des demandes et des revendications des usagers, un travail *d'*administration. Ayant choisi d'intégrer le Médiateur pour rester contre, tout contre l'Etat, ces médiateurs se retrouvent ainsi, dans la gestion de ce « *dirty work* », aux antipodes des motivations les ayant conduit à endosser le rôle de DMR.

C. Ce que catégoriser veut dire pour l'institution

Nous voudrions maintenant essayer de saisir, à partir des relations qui se nouent entre centre parisien et délégations locales du Médiateur, la façon dont l'institution parvient à tenir malgré les différentes espèces de capital social, qui pourraient permettre aux DMR de s'autonomiser plus fortement des injonctions du centre et qui menaceraient donc l'homogénéité de l'ensemble de l'institution. Si la « culture institutionnelle » [peut], dans certains cas, être marquée par des oppositions, voire juxtaposer des « modèles » différents issus de configurations historiques successives⁴⁴³, il s'agit de comprendre comment ces « modèles » différents, que l'on a vu fondés sur des capitaux structurellement différents, peuvent coexister sous le même label institutionnel. C'est ce à quoi nous souhaiterions maintenant nous consacrer.

On peut tout d'abord définir le travail des délégués comme une « zone d'incertitude », en reprenant l'approche de Michel Crozier et Erhard Friedberg. Dans la perspective définie par Crozier et Friedberg, ces « marginaux-sécants », que caractérise ici leur position d'interface avec l'environnement, sont moins tributaires des sanctions que l'institution peut exercer à leur égard, car ils disposent de relations autres qui peuvent amoindrir l'impact de ces sanctions sur leur existence⁴⁴⁴. Pour tester cette proposition, nous devons mettre en évidence le type de

⁴⁴³ Lagroye, Jacques et Michel Offerlé. (2011) « Pour une sociologie des institutions (introduction générale) ». In *Sociologie de l'institution*, sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Paris, Belin, p.13

⁴⁴⁴ Crozier, Michel et Erhard Friedberg. (1972) *L'acteur et le système*. Paris : Seuil, p. 220 : « A l'autre bout, on trouverait des acteurs « marginaux sécants » dont les principaux atouts sont relativement indépendants par rapport à l'organisation spécifique dans laquelle ils travaillent. [Leur] indépendance leur ménagera une marge de manœuvre, et surtout d'expérimentation, plus grande à l'égard des jeux existants, ne serait-ce que parce que la sanction suprême – l'exclusion de l'organisation – a moins de prise sur eux ».

dépendance que les DMR entretiennent avec le centre. Il faut envisager cette question en utilisant différentes focales : une focale organisationnelle en termes de rapports hiérarchiques et de contrôle mais aussi, tout aussi importante, une focale symbolique, en termes de description de l'activité.

1) Des liens organisationnels entre autonomie et contrôle

C'est tout d'abord, en termes de liens organisationnels, entre autonomie et contrôle que l'on peut mettre en évidence le type de dépendance qui relie DMR et centre institutionnel.

Au cours de la présentation de l'activité des DMR, nous avons montré combien les DMR étaient finalement peu dépendants du centre, tant dans l'exercice quotidien de leur activité (discrétion) que dans leur position (ils sont bénévoles) et par les ressources qu'ils apportent à l'institution (leur capital social individuel) (cf. supra : l'autonomie des DMR). Comment le centre pourrait-il imposer des contraintes à des agents aussi autonomes ? Les cas déviants mettent bien en évidence la faiblesse des moyens de contrainte du centre à l'égard de ses « agents » : la Médiature ne peut forcer ces DMR à travailler. La seule sanction disponible est le non-renouvellement. C'est cette technique que la DDT a utilisée après la vague des recrutements effectués dans le cadre de la politique de la ville (cf. chapitre 1) :

Alors, comme je vous l'ai dit au départ, y'a eu un recrutement parfois un peu hâtif ; le tir a été corrigé sur deux, trois ans et dans l'ensemble, actuellement, les délégués, pour la plus grande part, sont renouvelés.(E34)

Ainsi un DMR nouvellement nommé, qui succédait à un cas « problématique » a indiqué, dans un entretien informel, qu'il héritait d'une situation marquée par un grand nombre de dossiers en attente et par une absence de transmission des dossiers déjà ouverts, ce qui l'empêchait de pouvoir essayer de rattraper le retard. Dans ce cas, l'institution paraît effectivement durablement marquée par les manquements du DMR, les administrés ayant intégré les difficultés de l'institution à répondre à leurs requêtes. Son travail ne pourra donc payer qu'à long terme. Son investissement individuel dans la fonction vient ici compenser les déficits de contrôle que l'institution exerce sur ses agents de terrain :

Cela est problématique car les gens ne voient pas le changement de titulaire, seulement que l'institution n'a pas fonctionné pendant 6 mois. (CR FI 18/10/2010 – E1)

Le centre institutionnel s'est donc efforcé de développer des techniques de contrôle de l'activité qui ne peuvent pas être celles, classiques, utilisées dans les bureaucraties hiérarchisées, mais celle du nouveau management, qui tient compte des marges de manœuvre des périphéries. Certes, l'engagement s'effectue en prenant la forme de l'instrument contractuel, par le biais d'une démarche matérielle, symbolique et physique.

Q : J'anticipe un petit peu, mais j'en profite que vous évoquiez cela. Est-ce que ça se concrétise par une forme de contrat, est-ce qu'il y a quelque chose de signé de la part de... des délégués par rapport à tous ses engagements...

R : Oui. Oui, c'est de dire dans le... dans le... Oui, alors doublement d'ailleurs... Dans la fiche de renseignements, voilà... Ça, c'est le point de départ de la candidature, quelques fois même avant qu'on reçoive les gens, c'est-à-dire qu'ils reçoivent aussi l'information, ils remplissent un petit formulaire, et puis, il est dit « j'ai pris connaissance des documents joints intitulés descriptif de la fonction de délégué etc. », voilà. Et quand il y a renouvellement, puisque... Les délégués sont nommés pour un an, renouvelable. Mais, ce n'est pas un renouvellement automatique, c'est-à-dire qu'on demande aux gens de se manifester. Ils remplissent un petit imprimé qu'on pourra vous donner aussi, qui renouvelle, qui précise cette notion d'engagement.(E11)

La signature de ce « contrat » permet notamment l'établissement d'un lien direct, physique, entre le DMR et le centre institutionnel, et de marquer ainsi, au moins symboliquement, l'appartenance du DMR à l'institution, contrairement aux pratiques qui pouvaient avoir cours lorsque le Médiateur était tributaire pour son recrutement des Préfectures :

Le Médiateur n'avait pas la maîtrise de sa politique de ressources humaines, il était encore à l'époque complètement tributaire des préfets. Et c'est à dire, qu'il recrutait, il nommait des délégués, en fait il signait des propositions qui avait été faites par les préfets. Le paradoxe, c'est qu'à l'époque le Médiateur ; il y avait des délégués qui prenaient leurs fonctions sans être jamais venus à la Médiation, vous voyez ?(E11)

La force de ce contrat est cependant insuffisante pour contraindre le DMR à adopter les modes de fonctionnement de l'institution, à s'investir suffisamment dans sa tâche et à respecter les attentes placées en lui. Toutefois, les moyens de sanctions classiques sont faibles. S'est donc développée une forme de tutelle « à distance », non contraignante, reposant essentiellement sur la fourniture « d'expertise » et sur la production d'indicateurs. Il est possible de lister différentes techniques : la diffusion d'une lettre d'informations, la production de formation au sein d'un « bureau » institutionnalisé (la DDT), la mise en place d'un outil informatique, la mise en place de réseaux de coordinateur régionaux et d'animation départementale. Puisque nous avons déjà insisté sur la dimension de contrôle hiérarchique présent dans la mise en place des structures de coordination régionale, et mis en évidence combien l'outil informatique renforçait paradoxalement l'autonomie des DMR dans la gestion des interactions et leur enregistrement par le centre institutionnel, nous voudrions ici insister sur la création de la DDT en tant que « bureau » administratif chargé spécifiquement de l'encadrement des pratiques.

La DDT est de création récente, puisqu'elle date uniquement de 2002. Elle est la conséquence de la politique de développement territorial engagée dans le cadre de politique de la ville (cf. chapitre 1). C'est ainsi qu'un agent de la DDT en raconte l'histoire :

Donc ça veut dire, que heureusement, on s'est rendu compte à l'époque, on s'est rendu compte qu'il y allait avoir de sérieux problèmes si elle continuait sur ces bases là et qu'il fallait donc reprendre les choses autrement. Et donc à ce moment-là Stasi a décidé qu'il fallait qu'il se donne, qu'il ait avec lui quelques moyens humains, quelques moyens d'organisation s'il voulait que les choses repartent [...] dans la bonne direction. Certes le principe même du développement sur le territoire, le principe même de l'accessibilité n'étaient pas à remettre en cause, mais encore fallait-il le faire dans des conditions de qualité de travail qui garantissent, qui rendent l'institution crédible, aux yeux des gens qui en avaient besoin. Et donc c'est à ce moment-là qu'il a envisagé d'organiser un service qui prendrait en charge l'ensemble du réseau des délégués. C'est à dire à la fois leur recrutement, leur formation, leur accompagnement etc. Voilà, et donc c'est à ce moment-là qu'a été créé ce qui s'appelle aujourd'hui Direction du développement territorial.(E11)

L'objet même de cette DDT est de produire de la cohésion au sein des délégués, ce sentiment d'appartenance partagée propre à affermir ce capital social collectif :

Et puis surtout, ce qui était le plus important, c'était d'essayer de voir comment on pouvait créer les fondations de quelque chose qui aurait... qui pourrait être durable, et qui pourrait garantir au Médiateur que le service rendu sur le terrain serait d'une qualité suffisante. (E11)

La mission confiée à cette direction est donc de transformer des interactions situées localement autour d'un cadre organisationnel, de faire un « réseau » :

C'était une collection d'individus sur le terrain, mais pas un réseau.(E11)

La DDT est alors structurée de telle sorte à encadrer l'ensemble des activités des DMR, sur un axe processuel (à partir du recrutement), mais aussi sur l'ensemble des besoins qui peuvent être conjoncturellement ceux des DMR. Comme l'indique le directeur de la DDT :

Donc huit personnes, dont les profils sont un petit peu comparables à ceux qu'on trouve à la médiation en général, c'est à dire qu'il y a des personnes qui sont mises à disposition par des ministères ; j'ai une personne du ministère... (...) Bon, comme ailleurs, à la médiation, c'est la diversité des origines. Les missions, bon, comme on est une petite équipe malgré tout, bien sûr il y a une répartition des tâches, j'ai un collaborateur, qui s'appelle [Y] qui lui m'aide particulièrement pour les recrutements. C'est à dire, gère les premiers contacts avec les candidats, m'aide à organiser les entretiens avec eux etc., enfin tout le processus de sélection et de proposition ensuite au Médiateur. J'ai une collaboratrice qui elle s'occupe de la formation (...) ainsi que du suivi statistique de l'activité des délégués. J'ai une autre collaboratrice qui s'occupe d'aider les délégués sur le plan... de l'utilisation des outils informatiques (...) Et puis donc [W] qui m'aide sur l'ensemble des dossiers, sur les programmes prison etc. Donc, on a, à la fois il y a une spécialisation, mais en même temps on est très polyvalent, quand il y a une difficulté ou un imprévu, tout le monde s'y met. (...) C'est assez, c'est vraiment un travail d'équipe quoi.

La perspective organisationnelle rend compte du souci que constitue pour l'institution la marge de manœuvre dont disposent les DMR dans l'exercice de leur activité. Celle-ci peut porter atteinte à la crédibilité de l'institution, dans la mesure où elle multiplie les visages possibles de l'institution. Elle empêche que ses réussites locales puissent être assimilées et imputées au centre de l'institution. Elle prive finalement l'institution de la ressource nécessaire à sa pérennité, sa réputation de « uniqueness⁴⁴⁵ » qui détermine à la fois sa capacité à être la meilleure unité d'action possible pour résoudre une question, mais aussi sa capacité à fournir sur l'ensemble des territoires considérés, la même qualité de service. L'attention que lui porte le MDR, en créant notamment un « bureau » administratif dédié à la gestion de cette question, en instituant de nouvelles séquences de formations, en poussant à la mise en place de sessions de formations, en développant un outil informatique, témoigne de l'importance stratégique de cette question pour la pérennité de l'institution. Elle met donc en évidence l'autonomie dont dispose les DMR, et les modalités de contrôle, par expertise et à distance, qu'utilise l'institution. Objet politique dans l'organisation, le contrôle des DMR ne peut être décrit comme une autonomie marquée ou comme un contrôle fort de l'organisation. L'attachement des DMR à l'institution peut cependant être décrit en utilisant non un prisme organisationnel, mais professionnel.

2) Le continuum des vocations : le professionnel et le bénévole

Les DMR recrutés avant 1990 étaient pour l'essentiel en poste en préfecture. A défaut d'enquête approfondie sur les anciens DMR, on ne peut malheureusement que formuler l'hypothèse que ces DMR n'étaient donc pas totalement dépendants de l'exercice des positions offertes par le Médiateur de la République pour se définir professionnellement. Mais, à compter de 1991, les retraités sont devenus majoritaires chez les DMR en poste. La diversification liée à la politique de développement territorial dans le cadre de la politique de la ville à compter des années 2000 a brièvement diversifié le type de profil, avant un retour progressif à la situation antérieure, où la prévalence des retraités est importante. Le recrutement de fonctionnaires retraités a pu renforcer le lien que ces DMR entretiennent avec l'institution, notamment parce qu'elle est devenue seule pourvoyeuse d'identité sociale. Cette description est notamment celle qui est proposée par les acteurs du centre de l'institution. Certains agents de la Médiation ont pu

⁴⁴⁵ Carpenter, Daniel P. (2000) *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies 1862-1928*. Princeton and Oxford: Princeton University Press

présenter l'entrée dans la fonction de DMR comme une solution pour ces « jeunes retraités » de se « sentir utile » et pour pouvoir se situer socialement :

Oui, surtout le secteur public, et donc... les gens qui ont un petit peu de disponibilité, le public qu'on appelle des jeunes retraités. Qui risque de s'estomper dans les années qui viennent... qui pour l'instant existe. Non, mais il y a des cas où ce sont vraiment de très jeunes retraités, dans les officiers, dans les corps d'officiers de police, qui font partie des gens qui sont intéressants pour nous, parce qu'ils ont beaucoup d'expériences des contacts humains et d'être confrontés à toutes les situations ; certains de ces gens-là sont mis dehors, parce qu'en fait ça revient à ça, à 54 ou 55 ans. Donc là ce sont vraiment des gens qui ont envie de continuer à être utiles. Pour nous c'est une ressource tout à fait intéressante.(E11)

Si les DMR ont effectivement souvent insisté sur le fait que l'entrée au service du Médiateur comme une façon de conserver une activité sociale, ils n'en ont pas pour autant fait du Médiateur la seule source d'activité et la seule pourvoyeuse d'identité sociale. Certaines propositions ont même pu dénoncer comme déviants ceux qui avaient fait de leurs fonctions de Médiateur leur seule activité.

Si vous voulez, y'a des gens – ça, c'est dans la nature humaine et c'est aussi, chaque délégué a sa situation de famille particulière. Je veux dire par là que y'a des délégués, comme c'était le cas de l'ancien de [ville T] qui était parti à quatre-vingt balais dont je vous ai parlé : lui, c'était sa vie. Donc tous les jours, matin, après-midi, il était là. Il avait une secrétaire ; il avait deux secrétaires à mi-temps, payées par le Conseil général parce qu'il était au Conseil général à [ville T]. Et puis donc, il recevait les gens, il faisait un tas de dossiers inimaginables, lui – évidemment, étant là toute la journée – et la secrétaire tapait tout. C'est super, ça. C'est super. Donc y'a des gens comme ça. Moi, je ne discute pas, je ne les blâme pas mais, moi, je ne peux pas faire comme ça. Moi j'ai été recruté, comme tous mes collègues : on doit deux demi-journées, deux permanences, je les donne. J'ai ensuite, deux autres demi-journées où je travaille également pour la rédaction des dossiers, plus un peu de temps encore chez moi consacré à la rédaction des dossiers et à la recherche de la réflexion. Bah écoutez, j'estime que c'est déjà pas mal.(E33).

A l'inverse, est valorisée – comme peut être valorisée dans la vie professionnelle – la capacité à établir une coupure entre vie privée et vie professionnelle, à mettre en avant d'autres activités, à réclamer – vu le statut de bénévole – la capacité à avoir d'autres activités par ailleurs, même si dans les faits, les fonctions de DMR occupent beaucoup de leur temps libre.

R : Alors, le mercredi je suis là toute la journée, c'est mon jour de permanence. Sinon je laisse un répondeur et je l'écoute régulièrement. Et les gens saisissent souvent par mail maintenant, puisqu'on a une adresse mail, et donc ça, c'est chez moi, et je regarde tous les jours.

Q : Vous regardez tous les jours votre mail médiateur ?

R : Oui, quasiment. Sauf si je ne suis pas là pendant deux jours, ou des choses comme ça, mais... Et souvent je viens... D'abord, quelque fois je viens travailler ici, et souvent je passe plusieurs fois dans la semaine. Par exemple cette semaine, je suis venue lundi matin, j'avais beaucoup de coups de fil à donner et puis des lettres à écrire etc... Je suis venue hier matin ; aujourd'hui ; je vais sans doute venir demain parce que là j'ai vu des gens ce matin, c'est compliqué, il faut que j'appelle la Médiature à Paris, il faut que j'appelle la CRAM, faut que j'appelle etc... J'en ai pour la matinée si j'arrive à joindre tout le monde, et ce n'est pas sûr. (rires) Et je ne vais pas passer vendredi, mais je passerai sans doute lundi pour voir si j'ai du courrier aussi. J'ai des choses par courrier. Si vous voulez, aussi, c'est très variable selon l'endroit où l'on est.(E28)

Le recrutement de DMR retraités a donc eu pour effet de renforcer la dépendance des DMR à l'égard de l'institution, sans toutefois rendre celle-ci absolument totale. Ainsi, les DMR avancent – souvent fièrement – leur capacité à quitter leurs fonctions quand bon leur semble, ou quand les forces viendront à leur manquer.

Alors le jour où j'dirais : « j'en ai assez, ça me pèse, c'est lourd », bah j'arrêterai.(E18)

Q : Vous dites que vous allez continuer à faire la même chose, mais est-ce que, vous, vous allez continuer à faire de même chose ? Est-ce que ça [la création du Défenseur des Droits] peut remettre en cause ?

R : Ah oui, selon comment ça se passe, moi j'arrêterai, je n'ai rien qui m'oblige à faire sa donc... Si ça ne me convient pas, j'arrêterai. (E28)

L'institution centrale joue ainsi, à en croire les DMR, un rôle mineur dans l'entretien de la vocation. Toutefois, interrogés sur ce qu'ils auraient pu faire à la place, ou sur ce qu'ils feront après leurs fonctions de DMR, la réponse laisse entendre un attachement à la fonction qui témoigne de la force que pourrait représenter une sanction venant du centre.

Q : Et vous imaginez quoi, si vous deviez imaginer ce que vous pourriez faire d'autre après ?

R : Je ne sais pas. Je voyage un p'tit peu, je voyage beaucoup, j'aimerais encore voyager beaucoup plus. Alors, pour l'instant ma femme, elle travaille encore donc on s'fait un ou deux voyages par an. J'aimerais bien en faire trois et un voyage, ça se prépare.

Q : Mais vous n'envisagez pas un autre engagement associatif ou institutionnel ou autre ?

R : Non, non. J crois que je vais garder ça longtemps parce que ça me plaît vraiment, j'me sens bien quoi. J'vais garder ça longtemps. Ecrivain public aussi. Et puis après, je serais atteint par les limites d'âge. C'est clair. Et puis y'a un moment où j'peux peut être avoir des problèmes physiques, être malade et tout ça et puis par la force des choses, j'dirais : « j'arrête ». (E18)

Reposant sur leur propre engagement, sans rémunération véritable autre que symbolique, l'activité de DMR se rapproche alors des « métiers de vocation »⁴⁴⁶. Ces métiers de vocation tendent à rendre plus délicate les reconversions, notamment parce que celles-ci sont en réalité souvent ce qu'une DMR appelle, à propos de son prédécesseur, parti du fait de la limite d'âge (75 ans) sa « retraite définitive » (E28), mais aussi qu'elles ont pu réorienter la réécriture du récit de vie⁴⁴⁷. Ces « métiers de vocation » qui, pour certaines professions, peuvent être pratiqués « corps et âme⁴⁴⁸ », tendent à estomper la coupure entre vie privée et vie professionnelle. La DMR qui évoque ce qu'elle pourrait faire d'autre ou après avoir été DMR a eu une vie professionnelle très bien remplie, occupant d'importantes fonctions à l'intersection du politique et de l'administratif. Elle a insisté à plusieurs reprises dans l'entretien sur le fait qu'elle ne comptait pas ses heures de travail. Elle tente d'introduire, une fois venu l'âge de la retraite, une coupure entre sa vie professionnelle et sa vie privée, coupure qui semble difficile à établir, notamment parce qu'habitant à proximité de son lieu de permanence, elle passe souvent relever les messages sur le répondeur qu'elle a installé sur sa ligne téléphonique. L'étalonnage de son investissement à l'aune de celui des autres DMR indique une forme de contrôle collectif de l'investissement par les pairs, signe d'un fonctionnement peu hiérarchisé.

Q : Mais si vous ne faisiez pas ça, qu'est-ce que vous auriez fait ? Ou, si vous vous imaginez prendre une autre activité, qu'est-ce que ça pourrait être ?

⁴⁴⁶ Selon la définition qu'en donne Eliott Freidson à partir des professions artistiques : « une activité productive objective socialement, qui ne peut en aucun cas être qualifiée de « loisir » (et non de « travail »), mais qui échappe à la catégorie usuelle du travail rémunéré, (...) activité à laquelle on s'adonne sur le modèle de l'engagement et de l'identification, sans qu'elle constitue la source principale de revenu ». Freidson, Eliott (1986). « Les professions artistiques comme défi à l'analyse sociologique ». *Revue Française de Sociologie*, vol. 27, n°3, p. 431-443

⁴⁴⁷ Sorignet, Pierre-Emmanuel. (2004) « Sortir d'un métier de vocation : le cas des danseurs contemporains ». *Sociétés contemporaines*, n°56, p. 111-132.

⁴⁴⁸ Sorignet Pierre-Emmanuel. (2004) « Être danseuse contemporaine : une carrière "corps et âme" », *Travail, genre et sociétés*. n° 12, p. 33-53.

R : J'en sais rien. Non, je n'ai pas fait de plan. (...) Mais je ne sais pas ce que je ferais. Non, ça serait plutôt des choses culturelles. Des fois, je ne sais pas si je ferais ça longtemps, si vous voulez. D'abord, ça dépend comment ça se passe avec le Défenseur des Droits, moi j'arrête. Mais, moi, j'ai beaucoup bougé dans ma vie, pas seulement sur la profession mais aussi sur les lieux donc moi, mes amis proches, on est maintenant tous un peu dispersés parce que c'est des gens aussi un peu comme moi. Donc là, ça commence à me peser parce que je suis obligée de...

Q : Ça vous oblige à être présente.

R : À être présente. Faut que je fasse des calculs de date et tout ça pour partir voir l'un ou voir l'autre, et ça, des moments, ça me pèse un peu parce que je me dis que ça passe vite le temps. Et j'me dis que tant qu'on est en forme, ça va. Moi, j'ai [âge compris entre 60 et 70 ans].

Q : Oui, pour les vacances, c'est vous qui décidez ?

R : Oui. Alors, normalement, on doit prévenir Paris quand on est absent plus de deux semaines, de permanence si vous voulez. Parce qu'à Paris, on vous dit tout simplement, votre seule obligation c'est de faire deux demi-journées de permanence (rire). Bon. Donc, les vacances : en fait, l'activité, elle diminue. Faut pas non plus imaginer... (...) A Noël, je suis partie, je n'ai pas voulu revenir faire une permanence. Moi, je pars en [département de villégiature] parce que j'ai encore des attaches donc je suis restée les quinze jours. Mais, c'est pareil, je suis revenue, j'avais des réponses. Alors, ce qu'on peut faire : on a une clé USB quand on part, qu'on peut mettre sur un ordinateur qui est ailleurs pour consulter la messagerie. Alors, ça, c'est possible.

Q : Et vous l'avez fait pendant les vacances ?

R : Non. J'avais décidé que je ne le ferais pas. En plus, je n'avais pas d'ordinateur à portée de la main et puis mon portable, il faudrait que j'achète une clé 3G comme ça, pour pouvoir m'en servir ailleurs. Pour l'instant, non, ça va. Mais franchement, j'ai bien fait de ne pas revenir, c'était ridicule. Après, je me suis aperçue en discutant avec les autres que j'étais peut-être un peu trop (sourire)...

Q : Exigeante ?

R : Oui, trop exigeante.

Ce que révèlent ces débats sur la nature de l'engagement personnel dans ces fonctions de DMR est double. Il indique tout d'abord la part importante qui repose sur l'appréciation personnelle de l'investissement personnel nécessaire à l'exercice correct de ces fonctions. Ce débat sur le volume d'engagement personnel indique aussi des représentations différentes du métier : ceux qui cherchent à en faire un « métier », par coupure entre temps de travail et temps personnel ; ceux qui au contraire sont davantage sur le pôle « vocation » de cette activité, et qui finissent par y consacrer l'essentiel de leur temps. Ces débats révèlent donc en creux la difficulté du centre à prescrire un type d'investissement spécifique (les deux demi-journées de permanence sont les seules consignes en terme de temps de travail données aux DMR).

L'engagement des DMR dans leurs fonctions et la dépendance qu'ils peuvent sentir à l'égard du centre sont dépendants des trajectoires individuelles, du rapport au rigorisme institutionnel que leurs trajectoires méritantes ont probablement renforcé chez eux, de la pratique de l'arrangement avec le droit auxquels les différentes fonctions exercées dans le cadre de leur vie professionnel les ont familiarisés et de leur représentation de l'exercice de cette activité comme une compensation, une rupture ou une continuité de l'ensemble de leur trajectoire. Ces rapports au centre sont donc variables en fonction des individus considérés, mais aussi certainement des moments auxquels ces DMR ont été interrogées. Des individus très familiers de l'institution, en poste depuis longtemps, ont pu à la fois intégrer les règles de l'institution mais aussi les formes d'autonomie dont ils pouvaient disposer dans leurs pratiques. C'est essentiellement vers ce type de profil que l'institution nous a orientés. La présence d'un délégué référent dans les formations initiales vient d'ailleurs apporter aux DMR nouvellement

nommés des éléments qui portent non sur le contenu de l'activité, mais sur la façon de se comporter face aux individus, ainsi que face à l'institution :

Par contre, il manque une chose {terrible} là-dedans – alors le délégué référent il est là pour ça – mais il manque une chose terrible : c'est l'aspect pratique. L'aspect pratique : quand je vais être délégué derrière mon bureau, je vais recevoir des gens, comment ça se passe ? Le contenu, il est annexe hein. Le contenu, j'vous l'ai dit tout à l'heure, même encore maintenant, j'vois quelqu'un qui vient me voir pour VNF – Voies navigables de France, je connais pas – j'écoute, je note, je prends des documents. Après, je cherche et je trouve. J'ai pas besoin d'une formation préalable. Mais par contre, comment je pratique, comment je reçois les gens, comment je me comporte, y'a presque rien là-dessus.(E18)

Des individus nouvellement nommés auraient peut-être été plus rigoureux, du fait de leur entrée récente dans l'institution, mais ils auraient aussi pu tout aussi bien présenter plus d'écarts aux normes pratiques de fonctionnement de l'institution. L'incertitude sur le type de pratiques que nous aurions pu rencontrer témoigne ici de l'absence d'informations dont le centre dispose sur les DMR. Seul le temps est ici significatif de la socialisation réussie aux valeurs de l'institution, ce qui pourrait peut-être expliquer en partie le choix effectué par la DDT de nous envoyer observer le travail d'une certaine catégorie de DMR, ceux qui étaient en poste depuis quelques années, ayant déjà, pour la quasi-totalité d'entre eux, été renouvelés dans leurs fonctions.

L'importante variation à la norme en fonction des cas individuels indique en creux la difficile imposition par le centre de ces normes. Celle-ci pourrait expliquer que, parfois, les DMR se soient sentis obligés, au moment de la prise de contact avec eux, le plus souvent par téléphone, après qu'ils aient été avertis de notre arrivée prochaine par la DDT, de préciser qu'ils n'étaient pas forcément « représentatifs » des autres DMR, ce qui peut se comprendre si l'on conçoit qu'il n'y a pas de normes véritables imposées par le centre en la matière.

L'attachement des DMR à l'institution peut donc davantage se laisser saisir par l'analyse de ce que ces DMR investissent dans ces fonctions. Cet investissement peut varier, entre individus, mais aussi pour le même individu, en fonction du temps passé dans l'institution et des séquences de son activité auxquelles il est saisi, sur un continuum qui va de la perception de l'activité comme un simple « métier », qui n'offre toutefois pas la justification alimentaire jusqu'au métier de « vocation », pour des personnes qui ont toutefois l'essentiel de leur carrière derrière eux. Ce continuum permet de décrire cette activité en fonction des paradoxes que sa réalisation provoque. Si l'on quitte le niveau individuel pour le replacer dans une perspective institutionnelle, nous pouvons nous apercevoir que cet attachement « professionnel » renforce paradoxalement la part que l'investissement des DMR, part variable et non encadrée par l'institution, a sur la capacité de l'institution à remplir ses missions. Même amendée par une approche davantage inspirée par la sociologie des professions, la sociologie des organisations de Crozier et Friedberg, qui prétendait essentiellement éclairer les motifs du changements dans les organisations, laisse dans l'ombre la question inverse : celle de la pérennité des institutions, malgré les importantes évolutions dont elles sont l'objet et malgré la diversité des pratiques qui lui donnent sa consistance concrète.

D. Les pare-feux institutionnels

Pour comprendre comment tient l'institution, nous proposons de mettre en évidence les « pare-feux institutionnels » dont l'institution se dote pour se protéger d'éventuelles déviances

de ses DMR. Il s'agit ainsi de s'intéresser non aux marges de jeu des DMR, jeux dans l'ombre du contrôle institutionnel ou marges de jeu que toute institution produit dans son rapport à ses ressortissants, même les « institutions totales »⁴⁴⁹, mais de montrer à quelles conditions l'institution peut les tolérer, préserver une forme de cohésion, au moins dans son apparence à destination de l'extérieur (et de quel extérieur ?), au moins pour sa façade, et assurer ainsi sa pérennité.

Pour ce faire, nous voulons montrer que si, effectivement, les pratiques des DMR peuvent être fort diverses d'un point à l'autre du territoire, ceci n'affecte pas nécessairement l'image, la réputation (« *uniqueness* ») de l'institution. En effet, nous pensons que l'institution cadre très fortement, non les pratiques, mais la portée des pratiques de ses DMR. Ceux-ci sont placés dans une position qui les incite à « montée en singularité ». La « montée en généralité » est, elle, réservée à l'institution centrale. De plus, l'institution conserve la possibilité de produire, pour l'extérieur, et notamment à destination des acteurs politiques dont dépend la pérennité de l'institution (parlementaires, ministres et cabinets ministériels) une « façade » unique, en la personne du Médiateur de la République. Les modes d'unification des logiques et des pratiques de l'institution au sein de la cellule communication retiendront, pour finir, notre attention.

1) « Montée en singularité » vs « montée en généralité »

Dans son étude de la place du droit dans les requêtes adressées par la Ligue des Droits de l'Homme aux administrations, Eric Agrikoliansky avait fortement remis en cause la nécessité pour les mouvements sociaux de « monter en généralité » pour se faire entendre, en montrant que, pour faire valoir les revendications dont elle était porteuse, la LDH utilisait davantage un registre de singularisation des demandes, rarement articulées aux droits fondamentaux⁴⁵⁰. De ce fait, les rapports du droit et des mouvements sociaux révélaient de fortes tensions, entre efficacité et singularité d'une part, et cause et généralité d'autre part. Nous voudrions ici reprendre cette analyse, en montrant qu'une institution, située à l'intérieur de l'Etat cette fois-ci, divise le travail entre singularité et généralité.

Les DMR ne s'occupent pas de cas généraux. Ceux-ci dépassent leur compétence. D'un point de vue juridique, le DMR n'est pas compétent pour ce qui touche à des administrations centrales. C'est ce qu'indique, dès le début de la formation initiale, le directeur de la direction du développement territorial :

Le médiateur est seul compétent :

- intervention en équité

- réclamation concerne un organisme ou une administration à compétence nationale

- réclamation concerne une administration étrangère : consulat (CR FI 18/10/2010)

Mais cette distinction sépare des niveaux d'intervention et non des compétences ou une expertise moindre. C'est avec insistance que l'un des chargés de mission en FI affirme que ce n'est pas une différence d'expertise qui distingue la Médiature et les DMR :

⁴⁴⁹ Goffman, Erving (1968) *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris : Minuit.

⁴⁵⁰ Agrikoliansky, Eric. (2003) « Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990) ». *Sociétés contemporaines*, n° 52, p. 61-84.

CC6 : Nous n'avons pas d'expertise supérieure à la vôtre (...) nous n'avons pas de ressources supérieures à la vôtre : l'intervention du centre ou des DMR sur un préfet pour un cas de dossier d'asile ne change rien (CR Observation FI 19/10/2010)

Cette présentation n'est pas sans surprendre les DMR en formation :

CC6 : Si vous voulez faire valider vos arguments, allez-y, appelez nous. Par rapport aux arguments des DMR, il n'est pas dit qu'on ait une plus value

DMR5: je pensais qu'un courrier émanant de la Médiature aurait plus de poids qu'un délégué

CC6 : pas toujours. Il faut éviter des interventions multiples d'une même institution, ca nuit à la crédibilité.

DMR REF: ca crée une hiérarchie...

DMR5 : ... qui n'a pas lieu d'être.

DMR7: je vois j'étais médiatrice, on voyait des requérants venir de partout,

DMR5 : quelques fois le siège renvoie sur les délégués. Elle pense que ce sera mieux traité au niveau local.

Cette présentation est toutefois nuancée en fonction des secteurs. Au sein d'un autre secteur, dont le droit est également très complexe, le conseiller chargé de la présentation lors de la formation initiale indique

CC8 : Vous pouvez nous questionner si vous vous sentez en manque d'expertise, mais ne nous transmettez pas les dossiers

Dans les faits, il semblerait toutefois que les DMR aient de façon régulière recours aux expertises des conseillers des secteurs de la Médiature :

Q : Vous avez dit que ça vous arrivait, notamment demain, que vous allez appeler la médiature à Paris... Qu'est-ce qui explique que vous faisiez appel au centre ?

R : Ou un mail, ça dépend. Parce que sur des questions parfois, qui sont vraiment des questions très compliquées, ou très complexe en termes d'explication notamment en matière sociale, la législation ce n'est pas si évident. Et je leur demande leur avis, parce qu'il y a des spécialistes pointus, dans plusieurs voies. En matière de nationalité aussi, de droit des étrangers, ce n'est pas évident, là c'est très facile de se tromper. Donc là il y a des gens qui sont hypers pointus, quand j'interviens comme ça, je les appelle...(E28)

Les DMR mettent pour nombre d'entre eux un point d'honneur à régler eux-mêmes les dossiers. Ce n'est qu'en bout de course, comme en témoigne l'extrait ci-dessous qu'ils se résolvent à transmettre au centre le dossier :

R : Et j'avais une autre réputation que j'ai toujours et que j'ai maintenant aussi à la médiature, j'avais dit tout à l'heure mais c'est peut être passé comme ça, je vais toujours jusqu'au bout des dossiers. Je n'abandonne {jamais} un dossier en plein milieu.

Q : Vous m'avez même dit : « jusqu'au bout du bout ».

R : Oui.

Q : Vous vouliez dire quoi en fait par « bout du bout » ?

R : C'est-à-dire, que quelque fois, quand on a l'impression que c'est fini, que l'administration a vraiment fermé, quelques fois on peut s'dire : « non, y'a encore quelque chose à essayer ». Allez, on essaye.

Q : Sauf pour la cas de Madame, ici, qu'on a vu tout à l'heure, où là vous êtes obligé de baisser pavillon ?

R : Oui. Ça arrive. Par exemple, la personne tout à l'heure que j'ai évoqué avec vous, qui travaillait au service Y, qui était agent statutaire de l'Etat mais qui bénéficiait d'une jurisprudence Z très particulière. Celui-là, j'pourrais dire : « j'm'en sors plus ; les assistantes sociales, elle savent pas ; le service Y, il sait pas ; la CPAM me répond pas ». Bon, j'vais dire à la dame : « écoutez, voyez avec votre assistante social, y'a que ça à faire, faut faire des démarches avec elle ». J'ferais pas ça ; ça, j'irais {jusqu'au bout}.

Q : Et est-ce que là ça a été même jusqu'à... vous avez augmenté votre temps de travail ?

R : Bah oui, j'ai pas passé une demie heure là-dessus, j'en suis à des heures là. Des heures de recherche, des heures de contact. Et quand j'vais avoir la réponse de la CPAM, parce que je crois fermement qu'elle a le droit à une pension d'invalidité probablement à verser par la CPAM et non pas par le service d'Etat, je crois, j'en suis presque sûr – j'ai pris des renseignements quand même – si j'ai pas ça, j'pourrais dire : « j'arrête, j'suis allé jusqu'au bout ». Non, non. Le bout du bout ça sera le médiateur en disant : « voilà le cas que j'ai eu. Voilà la personne dans quelle situation elle s'est retrouvée. (...) On ne peut pas laisser ça, compte tenu de sa maladie, de sa situation sociale, ses ressources ». C'est ça le bout du bout. Le bout c'est : j'suis allé au bout avec la CPAM ; (...) Bah j'irais au bout du bout, c'est-à-dire le médiateur. Alors là je serais obligé évidemment d'écrire un dossier, d'argumenter ma position.(E18)

Toutefois, le même DMR nous fait part, à l'occasion d'un dossier où un dysfonctionnement est net, d'une possible montée en généralité, à laquelle il annonce par avance renoncer :

Là, il y a quand même un dysfonctionnement structurel, mais je ne vais pas intervenir, je devrais, je pourrais, mais je ne vais pas le faire, parce que je n'ai pas le temps. (O18)

La charge de travail des DMR explique en grande partie leur difficulté à produire de la généralité à partir des cas qui leur sont soumis. Certaines tendances (paupérisation croissante de la population, problèmes avec EDF/GDF, problèmes des centres d'appels) sont remarquées, mais elles ne peuvent être généralisées à partir du lieu où se situe le DMR. De fait, les tendances générales dessinées par les DMR lors de nos entretiens sont également celles qui avaient été mises en avant par le Médiateur dans ses *Rapports* annuels ou dans *Médiateur Actualités*, feuille d'information distribuée à un large public (envoyée notamment aux parlementaires et disponibles dans les permanences des DMR⁴⁵¹). Du fait de leur position située, les DMR ne peuvent donc produire de généralisation. Hypothèse complémentaire : il est aussi possible qu'ils ne produisent pas de généralité, car cela les amènerait à accentuer la division du travail déjà prégnante entre centre et périphérie, le local gérant le singulier, le central, tout ce qui est global. En cadrant les dossiers qui lui sont transmis comme un « dysfonctionnement structurel », le DMR s'oblige à se dessaisir de l'affaire et de la transmettre au centre pour qu'elle devienne une proposition de réforme. Le DMR y perdrait alors son autonomie de fonctionnement, l'exercice de la capacité de jugement qu'on lui invite à poser sur chaque cas, et finalement, verrait son rôle se rapprocher de celui occupé par les autres correspondants locaux des AAI dont il cherche justement à se distinguer.

La division des tâches porte spécifiquement sur la capacité à porter une « proposition de réforme » au niveau national : une action non plus sur du cas par cas, mais une action par montée en généralité. La fierté de gérer les cas au local peut alors être comprise comme la

⁴⁵¹ Un témoignage reçu à la cellule communication du cabinet du Médiateur nous le présente comme un « Journal qui est distribué à à peu près un peu plus de 17 000 exemplaires, qui est gratuit, et qui est destiné aux journalistes, aux parlementaires, euh... aux villes de plus de 5000 habitants, aux associations, aux leaders d'opinion évidemment, et aux particuliers aussi. Et puis évidemment aux universitaires, et aux professionnels. Et aussi aux professionnels de santé » (E39)

preuve de l'autonomie dont disposent les DMR, mais aussi du fait qu'il n'a pas été besoin de *généraliser* pour trancher un conflit : faire triompher le « bon droit » suffit sans se lancer dans d'autres stratégies qui pourraient faire valoir un cas.

De fait, les DMR ne présentent pas leur activité comme politisée. Nous l'avons dit (cf. motivations des délégués), rares sont ceux qui revendiquent un engagement militant, une étiquette politique. Certains ont toutefois des activités annexes qui, sans être politisées, car non prises en charge par des acteurs politiques⁴⁵², peuvent être considérées comme renvoyant à une forme de militantisme (festival de films féminins, écrivain public, association de femmes SDF...). Mais, pour ce qui concerne leur activité de DMR, celle-ci n'est pas décrite comme politique, comme pouvant faire émerger des causes collectives. Ceci répond en partie, nous l'avons indiqué, aux injonctions du centre institutionnel se refusant, à la différence d'autres structures de défense des droits (comme la HALDE) à des recrutements plus militants. Si l'on suit Eric Agrikoliansky, si l'alternative se situe entre la défense d'un cas singulier et la promotion d'une cause, alors les DMR sont prédisposés, par la situation d'interaction dans laquelle ils se situent, par le cadre organisationnel qui les habilite à agir et par leur formation administrative, à privilégier la première option, celle de la défense d'un cas singulier.

Le travail de catégorisation auquel se livre les DMR n'impacte pas la proposition de réforme au niveau central, puisque les cas sont traités au niveau local. S'ils sont traités au niveau national, ils sont retraduits de telle sorte qu'ils puissent être généralisés, sous forme de proposition de réforme. Les cas traités par les DMR n'ont pas vocation à impacter le droit, à le modifier, à le changer.

A l'inverse, comme nous l'avons montré à propos de l'activité de réforme, les tâches nobles du centre se situent dans la production de réformes, devenue un indicateur de la portée de l'institution. On peut maintenant comprendre, sociologiquement, pourquoi cette activité – quel que soit son impact sur le quotidien des administrés – est importante pour l'institution : si elle constitue sa réputation, elle est aussi celle sur laquelle elle peut exercer le contrôle le plus strict. Elle représente en cela la stratégie de pérennisation que l'institution échafaude pour elle-même.

2) La retraduction du centre

Les propositions de réforme qui sont portées par le centre, comme savoir-faire et valeur ajoutée spécifique de l'institution, affirment s'inspirer, au moins en partie, de cas soumis à la Médiature, soit par saisine parlementaire, soit par saisine directe, soit encore par les DMR. Nous pourrions donc considérer que le travail des DMR impacte là directement l'activité constitutive de la « réputation » de l'institution. Mais il convient de tenir compte du processus de « traduction » que le centre effectue à l'égard des requêtes qui lui sont soumises par les DMR. Les cas soumis tous les 6 mois par les DMR au centre sont sélectionnés par les instances du centre institutionnel avant d'être retenus pour la préparation du rapport et de *Médiateur Actualités*. Les responsables de la cellule communication du Médiateur ont bien mis en avant les modalités de production de cette feuille d'information : Elle est préparée avec un comité de rédaction, qui se tient chaque mois, qui réunit les différents secteurs d'instruction. Les secteurs soumettent les thèmes qu'ils voudraient voir aborder et le comité « fait le tri ». Les responsables

⁴⁵² Sur cette définition de politisation : Lagroye, Jacques. (2003) « Les processus de politisation ». In *La politisation*. Sous la direction de J. Lagroye. Paris : Belin, p. 359-372.

de la communication du Médiateur ont insisté sur l'idée qu'une impulsion importante était donnée par le secteur « Réformes » pour le choix des thématiques. Un thème est choisi chaque mois et les cas choisis sont ceux qui correspondent à ce thème.

Ce n'est pas un journaliste qui rédige le contenu, c'est les conseillers des secteurs d'instruction du médiateur. Donc on se réunit chaque mois, on fait un comité de rédaction tout simplement, en disant voilà qu'est ce que l'on veut mettre en avant ?(E39)

Les cas sont amenés par les secteurs, en fonction de leur actualité.

Donc on traite d'un thème... un thème ou d'un dossier et puis à l'intérieur nous avons évidemment le dossier et le reste des pages, ce sont l'actualité. Alors l'actualité, ça veut dire quoi ? Ça veut dire que chaque secteur d'instruction du médiateur de la république, il y a fiscal, social, ou encore recevabilité et justice... participe à ce journal en disant voilà, moi je veux évoquer ce cas là, qui est spécifique à notre secteur, et je souhaite tout simplement le souligner. Alors évidemment ce sont des cas anonymisés évidemment. Et donc ça traite de l'actualité des secteurs, tout simplement.(E39)

Pour l'écriture du rapport annuel, la procédure est la même, mais sur un laps de temps plus long. Mais il s'agit bien de choisir un thème directeur, qui est ensuite illustré par les secteurs :

C'est un petit peu différent, là c'est un journaliste qui passe dans les secteurs, et qui récolte la matière. En fonction d'un plan qui est établi avec les secteurs, parce qu'on va essayer de voir avec eux ce qu'ils ont à dire, et avec le médiateur qui va donner un angle, et puis voilà. Le journaliste passe dans les secteurs, il y a des entretiens, et puis ensuite il y a une réécriture, les relectures etc.(E39)

Les cas choisis sont donc ceux que l'institution a choisi de mettre en avant, pour insister sur une thématique, ou ceux qui semblent, de par la position occupée par les secteurs centraux, refléter des tendances importantes. Le centre apparaît là comme le prescripteur de ces tendances, après avoir retraduit par agrégation les situations individuelles et singulières soumises aux DMR en processus collectif. Dans cette division des tâches, le centre conserve donc la possibilité de « montée en généralité » et cadre d'ailleurs la remontée des cas de la part des DMR en ce sens. Lors de la FI, la Médiature a présenté les 5 cas à remonter tous les deux ans comme

des cas significatifs. Ceux qui sont remontés, ce sont des bons dossiers : pas de cas extraordinaires, mais ce qui est le plus représentatif de ce que vous avez fait, ça peut être un cas banal.(CR Observation FI 18/10/2010).

Les responsables de la cellule communication ont insisté sur l'idée que les supports de communication mettent principalement en avant la dimension « réformes » de l'institution. Celle-ci doit constituer la surface extérieure de l'institution, sa « réputation ».

Alors, comment ça se compose ? Le médiateur actualité, c'est un journal évidemment qui traite de l'actualité du médiateur, principalement en tout cas des réformes.(E39)

Cette orientation « réformes » de la communication de l'institution ne doit pas être renvoyée à une simple stratégie. Elle renvoie, nous l'avons dit, au fait que l'institution contrôle complètement ce domaine d'activité, qui n'est pas, à la manière du travail des DMR, une « zone d'incertitude ». De plus, cette activité de « réformes » est perçue comme la plus noble par les agents de la Médiature. Enfin, elle constitue une façade institutionnelle qui permet à l'institution de mettre en avant sa valeur ajoutée spécifique, de construire ainsi sa réputation. Il est d'ailleurs intéressant de constater que si les DMR et les conseillers des secteurs sont pour l'essentiel issus de la fonction publique, comme garantie d'efficacité dans les rapports avec l'administration, la construction de la façade institutionnelle, notamment par le versant communication, auprès d'une cible spécifique, composé de journalistes, d'élus et de ministres, soit confiée à deux

personnes qui n'ont aucune culture administrative. L'une des deux responsables a été recrutée par le Médiateur après son stage réalisée dans le cadre d'un Master 2 parisien spécialisé en communication publique, après des études de science politique. L'autre responsable a une trajectoire plus longue, venant de la communication événementielle, notamment dans le cinéma. Elle a auparavant travaillé pour un autre institut public, universitaire. La différence de profil est très importante entre cette cellule communication et le reste de l'institution. Si la « réputation » de l'institution est construite par sa façade extérieure, alors le capital administratif accumulé, tant individuel que collectif, qui fait le succès de l'institution sur le terrain, voit sa valeur décroître au moment de défendre l'institution devant une cible spécifique, celle des parlementaires et non le grand public, comme la HALDE a pu le faire à travers des grandes campagnes d'affichage. C'est alors d'autres ressources qui sont ici mobilisées, médiatiques, communicationnelles et politiques. Le choix de cette cible de communication traduit cette volonté de faire connaître auprès des acteurs qui peuvent décider de la pérennité de l'institution le travail de l'institution. Celui-ci n'est donc pas défini uniquement par l'activité qui, quantitativement, représente l'essentiel de ce qui occupe les personnels de l'institution et qui contribue à légitimer l'institution en objectivant la masse de travail effectué⁴⁵³, mais aussi par la production qualitative de réformes ciblées, produites uniquement par le centre de l'institution :

En fait, je pense qu'on peut aussi mettre ça en parallèle avec le fait que Jean-Paul Delevoye a toujours voulu communiquer d'abord sur les réformes, et vers les parlementaires plutôt que vers le grand public. Et qu'en termes de relations de presse, c'est beaucoup plus facile de taper du poing sur la table sur les problèmes de crédit revolving, que communiquer sur une médiation. Parce que de toute façon on ne peut communiquer sur une médiation que lorsqu'elles sont finies, et que c'est difficile de rendre en presse. Je vous avais dit qu'on fait beaucoup de relations presse, la communication s'appuyait sur... Donc voilà, c'est pour ça.(E39).

La communication du Médiateur de la République est essentiellement destinée à d'autres institutions qui jouent un rôle dans sa pérennité. La façade que se construit l'institution vise donc à affirmer son caractère unique (« uniqueness »), non auprès des institutions qui répondent aux requêtes des plaignants, mais à celles qui peuvent décider de prolonger ou d'arrêter l'existence de l'institution. Les modalités d'écriture du Rapport annuel et des publications du Médiateur nous indiquent que, dans la construction de sa façade institutionnelle, le Médiateur a réussi à instaurer des « pare-feux » qui lui permettent de lutter, non contre les pratiques qu'elles ne reconnaîtraient, mais de limiter celles-ci à une échelle particulière. « L'investissement de forme »⁴⁵⁴ réalisé sur les « propositions de réforme » l'indique : l'échelle du centre institutionnel (la Médiature) n'est pas uniquement nationale, il porte également sur l'écriture du droit lui-même, y compris les normes supérieures de ce droit en usant de la référence aux droits de l'homme. En revanche, les remontées de cas significatifs, davantage que des modalités de contrôle, ne peuvent pas directement impacter le Droit, défini comme ensemble de normes défini par le Législateur, mais uniquement des cas singuliers. Ces remontées de cas peuvent donc être vus comme des « dispositifs d'intéressement »⁴⁵⁵ qui, au-delà de la contrainte exercée sur eux en termes de surcharge de travail et d'attestation de service fait, permettent aux DMR de valoriser leur action et de participer à la construction des

⁴⁵³ Porter, Theodore M. (1995). *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. Princeton University Press. Princeton: Princeton University Press.

⁴⁵⁴ Thévenot, Laurent. (1986) « Les investissements de forme ». In *Conventions économiques*. Sous la direction de Laurent Thévenot, Paris, Presses Universitaires de France (Cahiers du Centre d'Etude de l'Emploi), p.21-71

⁴⁵⁵ Callon, Michel. (1986) « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieux », *L'Année sociologique*, n°36, p. 169-208

faits sur lesquels l'institution agit. Cette procédure, par les réécritures et les recadrages dont elle est l'objet, permet au centre de traduire en fonction de ses logiques spécifiques les « faits » auxquels cette institution est confrontée dans son quotidien. Si ce « dispositif d'intéressement » fonctionne, la limite mise à l'investissement des DMR dans la définition des activités du centre permet à celle-ci de conserver son privilège, qui est de parler pour l'institution et de construire son apparence externe.

Cette construction de l'image de l'institution n'est cependant pas sans effets sur la solidité de sa construction interne. L'augmentation de la crédibilité de l'institution auprès de ses interlocuteurs associatifs, les soutiens politiques dont elle peut faire état sont autant d'éléments qui facilitent le travail sur le terrain des DMR. La lutte pour sa persistance (l'effort que fait chaque chose « pour persévérer dans son être⁴⁵⁶ ») dans laquelle est engagée l'institution n'est pas sans effet en retour sur le type de biens qu'elle produit. L'augmentation de la « réputation » de crédibilité de l'institution contribue à construire son capital collectif, ce qui peut faciliter d'autant l'un des aspects du travail des DMR, à savoir l'obtention d'une réponse (positive ou négative) à la demande formulée au nom des requérants. Dans le même temps, cela peut nuire à la représentation positive que les DMR se font de leur activité, c'est-à-dire d'être non pas des exécutants des décisions du centre, mais l'interlocuteur local des administrations, pour lequel le capital social individuel est nécessaire. La marge d'autonomie dans laquelle fonctionnent les DMR n'est en soi donc pas contreproductive pour l'institution, car elle garantit finalement l'investissement des DMR dans leurs fonctions – ceux-ci (notamment les DMR les plus dotés en capital social individuel) pouvant parfois percevoir l'efficacité de leur travail comme le résultat de l'investissement qu'ils y mettent, sur un mode qui doit donc peu au travail de l'institution centrale. Contrairement au prisme défini par Lipsky, qui faisait de la « discrétion » une menace pour les organisations en soulignant les écarts de la mise en œuvre, en montrant en quoi les modalités de mise en œuvre par les acteurs « au niveau de la rue » pouvaient aller à l'encontre des intentions initiales des programmes de politiques publiques, la « discrétion » est comprise, par les tenants des nouvelles formes de management des organisations, comme la dimension essentielle des organisations, et que l'organisation doit s'efforcer d'encourager tout en l'encadrant par des dispositifs de régulation à distance et d'enregistrement des pratiques dans des indicateurs, qui sont ceux qui l'intéressent au premier chef, en ce qu'ils attestent de son efficacité, quelle que soit la réalité de cette efficacité au niveau local⁴⁵⁷. La critique qui pointe le décalage entre ce que les indicateurs enregistrent et l'efficacité de l'action manque donc sa cible, en ne voyant les différentes échelles auxquelles il convient de définir, pour une même organisation, parfois de façon contradictoire, ce qu'est « l'efficacité » d'une institution. Le contrôle à distance auquel procède l'institution, parce que ces moyens d'action sont limités, doit moins être perçu pour le contrôle qui en résulte que pour la distance qui est ainsi établie entre centre et périphérie.

⁴⁵⁶ S'appuyant sur Spinoza, Frédéric Lordon fait du *conatus*, son point de départ à une théorie des institutions : Lordon, Frédéric (2003), « Conatus et institution. Pour un structuralisme énergétique ». *L'Année de la Régulation*, n°7, p. 110-146, p. 120

⁴⁵⁷ Brodtkin, Evelyn. (2007). « Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, n°17, p. 1-17

Il en résulte une production de la « légalité » administrative qui doit beaucoup au travail de codage (aux « schèmes », dans le vocable de Patricia Ewick et Susan Silbey⁴⁵⁸) des DMR eux-mêmes et non à des procédures routinisées d'appréciation des dossiers. Or ces schèmes – capacité à nommer la réalité – tient beaucoup aux modalités d'acquisition de ces schèmes et donc aux trajectoires antérieures des DMR. Cette capacité s'expérimente en pratique lors des interactions avec les requérants où les stratégies de présentation et les modalités d'établissement de la confiance permettent ou non d'appliquer ces schèmes. Ces trajectoires ont fondé, comme nous l'avons vu, des postures critiques vis-à-vis de l'administration, pour au moins trois raisons entremêlées : l'expérience vécue d'une accélération de carrière indépendamment des cadrages administratifs, du fait de l'intervention d'un acteur politique, accélération qui peut amener à percevoir des dissonances entre les règles prévues et les modalités d'applications (Les « ruses de la mise en œuvre » selon Vincent Dubois) et enfin, la reconnaissance de ces mêmes distorsions dans la situation vécue par le requérant, si celui-ci parvient à en faire un récit (« narrative ») cohérent, argument autour d'un même monde commun, qu'organise la chronologie des épreuves administratives subies par le requérant. En ce sens, les rencontres entre un DMR et un requérant produisent effectivement une « légalité par le bas », dans la mesure où vont s'ajuster (ou non), à une échelle locale, les « schèmes » des DMR et les « récits » des requérants. Dans le vocable des deux auteures de *The Common Place of Law*, l'autre élément structurant de la « légalité » sont les « ressources ». Or celles-ci, d'apparence individuelle sont en dernière instance bien davantage celles de l'institution. Nous l'avons souligné, seule l'institution permet de cautionner les récits effectués et reconstruits avec l'aide des DMR, par un aussi grand nombre de personnes, nombre qui dépasse de loin la sphère d'interconnaissance du DMR. La confiance personnelle accordée par le DMR au requérant est en réalité garantie in fine par l'institution. C'est donc à celle-ci que revient en dernier lieu la capacité à édicter les normes qui président à l'établissement de cette confiance. Si ces normes ne peuvent être édictées de façon autoritaire (c'est-à-dire descendante, du haut de la pyramide organisationnelle vers le bas), leur production est néanmoins encadrée par les modalités de sélection du personnel. Nous l'avons dit, il ne s'agit pas d'un concours, mais de la validation par l'institution d'une insertion réussie dans des réseaux administratifs constitués du temps de la vie professionnelle. Le réseau sélectionne ainsi des éligibles et entretient la nécessité pour eux d'ajuster leurs pratiques aux interdépendances ainsi consolidées. Cette procédure de sélection est renforcée par l'expérience pratique du succès de la médiation. Celle-ci n'est en effet possible que si le DMR parvient à se faire reconnaître comme un interlocuteur fiable, c'est-à-dire ne présentant que des dossiers solides. C'est d'abord en se faisant reconnaître par les administrations locales que le DMR peut espérer obtenir satisfaction pour le requérant. Les schèmes que celui-ci mobilise et les récits qu'il délivre doivent donc d'abord correspondre aux schèmes administratifs. La normativité ainsi créée est donc avant toute chose, une normativité administrative, et la « légalité » ainsi construite en pratiques est conforme au sens de l'administration des acteurs institutionnels, non des à celle des requérants.

C'est ce qui explique que les DMR ne perçoivent pas leur fonction comme celle d'un assistant social, élément sur lequel nous insistons à plusieurs reprises, tant il nous a été présenté

⁴⁵⁸ Ewick, Patricia et Susan Silbey. (1998) *The Common place of law. Stories from everyday life*. Chicago and London: The University of Chicago Press. « Le concept de schème souligne le pouvoir de nomination comme étant une dimension essentielle de l'action sociale », traduction du chapitre 3, in (2004) « La construction sociale de la légalité ». (Traduction de Guilehm Cassan, Daniel Didier, Edouard Gardella, Liora Israël, Romain Lutaud, Carine Ollivier, Jérôme Pélisse, Matthieu Puiuguet, Julien Souloumiac, Marie Trespeuch, Gêrôme Truc, Benn Williams). *Terrains & Travaux*, n°6, p. 112-138, p. 122.

de façon répétée comme le « dirty work » de l'institution, bien que constituant l'activité principale de nombreux acteurs de l'institution. Le modèle de « l'assistante sociale » renvoie peu à la réalité du travail de ces assistantes sociales, qui assurent au moins tout autant une fonction de contrôle et de normativisation qu'une fonction d'aide à l'accès au droit⁴⁵⁹. Ce qui fait repoussoir dans l'invocation d'un travail « d'assistante sociale », c'est la fonction d'accompagnement. Il s'agit moins ici de pointer des propos misérabilistes que de désigner par là la rupture que la gestion de ce type d'activité entraîne pour la représentation que le DMR se fait de sa propre activité (et de sa propre trajectoire). Celui-ci est en effet alors obligé de quitter sa position, qui le mettait du côté de l'administration, en position d'accorder sa confiance et possiblement un règlement favorable au requérant, à une position qui le place lui aussi en position de demandeur. Leurs « schèmes » ne sont pas ceux d'un « accompagnement » social, mais celui de l'évaluation de la crédibilité et de la conformité des dossiers présentés. La légalité à laquelle les requérants doivent donc s'ajuster est bien celle de l'administration. Elle ne part pas de leurs récits. En ce sens, on peut questionner la capacité du Médiateur à être un acteur de la proximité administrative. Si les permanences se tiennent en effet dans des lieux très diversifiés, cette proximité géographique n'induit en rien que l'administration se met au niveau des administrés. Ce sont encore les administrés qui doivent faire l'effort d'adapter leurs récits aux schèmes administratifs, pour faire reconnaître la légalité de leur requête.

L'établissement de cette relation individuelle permet finalement d'établir la confiance et d'apporter une caution à des cas qui avaient rencontré parfois l'hostilité ou l'indifférence de l'administration. N'étant pas impliqué dans le conflit, le DMR a la possibilité d'examiner le dossier qui lui est soumis. Ce n'est en effet que dans la mesure où le succès ne dépend pas d'une décision de sa part que le DMR peut supposer que le requérant n'est pas motivé par l'obtention d'une satisfaction rapide. Le DMR n'a pas le pouvoir de débloquent la situation. Ceci peut parfois faire émerger des situations tendues : l'une des rares interactions tendue que nous avons observé a notamment porté sur la définition des pouvoirs du Médiateur :

« Mais vous vous pouvez quoi ? Vous êtes qui, finalement ? » (O18).

Une démarche auprès d'un DMR a un coût pour un requérant, coût qui n'est pas financier, mais symbolique. Cette démarche dit l'acceptation de la nécessaire mise en conformité administrative du récit et de la trajectoire, indique que le requérant est prêt à attendre avant d'obtenir satisfaction, et montre que le requérant est prêt à faire valoir la validité de son récit auprès d'un grand nombre d'intermédiaires. Ce coût, rapporté au fait que la satisfaction est nécessairement décalée dans le temps, témoignerait de la bonne foi du requérant et expliquerait ainsi qu'une confiance minimale puisse lui être accordée. La capacité du requérant à passer les épreuves de la confiance, à exposer une démarche cohérente et rationnelle (il n'a pas été sonné à toutes les portes possibles) constituent ainsi les supports de la confiance que le DMR décide d'accorder au récit. Mais c'est en réalité dans l'adéquation de ces schèmes du requérant à ceux du DMR que se visualise le mieux la prégnance du cadrage institutionnel – garanti par la sélection des individus à l'intérieur de réseaux préconstitués.

⁴⁵⁹ Pour une description du travail des assistantes sociales : Serre, Delphine. (2009), *Les coulisses de l'Etat social. Enquête sur les signalements d'enfants en danger*. Paris : Raison d'agir

Dans ces interactions, le DMR cautionne donc individuellement le récit d'une légalité déniée par l'administration que lui fait un individu, mais ce DMR ne peut le faire que parce que l'institution lui a confié le rôle et a cautionné a priori l'interaction qu'il établit avec le requérant. C'est donc bien l'institution qui cadre les possibilités de l'interaction, bien que celle-ci se donne à observer et se vive parfois pour les DMR, notamment les plus dotés en capital social, sur le mode du capital social individuel. En revanche, au niveau de la procédure et de l'investissement local, le capital social individuel redevient indispensable, en même temps qu'il est parfaitement interchangeable avec celui d'un individu disposant d'une trajectoire semblable. Les modalités de recrutement du Médiateur pour ses délégations locales assurent donc que les ressources nécessaires au succès de l'interaction seront bien mobilisables et que, bien souvent identiques – malgré des niveaux quantitatifs et qualitatifs variables en fonction des individus (leur durée d'insertion dans le tissu administratif, le niveau hiérarchique maximal de leur carrière) – garantissent une homogénéité relative des pratiques, même si celles-ci, observées avec une focale plus précise, se révèlent bien différentes. Toutefois, ce kaléidoscope ne peut être observé que par le chercheur. Il ne se laisse pas apercevoir d'une autre façon.

Le succès de l'institution se joue donc sur ces deux types de capitaux, à des échelles différentes, qui ne sont pas nécessairement concurrentes entre elles, les espaces étant relativement déconnectés les uns des autres⁴⁶⁰. Ce n'est donc que par la description des différents niveaux d'intervention de l'institution et par l'analyse des relations qu'elles entretiennent que l'on peut arriver les différents niveaux empilés de l'institution. La description de la cohérence de ses pratiques importe moins en ce sens, que la façon dont ces différents niveaux peuvent se superposer sans menacer la stabilité de l'ensemble.

*

⁴⁶⁰ Didier, E., *art. cité*

Chapitre 4 : Droit des étrangers et handicap : l'action du Médiateur au prisme de deux secteurs de l'action publique

Si la portée d'une institution comme le Médiateur de la République peut être évaluée à l'aide de quelques indicateurs dont font régulièrement état ses rapports annuels (nombre de saisines, taux de réussite des médiations, propositions de réformes), une appréciation plus précise ne peut se faire que relativement à des secteurs d'action publique spécifiques. En effet, à la différence d'autres AAI plus spécialisées, le Médiateur a pour spécificité sa vocation très généraliste et transversale. Dès lors, la portée de son action ne peut être évaluée que dans le contexte de domaines d'intervention spécifiques⁴⁶¹. Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi de porter notre attention sur deux domaines revendiqués par l'institution comme des champs d'intervention importants, le droit des étrangers et les politiques du handicap.

Dans chaque cas, il s'agira de retracer l'émergence de la question au sein de l'institution, ainsi que d'analyser les formes prises par les interventions du Médiateur (par exemple, règlement des litiges, propositions de réforme, intégration de l'institution dans un dispositif d'action publique). Quelle place la thématique considérée occupe-t-elle au sein des activités de la Médiation (proportion des plaintes concernées, part dans l'ensemble des propositions de réforme...) ? Comment ces interventions se situent-elles par rapport aux dispositifs juridiques préexistants ? Et, pour renouer avec le questionnement initial de ce projet de recherche, dans quelle mesure peuvent-elles être décrites comme participant d'une politique des droits ?

Une seconde piste d'investigation consistera à mettre en perspective la place du Médiateur dans les débats étudiés, relativement aux autres acteurs qui sont partie prenante de ces derniers. En effet, le fait que le Médiateur ait porté ou porte une attention particulière à ces secteurs ne signifie pas qu'il joue nécessairement un rôle de premier plan sur les thématiques considérées. Le déplacement de la focale d'analyse, d'une étude centrée sur l'institution à une approche plus globale de deux domaines d'action publique spécifiques (le droit des étrangers et les politiques du handicap), permettra de mesurer la portée des interventions du Médiateur dans chaque cas : à quelles conditions l'institution se voit-elle reconnue par les acteurs de ce secteur, contribuant ainsi à son ancrage dans ces secteurs d'action publique ? Quels sont par ailleurs les effets de la politique menée par le Médiateur sur ces autres intervenants ?

Ces deux études de cas nous permettront ainsi de proposer une évaluation de la portée des interventions du Médiateur relativement à des domaines d'intervention spécifiques. Pour ce faire, nous décrirons la façon dont se sont structurées les configurations de politiques publiques au sein desquelles le Médiateur doit s'affirmer. Nous partirons des modalités de régulation de ces deux secteurs. Nous verrons ensuite sur quelles ressources s'appuie le Médiateur dans le domaine du droit des étrangers, avant d'étudier, dans un troisième temps, la façon dont s'est définie la position du Médiateur dans le domaine du handicap, position reconnue légalement mais qui donne finalement à une faible utilisation en pratique.

⁴⁶¹ Le même constat a été fait concernant l'action des instances gouvernementales chargées de la promotion des droits des femmes, qui a également un caractère intersectoriel. La démarche proposée ici, consistant à étudier la portée de l'action du Médiateur dans le cadre de domaines spécifiques de l'action publique, se rapproche à cet égard de celle du *Research network on gender, politics and the state* : voir Mc Bride Stetson, Dorothy, et Amy G. Mazur (dir.). (1995) *Comparative state feminism*. Thousand Oaks: Sage.

I. Deux configurations de politiques publiques⁴⁶²

Dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi de faire porter notre attention sur deux secteurs de l'action publique : le droit des étrangers et les politiques du handicap.

Le choix de ces deux terrains s'explique par la part qu'ils représentent dans les résultats de l'institution. Avec 50% des dossiers traités en 2009 (32 % relevant du droit des étrangers proprement dit ; 18 % du droit de la nationalité), le droit des étrangers et le droit de la nationalité recouvrent ainsi la part la plus importante de l'activité du secteur « Justice » du Médiateur de la République. Quant au secteur du handicap, il fait l'objet d'une attention particulière du Médiateur qui a instauré dans chaque département un correspondant auprès de chaque Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH)⁴⁶³.

Ces deux secteurs relèvent de types différents de politiques publiques dont on peut voir qu'elles tendent à différer sur deux points principaux.

A. Deux constructions différentes des publics

La première différence tient à la *légitimité perçue de la demande*, légitimité qui dépend, comme le soulignent Eric Montpetit, Christine Rothmayr et Frédéric Varone⁴⁶⁴, des institutions investies sur des segments de politiques publiques, des constructions différenciées des différents groupes sociaux ciblés par les politiques publiques et des ressources de pouvoir dont ils disposent. Comme l'avancent Anne Schneider et Helen Ingram, la construction sociale des représentations des populations cibles (*target populations*) comme « déviants » ou comme « dépendants »⁴⁶⁵ – construction qui dépend des ressources de pouvoir accumulées par ces populations – influence profondément l'agenda politique mais aussi les outils et les instruments (coercitifs ou rhétoriques) des politiques publiques. Précisons-le d'emblée : ceci joue moins explicitement que de façon latente, et peut constituer un outil de mobilisation efficace au sein de l'administration pour appuyer ou non une demande particulière. À la différence du prisme de lecture par lequel sont interprétées les décisions d'émigrer, voire, plus généralement la figure même de l'étranger, les revendications en matière de handicap semblent fondées moralement.

⁴⁶² Cette partie est reprise de la communication présentée par Pierre-Yves Baudot et Thomas Ribémont lors du congrès 2010 de la SQSP à Québec : Pierre-Yves Baudot et Thomas Ribémont, « Relation administrative et ressources juridiques. Le Médiateur de la République face aux personnes handicapées et aux étrangers », communication dans le cadre de l'atelier « Les instruments juridiques dans le jeu politique », coordonné par Christine Rothmayr, Pierre Noreau, Claire de Galembert et Laurence Dumoulin, congrès SQSP, Québec, mai 2010.

⁴⁶³ Les MDPH sont des GIP « sous tutelle administratives et financières des départements » (art. 64 de la loi du 11 février 2005) regroupant les départements (assurés de représenter la majorité au sein de la commission exécutive (« COMEX », le conseil d'administration du GIP) et au sein de la Commission des Droits et de l'Autonomie de la Personne Handicapée (CDAPH) qui décide – entre autres – de l'attribution des prestations sociales), l'Etat, les organismes de sécurité sociale et les associations de personnes handicapées.

⁴⁶⁴ Montpetit Eric, Christine Rothmayr et Frédéric Varone. 2005. « Institutional Vulnerability to Social Constructions. Federalism, Target Populations, and Policy Designs for Assisted Reproductive Technology in Six Democracies ». *Comparative Political Studies*, vol. 38, p. 119-142.

⁴⁶⁵ Schneider Anne et Helen Ingram. (1993) « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy », *American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, June 1993, p. 334-347, p. 336 ; Schneider Anne et Helen Ingram. (1991) « The Choice of Target Populations », *Administration and Society*, vol. 23, n° 3, p. 333-356.

Situation accidentelle, déterminisme génétique : la responsabilité de la personne ne peut être mise en cause⁴⁶⁶.

Le droit tend ainsi à produire une figure de l'étranger s'apparentant à celle du « tricheur ». En effet, comme le rappelle Gérard Noiriel à propos du droit d'asile et de la problématique des « identités de papiers »⁴⁶⁷, le principe de l'administration de la preuve par le demandeur contribuerait à ce que les administrations s'inscrivent dans des logiques de « persécution » à l'encontre des requérants⁴⁶⁸. De la même manière, Gérard Noiriel montre comment s'est imposée dans les représentations collectives, en France, voire en Europe, la figure du « faux réfugié », le comportement des demandeurs d'asile étant de façon récurrente vécu et perçu comme le comportement « d'individus qui « trichent » »⁴⁶⁹. En la matière, cependant la « figure de l'étranger » n'est pas homogène tant du point de vue du droit que des perceptions dont elle est l'objet. En droit français, en effet, tous les étrangers ne sont pas sujets au même traitement, les ressortissants de l'Union européenne bénéficiant par exemple, depuis le Traité de Maastricht, du statut de citoyens de l'Union, tandis que certains ressortissants de pays ayant des accords bilatéraux avec la France (Etats-Unis, Canada, etc.) ne sont pas soumis à l'exigence de visa pour des séjours de courte durée (moins de trois mois). D'une certaine manière et sous réserve des nouvelles vagues d'élargissement de l'Union Européenne qui ont créé des exceptions, le citoyen européen est, comme le notait déjà Philippe Jestaz en 1994 « chez lui en France⁴⁷⁰ ». A l'inverse, comme le rappelait, Catherine Wihtol de Wenden, l'intolérance à l'égard de l'étranger tend à se porter désormais sur les individus originaires d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne : « Le musulman devient [ainsi] l'étranger idéal-typique⁴⁷¹ ».

En matière de handicap, depuis la loi de 2005, c'est en revanche la responsabilité de la société qui est reconnue⁴⁷². Apparemment à la limite de la conception libérale de la protection sociale, la prise en compte du risque handicap vient à l'inverse montrer, aux yeux de ses promoteurs, combien celui-ci se veut être une prise en compte de « l'égalité ontologique des

⁴⁶⁶ La responsabilité individuelle n'est pas engagée, quelle que soit la définition du handicap, médicale/individuelle ou sociale. En revanche, en fonction de la définition du handicap, les instruments d'action publique seront soit davantage tournés vers la réadaptation de la personne (avec comme sciences d'appui la kinésithérapie et l'ergonomie), soit davantage orientés vers la mise en accessibilité de l'environnement de la personne. Cf. Mike Oliver, *Understanding Disabilities: From Theory to Practice*, London, MacMillan, 1996.

⁴⁶⁷ Noiriel, Gérard. (2007) *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle) - Discours publics, humiliations privées*. Paris: Fayard.

⁴⁶⁸ Par exemple : Noiriel Gérard et Christine Barats (1998) « La construction des identités de papier : entretien avec Gérard Noiriel ». *Quaderni*, n° 36, p. 59.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 67.

⁴⁷⁰ Jestaz, Philippe. (1994) « Le principe d'égalité des personnes en droit privé », in *La personne humaine, sujet de droits*, Paris, PUF, p. 68.

⁴⁷¹ Wihtol de Wenden, Catherine. (1996) « L'Autre au quotidien », in *L'Autre. Etudes pour A. Grosser*. Paris: Presses de Sciences Po, p. 159.

⁴⁷² A l'article 2 de la loi du 11 février 2005, le handicap est défini comme suit : « Toute limitation du champ d'activité ou de restriction de participation à la vie en société, **subie dans son environnement** par une personne, **en raison d'une altération** substantielle, durable ou définitive, d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ». Il s'agit d'une définition « sociale » du handicap. Elle s'oppose à une définition individuelle (biomédicale ou fonctionnelle) et correspond à l'un des deux possibles d'une définition socio-environnementale du handicap (en l'occurrence la version « sociale » qui peut être distinguée de la version « Droits de l'Homme »). Sur ce point : Ravaud, Jean-François (1999) « Modèle individuel, modèle médical, modèle social : la question du sujet ». *Handicap. Revue de Sciences Humaines et Sociales*, n°81, p. 64-84. Du même, avec Isabelle Ville, dir., (2003) « Personnes handicapées et situations de handicap », numéro spécial de *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°892

êtres humains⁴⁷³ ». Ceci pourrait expliquer que le handicap ne puisse relever des mêmes mécanismes d'assurance que la vieillesse (par la solidarité nationale, et non en complément de cotisations personnelles), risque dont le handicap est actuellement rapproché dans le cadre de la création du 5^e risque de protection sociale⁴⁷⁴. Ce n'est pas seulement le fait que le handicap puisse arriver à tous qui est ici pointé du doigt. C'est la définition de l'être humain qui apparaîtrait à travers le handicap, à en croire la psychanalyste Julia Kristeva, chargée de mission auprès de Jacques Chirac en 2003 pour les citoyens en situation de handicap : « Si tout être parlant se construit autour d'une défaillance centrale, le handicap inflige une épreuve toute différente : c'est à l'irréremédiable que le sujet handicapé est confronté, à des manques ou à des déficits qui n'évoluent que dans certaines limites, qui risquent même de stagner, voire de s'aggraver⁴⁷⁵ ». Cette justification morale s'inscrit dans – et est perpétuée par – l'inscription durable des personnes handicapées dans la gestion des dispositifs les concernant. Elle redouble les questions liées – à l'origine et aujourd'hui encore – à la situation du marché du travail et au poids (notamment électoral) des organisations représentatives de ces populations (hier : d'anciens combattants ; aujourd'hui : de personnes handicapées)⁴⁷⁶.

B. Deux configurations d'acteurs différentes

Une deuxième différence – moins évidente dans la mesure où elle tendrait à s'estomper – peut être soulignée. La légitimité des revendications en termes de « droits » portées par les acteurs issus de la société civile traduit et s'appuie sur des positions différentes à l'intérieur des appareils bureaucratique et politique régulant chacun de ces secteurs. En fonction des domaines et des échelons d'action publique considérés, les relations des acteurs issus de la société civile avec les appareils bureaucratiques et politiques s'établissent selon des temporalités et suivant des niveaux d'interdépendance différents⁴⁷⁷. Ceci n'induit pas une attribution *a priori* des rôles dévolus aux divers acteurs considérés. En d'autres termes, il s'agit bien ici d'une question de degrés et non pas seulement d'une opposition figée entre *insiders et outsiders*⁴⁷⁸. À ces variations

⁴⁷³ Selon la formule employée par Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale lors du débat sur la loi Handicap, le 1^{er} juin 2004 à l'A.N. Compte-rendu intégral, J.O.R.F., 2 juin 2004, p. 4298

⁴⁷⁴ Henrard, Jean-Claude. (2007), « Répondre à la dépendance et aux handicaps : 5e risque ou 5e branche de sécurité sociale ? », *Gérontologie et société*, n°123, p. 213-227.

⁴⁷⁵ Kristeva, Julia (2005) « Handicap ou le droit à l'irréremédiable », *Etudes*, t. 402, n°5, p. 619-629, p. 629. A présidé le Conseil national « Handicap : sensibiliser, informer, former ». Cf. Kristeva, Julia. (2003) *Lettre ouverte au Président de la République sur les citoyens en situation de handicap, à l'usage de ceux qui le sont et de ceux qui ne le sont pas* [novembre 2002]. Paris: Fayard.

⁴⁷⁶ Nous reprenons ici les propositions de Romien Pierre. (2005) « À l'origine de la réinsertion professionnelle des personnes handicapées : la prise en charge des invalides de guerre ». *Revue Française des Affaires sociales* n°2, p. 229-247. Celui-ci distingue ainsi trois raisons qui poussent le gouvernement à prendre en charge le devenir économique des « gueules cassées » et invalides de guerre. Il retrace ainsi le lien entre les législations de 1924, 1957, 1975, 1987 et 2005 qui constituent les grandes dates de la législation sur l'invalidité et le handicap en France. Il montre également comment invalidité civile et militaire sont progressivement confondues dans la législation. Sur « l'activation » dans les politiques du handicap, cf. Patrick Gohet (ex- délégué interministériel aux personnes handicapées), « L'emploi au cœur de la nouvelle politique du handicap », *Empan*, n°55, 2005, p. 41-42. Voir aussi Gayraud, Laure. (2009) « Comparaison de la politique d'emploi à destination des personnes handicapées en région Aquitaine et en province de Ravenne », *Pôle Sud*, n°31, p. 57-70.

⁴⁷⁷ Voir Dupuy, Claire et Charlotte Halpern. (2009) « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n°4, p. 701-722.

⁴⁷⁸ Sur la nécessité de dépasser cette opposition, voir notamment Charles Tilly et Sydney Tarrow, *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Paris, Presses de Sciences Po., 2008 ; voir aussi Olivier Fillieule, « Local Environmental Politics in France: The Case of the Luron Valley (1984-1996) », *French Politics*, n°3, 2003, p. 305-330.

correspondent plusieurs types de réseaux d'acteurs engagés dans la production des politiques publiques, qui peuvent être plus ou moins hétérogènes et/ou plus ou moins intégrés, ce qui est susceptible d'engendrer des configurations de politiques publiques différentes en fonction des contextes considérés.

Personnes handicapées et étrangers peuvent, certes, relever des mêmes catégories d'analyse des politiques publiques, en fonction de celles qui sont choisies. Elles se ressemblent, en effet, si l'on considère la notion de « politiques distributives », telle qu'empruntée à Theodore J. Lowi par Jacques Lagroye, Bastien François et Frédéric Sawicki, puisqu'elles consistent à « distribuer et à mettre à disposition des biens et des ressources publiques⁴⁷⁹ ». Ce sont également des « politiques emblématiques » « qui visent à renforcer les identités⁴⁸⁰ ». Elles par là, quelles que soient les objections ou les positions des ressortissants à l'égard de cette assignation identitaire, un « sentiment subjectif d'appartenance » en précisant le sens des catégories. La loi de 2005, à l'instar de la loi de 1957, définit la notion de « handicap », distinguant ainsi des catégories de bénéficiaires – les personnes handicapées et celles qui ne le sont pas. Mais elle va plus loin puisqu'elle conditionne le niveau des prestations sociales à l'établissement d'un « projet de vie⁴⁸¹ » qui précise les désirs et les besoins de chaque personne handicapée. Dans le même sens, la loi et les usages qui peuvent être faits de la catégorie « étranger » par les *street-level bureaucrats*⁴⁸² en reconfigurent, par effet retour, les frontières⁴⁸³.

En revanche, ces deux secteurs ne relèvent plus de la catégorie de « politique emblématique » si l'on prend cette fois-ci en compte les réseaux d'acteurs considérés : les politiques relatives au handicap sont ainsi « produites par des systèmes d'action [relativement] ouverts, fluctuants et moins exclusivement dominés par des agents institutionnels de l'Etat »⁴⁸⁴. La configuration est en revanche plus restreinte pour les politiques relatives à l'immigration⁴⁸⁵, entraînant, dans la logique de la structure des opportunités politiques⁴⁸⁶, une mobilisation plus forte et plus contestataire du monde associatif. Même lorsqu'elles sont intégrées aux dispositifs de gestion des étrangers, leur optique est davantage orientée (avec des résultats parfois différents) vers la défense des droits que vers la co-production de l'action publique⁴⁸⁷.

⁴⁷⁹ Lagroye, Jacques, Bastien François et Frédéric Sawicki. (2008) *Sociologie Politique*, Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, p. 548.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ Jaeger, Marcel (2009) « Quand le législateur découvre la notion de projet de vie... ». *Informations sociales*, n°156, p. 142-144.

⁴⁸² Lipsky, Michael. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in the Public Service*, New York, Russel Sage Foundation

⁴⁸³ Comme le montre Alexis Spire, à partir de l'exemple des préfectures, les pratiques et l'organisation (spatiale, temporelle) de l'administration contribuent à construire « une représentation de l'étranger comme fraudeur », « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents de contrôle de l'immigration », in Arborio Anne-Marie *et al.*, dir., (2008) *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris: La Découverte, p. 61-76. Spire, Alexis (2005), « L'application du droit des étrangers en préfecture ». *Politix*, vol. 24, n°69, p.11-37 ; Spire, Alexis (2008) *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*. Paris: Raisons d'agir; Spire, Alexis. (2007) « L'asile au guichet ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°169, p. 4-21

⁴⁸⁴ Lagroye J. *et al.*, *ibid.*, p. 546

⁴⁸⁵ Laurens Sylvain (2009), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires et l'immigration*, Paris: Belin.

⁴⁸⁶ Tarrow, Sydney (1994) *Power in movement: social movements, collective action, and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁴⁸⁷ Nicolas Fischer, « Une frontière "négociée". L'assistance juridique associative aux étrangers placés en rétention administrative », *Politix*, n°87, 2009, p. 71-92 ; Liora Israël, « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant : ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI », *Politix*, vol. 16, n°62, 2003.

Dans le secteur du handicap, la configuration semble ouverte. Les associatifs jouent un rôle clé, dans la mise à l'agenda, l'offre de solutions, la problématisation, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique publique. L'article 1^{er} de la loi du 11 février 2005 l'affirme très clairement : « Dans toutes les instances nationales ou territoriales qui émettent un avis ou adoptent des décisions concernant la politique en faveur des handicapés, les représentants des personnes handicapées sont nommés sur proposition de leurs associations représentatives en veillant à la présence simultanée d'associations participant à la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux et d'associations n'y participant pas »⁴⁸⁸. Ce type de régulation emprunte au *pluralisme*, en ce que les associations sont en grand nombre, qu'elles sont fortement concurrentielles, autodéterminées (par type de handicap : il s'agit souvent de familles constituées autour d'une famille ou d'un type particulier de handicap ; les structures nationales sont en règle générale des fédérations)⁴⁸⁹ et qu'aucune association ne peut prétendre avoir le monopole de la gestion du secteur. En même temps, certains traits empruntent au *corporatisme* : les associations qui siègent dans les institutions de gestion du handicap sont désignées par l'Etat⁴⁹⁰, qui peut également avoir recours à certaines d'entre elles pour assurer des missions spécifiques (par exemple : dans la formation des auxiliaires de vie scolaire) ou permanentes (la gestion de certains établissements spécialisés). Bien que participant à la gestion du dispositif à tous ses étages et à dans toutes ses séquences, ce système d'intégration des intérêts est en évolution. Le tarissement des ressources⁴⁹¹ et le pilotage croissant de la politique du handicap par les départements⁴⁹² peuvent amener à modifier les règles de « l'échange politique »⁴⁹³. Le développement récent d'un mouvement de contestation des personnes handicapées (« ni pauvres ni soumis » principalement piloté par l'Association des Paralysés de France⁴⁹⁴) indique en fait les transformations à l'œuvre dans l'économie des relations entre

⁴⁸⁸ Cette proclamation de principe n'empêche pas que les associations et les partis politiques qui s'en faisaient les porte-parole aient pu souhaiter dans le cadre du débat parlementaire être davantage pris en considération. Cela ne dit rien de la place réelle des associations dans la mise en œuvre de la loi (notamment dans les règles de majorité qui organisent le fonctionnement des MDPH et de la CDAPH). Toutefois, l'énonciation de ce principe indique là un mode de relation des associations à l'Etat bien différent de celui qui prévaut pour le secteur « étrangers ».

⁴⁸⁹ Sur la place des associations dans la formation de la loi de 1975 : Florence Paterson, Catherine Barral, Henri-Jacques Stiker, Michel Chauvière, dir., *L'institution du handicap : le rôle des associations, XIXe-XXe siècles*, Rennes, PUR, 2000. Sur la place des associations dans l'espace européen : Vintila Adrian Mohanu, « L'eupéanisation de la question du handicap à travers le Forum européen des personnes handicapées », *Alter - European Journal of Disability Research/Journal Européen de Recherche sur le Handicap*, Volume 2, Issue 1, January-March 2008, p. 14-31 ; Vintila Adrian Mohanu, « L'institutionnalisation du secteur du handicap : entre intégration européenne et eupéanisation », in Olivier Baisnée et Romain Pasquier, dir., *L'Europe telle qu'elle se fait. Eupéanisation et sociétés politiques nationales*, Paris, CNRS Editions, 2007, p. 245-262.

⁴⁹⁰ Philip Schmitter, « Still the century of corporation ? », *Review of Publics*, vol. 36, n°1, 1974, p. 86-131 (cité par Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 61).

⁴⁹¹ *Les Echos*, « Dépendance : Les réserves de la CNSA fondent vite », 29/03/2010 : <http://www.lesechos.fr/info/france/020441983903-dependance-les-reserves-de-la-cnsa-fondent-vite.htm>. L'Assemblée des Départements de France a déposé le 18 février 2010 un mémorandum sur les départements en difficulté financière du fait du poids des dépenses de protection sociale à leur charge. Voir : « Dépenses sociales, les départements présentent l'addition », *Localtis.info* (25/02/2010) (publication de la Caisse des Dépôts : www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=1250259500450)

⁴⁹² Sur ce processus de départementalisation, antérieur à 2005 (mais en accélération dans l'optique de la création du 5^e risque de protection sociale), voir Robert Lafore, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 4, 2004, p. 17-34.

⁴⁹³ Alessandro Pizzorno, « Political exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », in Colin Crouch et Alessandro Pizzorno, eds., *The Resurgence of Class Conflicts in Western Europe Since 1968*, vol. 2, New York, Holmes and Meier, p. 277-298.

⁴⁹⁴ « Ni pauvre, ni soumis : la colère gronde. Interview avec Jean-Marie Barbier, président de l'APF [Association des Paralysés de France] ». 05/02/2008 : source : <http://informations.handicap.fr/art-editorial-1.2.0.0-2482.php>

administrations, politiques et associatifs dans le secteur associatif. Cette évolution observable dans le secteur du handicap montre que les positions respectives des associatifs et des diverses institutions investies de la puissance publique doivent être, non opposées, mais replacées dans une configuration, à l'intérieur de laquelle les positions sont susceptibles d'évoluer.

Si le secteur du handicap tend à se conflictualiser de manière relativement récente, celui des étrangers, en revanche, s'est très largement fondé sur des logiques conflictuelles⁴⁹⁵, non seulement à travers des répertoires d'action « classiques » des mobilisations collectives (pétitions, stratégie de la rue, etc.), mais aussi par le biais d'une expertise juridique permettant d'influer directement sur le droit et les dispositifs publics *via* la voie contentieuse. Des répertoires d'action spécifiques – comme l'occupation d'église ou la grève de la faim⁴⁹⁶ – peuvent ainsi participer à l'inscription d'un problème sur l'agenda politique (« agenda conjoncturel »)⁴⁹⁷. Ce type d'action a bien évidemment des effets structurants sur l'action publique (procédures de régularisation *a posteriori*, par exemple), mais s'inscrit dans le modèle protestataire où les modes de relation entre acteurs de la société civile et appareils bureaucratique et politique s'opèrent plus sur la base de la mobilisation et de la protestation que dans une logique de co-production de l'action publique. Les associations de défenses des étrangers, à l'instar du Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (GISTI) ou encore de la CIMADE (Comité Inter Mouvements Auprès des Evacués) contestent par ailleurs, *via* un travail d'expertise juridique, les mesures réglementaires en matière de droit des étrangers, allant jusqu'à devenir de véritables « requérants d'habitude », démontrant, le plus souvent « l'efficacité de l'action collective devant la juridiction administrative »⁴⁹⁸. De ce point de vue, la distance entre le soutien – *a priori* profane – des associations et le travail des professionnels du droit et de l'administration tendrait à se réduire.

De ce fait, il semble que ce qui distingue essentiellement les deux configurations étudiées dans le présent travail, ce soient les lieux et les séquences au cours desquelles les acteurs non directement étatiques (même si certains peuvent avoir pour certaines missions des délégations de service public) interviennent dans la formation de l'action publique. Si l'action des associations de personnes handicapées est perceptible dans toutes les séquences, celles des associations de défenses des étrangers semblent se faire de manière moins linéaire rendant ainsi compte « de la nature parfois chaotique du processus de production et de mise en œuvre de l'action publique »⁴⁹⁹.

Partant de ces premières observations, ces deux études de cas se proposent donc de montrer comment les effets produits sur le Médiateur de la République, ses définitions et ses interventions, varient du fait de son inscription à l'intérieur de deux configurations dont on vient de mesurer les différences. En fonction de celles-ci, les usages dont le Médiateur peut être investis se déploient de façon différentielle, donnant ainsi une consistance variable à l'institution. Finalement, un même phénomène – la difficile pénétration du Médiateur dans ces

⁴⁹⁵ Cette dimension conflictuelle trouve une première explication historique dans le fait que les immigrés auraient échoué à constituer un groupe social unifié ; voir Gérard Noiriel, *Le creuset français.*, *op. cit.*

⁴⁹⁶ Voir sur ce point, Johanna Siméant, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

⁴⁹⁷ Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989.

⁴⁹⁸ Bruno Genevois, « Le Gisti : requérant d'habitude ? La vision du Conseil d'Etat », in GISTI, *Défendre la cause des étrangers en justice*, Paris, GISTI/Dalloz, 2009. Voir aussi, dans le même ouvrage, Danièle Lochak, « Trente ans de contentieux à l'initiative du Gisti ».

⁴⁹⁹ Claire Dupuy et Charlotte Halpern, *art. cit.*, p. 717.

espaces très concurrentiels – pourrait renvoyer à des configurations différentes – une ouverture limitée à des fenêtres spécifiques, celles-ci étant très peuplées et très investies, les autres étant closes pour éviter l'entrée d'acteurs tiers (le secteur étranger) ou une situation plus ouverte, mais où les positions des uns et des autres font l'objet d'un « accord » tacite qui exclut potentiellement l'intervention d'autres acteurs (le handicap). Dans les deux cas, cette institution indépendante a bien du mal à établir cette relation de médiation, autant si l'on désigne par l'activité des médiateurs, un « processus triadique non décisionnel⁵⁰⁰ », que la position occupée sociologiquement par les acteurs du Médiateur de la République entre les mondes sociaux.

II. *Le Médiateur de la République et le droit des étrangers*⁵⁰¹

Avec 51% des dossiers traités sur un total de 846 dossiers ouverts en 2010 (36 % relevant du droit des étrangers proprement dit ; 15 % du droit de la nationalité), le droit des étrangers et le droit de la nationalité - qui sont deux champs du droit qui, bien que se recoupant, demeurent toutefois différenciés⁵⁰² - recouvraient la part la plus importante de l'activité du secteur « Justice » du Médiateur de la République. C'est pourquoi, il est apparu nécessaire, dans la présente recherche, de porter un regard spécifique sur ce domaine d'intervention du Médiateur de la République.

La présente section, en se focalisant notamment sur les entretiens menés au sein du secteur justice, ainsi qu'avec des délégués du Médiateur de la République, revient sur l'évolution du droit des étrangers en France et sur sa complexité (I), puis sur le principe de non spécialisation qui prévaut au sein du secteur justice et des délégués de Médiateur en dépit de la spécificité du droit des étrangers (II). Elle analyse, ensuite, les ressources sur lesquelles s'appuient ces acteurs en matière de droit des étrangers (III), ainsi que les inégalités qui peuvent se faire jour dans ce domaine entre les requérants (IV). Enfin, elle revient sur les tendances qui semblent se dessiner concernant les propositions de réformes portées par le Médiateur de la République dans ce champ juridique particulier (V.)

⁵⁰⁰ Faget, Jacques. (2005), « Médiation et action publique. La dynamique du fluide », in Jacques Faget, dir., *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*. Bordeaux: Presses universitaires de Bordeaux, p. 11-35, p. 13. Sur ce point, Michèle Guillaume-Hofnung remarque que « les médiateurs institutionnels ne sont ni tiers, ni indépendant, et surtout pas sans pouvoir »: Guillaume-Hofnung, Michelle (2009) *La médiation*. Paris: PUF (QSJ ?), p. 112.

⁵⁰¹ Cette partie a été rédigée par Thomas Ribémont.

⁵⁰² Le droit des étrangers relève d'un corpus essentiellement codifié par le Code de l'Entrée et du Séjour des Etrangers et du droit d'Asile (CESEDA), le droit de la nationalité étant principalement codifié par le Code civil. On reprendra néanmoins ici la catégorie générique de « droit des étrangers » dans la mesure où, la plupart du temps, dans ses rapports annuels, la Médiation de la République utilise cette « labellisation » de manière indifférenciée pour le droit des étrangers et le droit de la nationalité. Cela ne signifie évidemment pas que l'on tombe dans le piège du nominalisme. L'usage indifférencié de cette catégorie par la Médiation de la République s'inscrit, bien évidemment, dans des stratégies latentes ou explicites d'affichage et de légitimation de son action, de même qu'il épouse un certain nombre de représentations collectives. Comme l'a montré, par exemple, Gérard Noiriel, historiquement en France, la question de l'immigration est intimement liée à celle de l'Etat-nation. En conséquence, il est fréquent de constater des usages consistant à penser la problématique des étrangers et celle de la nationalité de manière conjointe et/ou indifférenciée ; voir Noiriel, Gérard (1991), *La Tyrannie du national*, Paris, Calmann-Lévy, et, du même auteur, (2006) *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Paris, le Seuil.

A. « L'épaisse forêt » du droit des étrangers⁵⁰³

Le droit des étrangers est, en France, un droit complexe. Cette complexité s'explique notamment par l'évolution de la législation, évolution qui semble liée, pour reprendre les termes d'Alexis Spire, au fait que « *le thème de l'immigration est devenu un objet de politisation* »⁵⁰⁴. Le droit des étrangers peut ainsi être qualifié de droit « *en mouvement* »⁵⁰⁵. En effet, l'ordonnance de 1945 promulguée par le Gouvernement Provisoire de la République Française (GPRF), et qui, jusqu'à sa codification en 2004 dans le Code de l'Entrée et du Séjour des étrangers en France et du Droit d'Asile (CESEDA) – texte qui est depuis, lui aussi, régulièrement réformé –, régissait le statut des étrangers en France, a fait l'objet de très nombreuses modifications. En trente ans, on compte en effet, plus de trente modifications dont quatre lois entre novembre 2003 et juin 2011⁵⁰⁶ qui ont fait évoluer le CESEDA.

1) Evolution de la législation et politisation de la question migratoire

De 1945 au début des années 1970, dans le contexte de la reconstruction puis des « Trente Glorieuses », la politique d'immigration mise en place par la France vise très largement à combler le déficit en main-d'œuvre de l'économie française tout en permettant aux pouvoirs publics de l'époque de se réappropriier cette question et « *d'éviter le retour aux pratiques de l'entre-deux-guerres où les patrons, regroupés dans une "Société générale d'immigration", s'étaient progressivement substitués à l'Etat dans ce domaine* »⁵⁰⁷.

A partir des années 1970, et à mesure que la situation économique se fragilise et que le chômage augmente, la maîtrise des flux migratoires va devenir une préoccupation récurrente et un thème central – et, qui plus est, porteur – pour les pouvoirs publics et les différents acteurs politiques. Ainsi, les 23 février et 15 septembre 1972 sont signées les circulaires « Marcellin » (Ministre de l'intérieur) et « Fontanet » (Ministre du travail) subordonnant notamment la politique de recrutement des travailleurs étrangers à la situation du logement. Le 3 juillet 1974, sur proposition d'André Postel-Vinay, nommé à la tête du Secrétariat d'Etat aux travailleurs immigrés, le Gouvernement français décide par ailleurs de suspendre l'immigration des travailleurs et des familles, sauf pour les ressortissants de la Communauté européenne⁵⁰⁸.

Le 10 janvier 1980 est promulguée la loi n° 80-9, dite « Loi Bonnet »⁵⁰⁹, relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Cette loi rend plus strictes les conditions d'entrée sur le territoire et fait de l'entrée ou du séjour irréguliers un motif d'expulsion au même titre que la menace pour l'ordre public. En d'autres termes, elle permet d'éloigner du territoire les immigrés clandestins ou les étrangers dont le titre de séjour n'a pas été renouvelé. Cette loi suscite de nombreuses réactions et

⁵⁰³ On emprunte ici cette expression à Marc Domingo (2009) « Le juge dans l'épaisse forêt du droit », *Recherche Droit et Justice*, n° 32, printemps-été.

⁵⁰⁴ Spire, Alexis (2005), « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n°69, p. 12.

⁵⁰⁵ Voir Julien-Laferrère, François (2004), « La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour en France et à la nationalité – Une modification d'ampleur de l'ordonnance du 2 novembre 1945 », *L'Actualité Juridique Droit Administratif*.

⁵⁰⁶ La dernière loi en date est la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration à l'intégration et à la nationalité, parue au *Journal Officiel* du 17 juin de la même année.

⁵⁰⁷ GISTI (2008), *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Paris : La Découverte, p. 8.

⁵⁰⁸ Sur les circulaires « Marcellin-Fontanet » et sur la décision du 3 juillet 1974, voir notamment Laurens, Sylvain (2008), « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning-point* », *Politix*, n° 82.

⁵⁰⁹ Voir aussi, sur ce point, Laurens, Sylvain, *Ibid.*

polémiques. Ainsi, par exemple, le 7 juin 1980 se déroulent à Paris, Strasbourg, Bordeaux et Marseille des manifestations contre la politique d'immigration suite à l'appel de soixante-dix associations, de syndicats ou de partis politiques de gauche.

Plus généralement, les nouvelles mesures mises en place sont vivement contestées par l'opposition de gauche. La question migratoire connaît alors une importante politisation, politisation qui explique, en partie, que dès son accession au pouvoir, suite à l'élection de François Mitterrand à la Présidence de la République le 10 mai 1981, la gauche mette en place une nouvelle réforme de l'ordonnance de 1945.

Le 12 juillet 1981, la Circulaire du Ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre assouplit en effet les conditions de séjour des étrangers résidant en France et recommande notamment de ne pas expulser les étrangers nés en France. Quelques mois plus tard, la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981 abroge, en partie, les dispositions de la loi Bonnet et introduit dans l'ordonnance de 1945 des garanties nouvelles pour les étrangers. Cette dernière loi dispose que l'expulsion ne peut être prononcée que si l'étranger a été condamné à une peine au moins égale à un an de prison ferme et que les étrangers en situation irrégulière ne peuvent être reconduits à la frontière qu'après un jugement et non plus par la seule voie administrative. De plus, les étrangers mineurs ne peuvent plus faire l'objet d'une mesure d'éloignement, et ceux qui ont des attaches personnelles ou familiales en France ne sont « expulsables » qu'en cas d'urgence absolue, lorsque la mesure constitue « *une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique* ».

Ces dispositions sont confortés par la loi n° 84-622, relative au titre unique de séjour et de travail, du 17 juillet 1984 qui reconnaît le caractère durable de l'installation en France et dissocie le droit de séjour d'avec l'occupation d'un emploi. L'une des innovations importantes de cette loi tient ainsi en la création d'une carte de résident valable 10 ans, dont le renouvellement est de plein droit. Si l'on observe dans cette période des évolutions sensibles, la gauche au pouvoir conserve toutefois deux dispositions controversées de la loi Bonnet : l'exécution des mesures d'expulsion par la contrainte et la rétention des étrangers en instance d'expulsion.

Le caractère fortement politisé des changements touchant, en France, le droit des étrangers se révèle particulièrement prégnant dans cette période qui voit la législation en la matière évoluer au grès des alternances de majorité.

Avec la victoire de l'opposition RPR-UDF aux élections législatives du 16 mars 1986, qui ouvre la première phase de cohabitation de la Cinquième République, la nouvelle majorité gouvernementale revient sur un grand nombre des dispositions qui avaient été adoptées par la gauche. Ainsi la loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, dite « Loi Pasqua », donne aux préfets le droit de prononcer la reconduite à la frontière des étrangers en situation irrégulière et rétablit le régime de l'expulsion tel qu'il existait antérieurement à la loi n° 81-973 du 29 octobre 1981. Dans cette perspective, elle limite la liste des étrangers obtenant de plein droit une carte de résident et celle des étrangers protégés contre les mesures d'éloignement du territoire.

Avec le retour de la gauche au pouvoir, suite à la réélection en 1988 de François Mitterrand, on observe à nouveau des modifications législatives. La loi n° 89-548 du 2 août 1989, dite « Loi Joxe », crée notamment des garanties nouvelles pour les étrangers. Elle assure en particulier la protection contre l'expulsion des personnes ayant des attaches personnelles ou familiales en France et instaure deux nouvelles garanties de procédures : un contrôle préalable

sur les décisions préfectorales de refus de séjour qui doivent désormais être soumises à une commission du séjour composée de trois magistrats ; un recours juridictionnel suspensif devant le tribunal administratif contre les mesures de reconduite à la frontière.

Au demeurant, entre 1991 et 1992, la gauche au pouvoir prend, elle aussi, des dispositions visant à maîtriser l'immigration. Le décret n° 91-829 du 30 août 1991 concernant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers renforce, par exemple, les conditions de délivrance des certificats d'hébergement nécessaires aux ressortissants étrangers pour entrer sur le territoire. La loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 intensifie, quant à elle, la lutte contre le travail clandestin et contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France, alors que la loi n° 92-190 du 26 février 1992 instaure des sanctions contre les transporteurs débarquant sur le territoire français des individus non munis de passeport ou de visa. Enfin, la loi n° 92-625 du 2 juillet 1992, dite « Loi Quilès », permet de maintenir dans les « zones d'attente » des ports et des aéroports les étrangers non admis sur le territoire ainsi que les demandeurs d'asile, pendant un délai pouvant atteindre vingt jours⁵¹⁰.

Les élections législatives de mars 1993 ramènent au pouvoir le RPR et l'UDF. La nouvelle majorité gouvernementale fait alors adopter par le Parlement trois textes principaux : la loi n° 93-933 du 22 juillet 1993, dite « Loi Méhaignerie », réformant le droit de la nationalité, et les lois dites « Lois Pasqua » des 10 et 24 août 1993. La loi du 24 août 1993 limite les conditions de délivrance d'un titre de séjour, notamment d'un titre de séjour de plein droit, et prévoit le refus et le retrait de la carte de séjour aux étrangers - et à leurs conjoints - polygames ainsi que, dans certains cas spécifiques, le retrait du titre de séjour délivré à un réfugié. Elle limite, par ailleurs, les compétences de la commission de séjour : celle-ci, en effet, n'émet plus qu'un avis consultatif ne liant plus nécessairement les autorités préfectorales délivrant les titres de séjour. Enfin, cette loi ajoute de nouvelles conditions au regroupement familial tout en renforçant les mesures d'éloignement du territoire. Si le Conseil constitutionnel déclare non conforme à la Constitution plusieurs dispositions de ce dernier texte et émet des « réserves d'interprétation », la loi n° 93-1416 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le Code civil viendra réintroduire dans l'ordonnance, sous une forme légèrement amendée, les dispositions censurées par le Conseil constitutionnel⁵¹¹.

Le milieu des années 1990 marque l'avènement à la Présidence de la République de Jacques Chirac, élu le 7 mai 1995. Au cours de la même période, la multiplication des mouvements de « sans-papiers » tend à illustrer les limites d'une politique maintenant dans une zone de non droit nombres d'immigrés. Ces mobilisations, à l'instar de l'occupation de l'Eglise Saint-Bernard à Paris en 1996, permettent néanmoins à cette population d'accéder à une visibilité publique⁵¹² tout en alertant les pouvoirs publics sur l'impasse de la politique menée jusqu'alors. Pourtant, si la loi n° 97-396 portant diverses dispositions relatives à l'immigration, dite « Loi Debré », prend acte de l'impossibilité de mettre pleinement en œuvre les dispositions contenues dans les « Lois Pasqua », elle s'inscrit néanmoins dans une perspective répressive en permettant, par exemple, la possibilité de confisquer le passeport des étrangers en situation

⁵¹⁰ Voir notamment sur ce point, Julien-Laferrière, François (1996), « La rétention des étrangers aux frontières françaises », *Cultures & Conflits*, n°23.

⁵¹¹ Les « lois Pasqua » ont suscité de vives réactions. Voir sur ce point, Mathieu, Lilian (2006), « Les grèves de la faim lyonnaises contre la double peine : opportunités militantes et opportunités politiques », *L'homme et la société*, n° 160-161.

⁵¹² Voir sur ce point Siméant, Johanna (1998), *La cause des sans-papiers*, Paris : Presses de Sciences Po. ; voir aussi, Mouchard, Daniel (2009), *Etres représenté. Mobilisations d'« exclus » dans la France des années 1990*, Paris : Economica.

irrégulière ou encore la mémorisation des empreintes des étrangers sollicitant un titre de séjour.

La défaite de la majorité gouvernementale aux élections législatives de mai-juin 1997 se traduit par l'arrivée au pouvoir du gouvernement de Lionel Jospin. Ce dernier, en dépit de certains assouplissements et avancées, comme, par exemple, la création d'une carte « vie privée et familiale » pour les personnes ayant des attaches en France sans pour autant remplir les conditions d'obtention d'une carte de résident, ou l'officialisation de l'« asile territorial », laisse cependant perdurer, comme l'atteste la loi n° 98-349 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile du 11 mai 1998, dite « Loi Chevènement », plusieurs dispositions contestées des lois Pasqua et Debré. Cette situation suscite, dans l'opinion publique et auprès des associations de nombreuses réactions. Pour exemple, le 20 novembre 2001, à l'initiative de la Cimade (Comité Inter Mouvements Auprès Des Évacués), plusieurs associations de défense des étrangers, des organisations caritatives et des syndicats lancent une campagne « *Une peine, point barre* », afin de mobiliser l'opinion publique contre la « double peine »⁵¹³.

Le 5 mai 2002, Jacques Chirac est réélu Président de la République pour cinq ans. Le nouveau Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, Nicolas Sarkozy, retouche, à son tour, la législation existante. La loi n° 2003-1119 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité est ainsi promulguée le 26 novembre 2003. Avec cette loi, dont on ne reprendra pas ici l'intégralité des dispositions, les conditions d'entrée et d'accueil des étrangers sont durcies⁵¹⁴. Cette dernière en effet, reprenant en cela les nouvelles normes européennes, crée un fichier d'empreintes digitales et de photos à partir des visas et des contrôles effectués à la frontière. Dans le même temps, la durée maximale de rétention administrative est portée de 12 à 32 jours et les sanctions contre les passeurs d'immigrés clandestins sont alourdies. Enfin, la loi dispose que la carte de résident ne peut être accordée à un conjoint étranger de Français qu'au terme de deux années, contre une année auparavant.

Par ailleurs, la loi n° 2003-1119 réforme la « double peine », sans la supprimer totalement puisque un étranger condamné ne peut désormais être expulsé s'il est né en France et s'il y vit depuis son enfance (c'est-à-dire avant l'âge de 13 ans). La loi du 26 juillet 2004, relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, élargit quant à elle les possibilités d'expulsion. Jusqu'à cette date, trois dérogations permettaient d'expulser un étranger bénéficiant d'une protection : l'atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat ; les activités à caractère terroriste et la provocation à la haine ou à la violence à raison de l'origine ou de la religion. Or, suite à l'affaire de l'imam de Vénissieux⁵¹⁵, la loi étend cette dernière dérogation à l'ensemble des « *actes de provocation explicite et délibérée à la discrimination, à la haine ou à la violence contre une personne déterminée ou un groupe de personnes et non plus seulement pour des motifs religieux ou raciaux* »⁵¹⁶.

⁵¹³ Sur les mobilisations contre la double peine, voir Mathieu, Lilian (2006), *La double peine. Histoire d'une lutte inachevée*, Paris, La dispute.

⁵¹⁴ Sur ce point, voir le dossier de la revue *Politix* (2005), n° 69, intitulé, « Etrangers : la mise à l'écart ».

⁵¹⁵ Abdelkader Bouziane, imam de Vénissieux, qui vivait en France depuis 25 ans - et donc, de ce fait, protégé contre la double peine - a été expulsé du territoire français, le 21 avril 2004, pour avoir affirmé dans un entretien accordé au mensuel *Lyon Mag* que « le Coran autorisait dans certains cas un musulman à battre sa femme ».

⁵¹⁶ La justification, pour des raisons religieuses, des violences faites aux femmes devient ainsi un motif possible d'expulsion.

Deux années plus tard, avec la loi n° 2006-911 relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006, qui réforme le CESEDA créé par l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004, on tend plus encore à passer d'une logique d'immigration perçue comme « subie » à une logique d'« immigration choisie »⁵¹⁷. Pour atteindre cet objectif la loi durcit les conditions du regroupement familial ainsi que le contrôle des mariages mixtes. Une forme de sélection de la main d'œuvre est par ailleurs prévue : tandis que doivent être établies des « *listes de secteurs tendus où les employeurs pourront faire appel à des étrangers* », est instituée, dans le même temps, une carte « compétence et talents » valable trois ans et renouvelable, et ce avec l'objectif affiché d'attirer des étrangers dont « *le talent constitue un atout pour le développement et le rayonnement de la France* ». Surtout, le principe de la régularisation après 10 ans de présence sur le territoire est supprimé⁵¹⁸.

Le 6 mai 2007, Nicolas Sarkozy est élu Président de la République. Celui-ci nomme François Fillon Premier ministre et un Ministère de l'Immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du Codéveloppement⁵¹⁹ - dont l'appellation marque une politisation accrue du débat migratoire - voit le jour. Huit des douze historiens composant alors le comité d'histoire de la future Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration (CNHI), au premier rang desquels Patrick Weil et Gérard Noiriel, démissionnent pour protester contre la création d'un tel ministère. « *Il n'est pas, affirment ces chercheurs, dans le rôle d'un Etat démocratique de définir l'identité* »⁵²⁰. Malgré les protestations que soulèvent les orientations prises par la majorité gouvernementale, le pouvoir en place engage de nouvelles réformes du CESEDA. La loi n° 2007-1631 relative à l'immigration, à l'intégration et à l'asile est ainsi promulguée le 20 novembre 2007. Cette loi, dans une perspective similaire à celle qui prévalait en 2006, réforme à son tour l'immigration familiale. Ainsi, pour toute personne étrangère demandant un visa de long séjour pour rejoindre en France un membre de sa famille (pour le regroupement familial ou pour les conjoints étrangers), le texte dispose qu'il sera procédé, dans le pays où le visa est sollicité, à une évaluation de son « *degré de connaissance de la langue française* ». Si le besoin en est établi, le demandeur devra, le cas échéant, suivre une formation linguistique organisée sur place pendant une durée maximale de deux mois, l'attestation de suivi de cette formation devenant obligatoire pour l'obtention d'un visa de long séjour permettant d'engager une procédure de regroupement familial. Un « *contrat d'accueil et d'intégration pour la famille* » est par ailleurs créé, obligeant notamment les parents à veiller à la bonne intégration⁵²¹ de leurs enfants nouvellement arrivés en France. D'autre part, des seuils de ressources nécessaires pour pouvoir prétendre au regroupement familial sont fixés relativement à la taille de la famille.

Enfin, le 16 juin 2011 a été promulguée la loi n° 2011-672, relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité. Ce dernier texte prévoit notamment la transposition en droit interne de trois directives européennes relatives aux conditions d'entrée et de séjour des immigrés pour un emploi hautement qualifié, aux sanctions susceptibles d'être prises à l'encontre des employeurs d'étrangers en situation irrégulière et aux conditions de retour des

⁵¹⁷ Voir sur l'« immigration choisie » le dossier de la revue *Raisons politiques* (2007), n°26, intitulé « Choisir ses immigrés ? », coordonné par Dimitru Sperenta ; Ruëgger, Marc. Voir aussi, Fassin, Eric (11/2009), « L'immigration : un "problème" si commode », *Le Monde diplomatique*.

⁵¹⁸ Sur ces différentes mesures, voir par exemple, Demestre, Sandra ; Roulet, Alexandra (2010), « La politique française d'immigration depuis 2006 », *Regards croisés sur l'économie*, n° 8.

⁵¹⁹ Ce dernier terme ayant été remplacé en 2008 par l'expression « Développement solidaire ».

⁵²⁰ Communiqué de démission des instances officielles de la CNHI de huit historiens et démographes, 18 mai 2007.

⁵²¹ Pour une approche critique du Contrat d'Accueil et d'Intégration, voir, par exemple, GISTI (2008), « L'intégration à rebours », *Plein droit*, n° 76.

immigrés « sans-papiers », tendant ainsi, sur la base de la directive européenne du 16 décembre 2008 « relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier » (dite « directive retour »), à faciliter les reconduites à la frontière en faisant notamment intervenir le juge administratif avant le juge des libertés et de la détention et crée, pour les étrangers expulsés, une interdiction de retour sur le territoire français pouvant aller jusqu'à cinq ans.

Au cours des quarante dernières années, l'effervescence législative en matière de droit des étrangers, due en partie à la politisation de la question migratoire, a, outre un durcissement du droit, engendré, pour les étrangers, comme pour les acteurs administratifs eux-mêmes, de la complexité. En outre, s'ajoute à ces difficultés le fait que la plupart des décisions relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration et que le travail administratif lui-même tend à produire pour les étrangers une grande incertitude. D'autre part, en raison de sa structure - qui tend à ouvrir pour les différents requérants (individuels ou collectifs) des « fenêtres d'opportunité » - et de certaines pratiques administratives, le droit des étrangers se révèle producteur de contentieux administratif. Or, si nombre de juristes et de professionnels du droit voient dans ce dernier un outil efficient de clarification du droit⁵²², le contentieux peut, dans le même temps, engendrer pour le profane le sentiment d'une moindre lisibilité des règles et des normes applicables.

2) Situations d'incertitude et contentieux administratif

En droit français, l'administration, à l'instar des autorités préfectorales et consulaires, dispose d'un pouvoir discrétionnaire important. A ce pouvoir discrétionnaire vient se greffer la nature même du travail bureaucratique qui peut se révéler défavorable l'étranger et/ou à l'administré. Si l'on prend, en effet, le cas des préfetures, la grande partie des procédures relève d'une relation au guichet⁵²³ et d'un traitement individuel de la demande de l'étranger. Il en ressort que les pratiques des agents de l'Etat ne sauraient se réduire aux directives qui les commandent et supposent une marge d'interprétation de la part de l'agent qui traite le dossier de l'étranger demandeur. En outre, comme le souligne Alexis Spire, la relation que l'agent entretient à la personne étrangère n'est pas neutre et influe directement sur le traitement de la demande de celui-ci : « *selon son ancienneté dans le poste, chacun adopte un mode de relation à l'étranger qui peut aller de la compassion pour les plus récemment arrivés à la suspicion pour les plus anciens. L'interaction apparaît alors comme le produit d'un travail quotidien d'apprentissage visant à convertir les nouveaux venus à une représentation de l'étranger comme fraudeur* »⁵²⁴.

L'organisation spatiale des services en charge de l'immigration, qui répond à une parcellisation des tâches et crée une démultiplication des guichets, a, elle aussi, un impact sur la relation qu'entretient l'étranger demandeur à l'administration et aux agents qui traitent son

⁵²² Voir par exemple sur ce point, Chabanol, Daniel (2009), *La pratique du contentieux administratif*, Paris : Litec.

⁵²³ Voir sur ce point, par exemple, Siblot, Yasmine (2008), *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris : Presses de Sciences Po. et « Travailler avec le public : contrainte ou ressource au guichet ? », in Buscatto, Marie ; Loriol, Marc ; Weller, Jean-Marc (dir.) (2008), *Au-delà du stress au travail. Une sociologie des agents publics au contact des usagers* Paris : ERES, p. 223-241. Voir aussi Dubois (1999), Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica, coll. « Etudes Politiques ».

⁵²⁴ Spire, Alexis, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents de contrôle de l'immigration », in Arborio, Anne-Marie et al. (dir.) (2008), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris : La Découverte, p. 61-76. . Voir aussi, du même auteur, « L'application du droit des étrangers en préfecture », *op. cit.*, et (2008) *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir.

dossier. Plus généralement, cette organisation spatiale, avec des guichets la plupart du temps ouverts les uns sur les autres, tend à engendrer une forme d'interdépendance entre guichets et une forme de solidarité entre agents, chaque agent pouvant ainsi « *exercer un droit de regard sur les techniques de contrôle mises en œuvre par son collègue au guichet précédent* »⁵²⁵.

Enfin, la temporalité propre à la mise en œuvre des procédures crée, elle aussi, des effets sur le traitement même des dossiers. Par exemple, « *le report à plus ou moins longue échéance d'une décision est souvent un moyen de maintenir l'administré dans une situation d'incertitude et de mettre ainsi à l'épreuve sa détermination à obtenir un statut stable [...] La temporalité de l'action bureaucratique ne saurait donc se réduire à un continuum neutre au fil duquel se prennent des décisions mais doit se comprendre comme un véritable opérateur de pratiques* »⁵²⁶.

La dimension souvent discrétionnaire du droit des étrangers et la nature de la relation bureaucratique qui s'établit dans ce cadre expliquent par ailleurs que le contentieux des étrangers se révèle être un « *contentieux massif* »⁵²⁷.

Ce dernier peut en effet, comme le montre le travail d'Alexis Spire et Katia Weidenfeld⁵²⁸, être le produit de l'organisation du travail préfectoral. Les agents préfectoraux qui prennent des décisions relatives aux demandes des étrangers ne tiennent ainsi soit pas toujours, dans leur approche, de l'horizon contentieux, soit au contraire, renvoient le dossier au juge, contribuant alors à une bureaucratisation du contentieux des étrangers. Par ailleurs la croissance du volume du contentieux des étrangers peut être liée à une prise en compte tardive de la règle juridique par les administrations (et ce, dans un contexte où le droit des étrangers se révèle particulièrement producteur de lois, de règlement et d'instructions), mais aussi et/ou corrélativement, à une mauvaise connaissance des règles en vigueur par les agents administratifs eux-mêmes. Plus encore, la formation des agents ne semble pas ou peu tenir compte des jurisprudences administratives. Comme le soulignent Jean-Gabriel Contamin, Emmanuelle Saada, Alexis Spire et Katia Weidenfeld, « *lors de nos observations, la hiérarchie n'a [d'ailleurs] jamais manifesté un quelconque souci de modifier des pratiques invalidées par le juge administratif. [...] Tout se passe comme si la hiérarchie préfectorale s'efforçait de corriger les décisions de l'instance judiciaire, plutôt que de modifier les pratiques des agents de l'administration* »⁵²⁹.

L'importance du contentieux des étrangers apparaît, par ailleurs, étroitement liée à la réduction de la dépense publique. Celle-ci entraîne en effet, de façon récurrente, des difficultés pour les autorités concernées à traiter les dossiers. Dans ce cadre, et corrélativement, les personnels, parfois peu ou mal formés (et/ou débordés par le flux des demandes), peuvent éprouver de grandes difficultés à saisir pleinement la situation des étrangers demandeurs. Ils se contentent alors souvent d'appliquer presque mécaniquement le droit, au risque paradoxal de susciter la voie contentieuse. Nombre d'agents – les moins haut placés dans la hiérarchie et les plus faiblement dotés en capitaux scolaire, culturel et social – tendent ainsi à considérer la

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 67.

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 67, 71.

⁵²⁷ Aubin, Emmanuel (2009), *Droit des étrangers*, Paris : Gualino, p. 280. L'expression est souvent utilisée par le Conseil d'Etat/ JM. Sauvé

⁵²⁸ Spire, Alexis ; Weidenfeld, Katia (2009), « Les usages sociaux de la justice administrative », *Tracés*, Hors-série.

⁵²⁹ Contamin, Jean-Gabriel et al. (dir.) (2008), *Le recours à la justice administrative. Pratique des usagers et usages des institutions*, Paris : La Documentation française, Introduction disponible sur http://www.gip-recherche-justice.fr/IMG/pdf/161-recours_justice_ad_contamin.pdf, p. 8.

circulaire comme un moyen de se protéger derrière la règle établie par l'autorité supérieure⁵³⁰. Plus généralement, comme le rappelle Alexis Spire et Katia Weidenfeld, les pratiques de l'administration peuvent accentuer, voire générer du contentieux et de la justice administrative⁵³¹.

Ainsi, entre 2000 et 2008, les contentieux qui ont connu la plus forte hausse sont, si l'on reprend les catégories utilisées dans le projet de loi de finances pour 2010⁵³², la catégorie « police » (+ 251,71 %) ⁵³³ et la catégorie « étrangers » (+ 126,33 %). On est ainsi passé de 19 784 affaires enregistrées par les tribunaux administratifs en 2000 à 44 778 en 2008, avec un pic de 46 400 affaires en 2007. Pour cette même année, le nombre d'affaires en « stock » au 31 décembre 2007 relatives aux contentieux des étrangers était de 206 676, avec un délai de jugement situé en moyenne entre 14 mois et 5 jours et 15 mois et 9 jours⁵³⁴. Durant la même période (2000-2008), les affaires enregistrées par les cours administratives d'appels concernant la catégorie « étrangers » ont connu la plus forte progression (+ 850,31), loin devant la catégorie « police » (+ 71,40 %), soit, pour la catégorie étrangers, une évolution en chiffres de 1 431 affaires en 2000 à 13 599 en 2008. En définitive, comme le souligne le projet de loi de finances pour 2011, devant les tribunaux administratifs, comme devant les cours, les contentieux les plus inflationnistes sur les 5 dernières années (2005-2009), en volume et en pourcentage de progression, sont le contentieux des étrangers et celui de la police. Le nombre de requêtes concernant le contentieux des étrangers est passé de 40 012 en 2005 à 43 412 en 2009, soit une progression significative de 8,50%. Ce contentieux, qui a connu une légère baisse en 2008 et 2009, représente 25% du volume total des entrées⁵³⁵.

Au regard de la complexité du droit des étrangers, on pourrait s'attendre à ce que les chargés de mission du secteur Justice ainsi que le délégués du Médiateur de la République ayant à traiter de ce domaine soient spécialisés en la matière. Or, notre recherche, tendrait à montrer que tel n'a pas été le choix opéré par cette institution.

B. Du généraliste à la non spécialisation : le cas du secteur Justice

1) Profils des personnes composant le secteur Justice : le poids des généralistes du droit

Les personnes qui composent le secteur justice de la Médiature de la République se caractérisent pour la plupart par un profil généraliste à caractère juridique. Deux d'entre eux sont par exemple issus, bien que de promotions différentes, d'un même Institut Régional d'Administration (IRA) dont les formations se caractérisent justement par leur approche généraliste en matière administrative. Le premier a ainsi complété sa formation par un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) [E. 24] de droit privé. Un autre chargé de mission interrogé, après des études de droit, a obtenu le concours de Greffier en chef. Ce dernier a ainsi exercé ses

⁵³⁰ Spire, Alexis, « Histoire et ethnographie... », *op. cit.*, p. 72.

⁵³¹ Spire, Alexis ; Weidenfeld, Katia, *op. cit.*, p. 76. Voir aussi, Contamin, Jean-Gabriel *et al.* (dir.), *Le recours à la justice administrative*, *op. cit.*

⁵³² Voir sur ce point, <http://www.senat.fr/rap/a09-106-4/a09-106-429.html>.

⁵³³ Selon Robert Le Goff, ancien Président du Syndicat de la Juridiction administrative, cette augmentation serait en partie liée au contentieux relatif au permis de conduire (Projet de loi de finances pour 2010, <http://www.senat.fr/rap/a09-106-4/a09-106-429.html>). Il existe des statistiques précises sur le contentieux des étrangers

⁵³⁴ Voir pour ce dernier chiffre, Aubin, Emmanuel, *op. cit.*, 299.

⁵³⁵ Projet de loi de finances pour 2011, <http://www.senat.fr/rap/a10-116-4/a10-116-434.html>.

fonctions dans plusieurs juridictions (Tribunal de Grande Instance, tribunaux de police, Cour d'appel, Ministère de la Justice), ce qui aurait contribué à élargir son profil et ses compétences [E. 25]. Même si les membres de l'équipe du secteur justice sont issus de parcours parfois différents, ils se caractérisent donc néanmoins par des profils relativement homogènes : ils sont pour la grande majorité des professionnels du droit et de l'administration dont la formation et le parcours contribuent à en faire des généralistes susceptibles d'avoir une approche transversale des questions juridiques.

Cette transversalité apparaît aussi au cœur des motivations qui, selon eux, ont soutenu leur entrée dans l'institution. Ainsi, un chargé de mission interrogé explique, en partie du moins, sa volonté d'intégrer le siège du Médiateur de la République par le fait que cette institution permettrait à ses chargés de missions de « s'ouvrir un petit peu à d'autres institutions ou à d'autres administrations » [E. 25] et d'aborder une pluralité de problématiques : « On fait des choses très variées, entre droit des étrangers, questions de justices, problèmes d'Etat civil » [E. 24]. Par ailleurs, aux yeux des personnes rattachées au secteur Justice que l'on a pu rencontrer, le travail au sein de l'institution Médiateur de la République offrirait la possibilité « d'avoir une autre approche de l'action administrative » [E. 24] qui permettrait de déconstruire le travail des administrations et de mieux percevoir ainsi les relations que ces dernières entretiennent avec les administrés [E. 25].

2) Des profils en adéquation avec les problématiques du secteur Justice ?

La dimension généraliste des profils décrite ci-dessus apparaît épouser la diversité des problématiques susceptibles d'être prises en charge par le secteur Justice du Médiateur de la République. Bien que les questions liées au droit des étrangers semblent dominantes, ces problématiques se révèlent plurielles. Comme il est écrit dans le rapport du Médiateur de la République de 2010 : « Le secteur Justice traite les litiges opposant les personnes physiques ou morales au service public de la justice. Cette activité couvre les trois composantes du ministère de la Justice : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. Elle s'attache également aux tâches d'administration judiciaire accomplies par les membres des juridictions ainsi qu'à l'activité des professions qui participent aux procédures juridictionnelles : avocats, avoués, notaires et experts auprès des tribunaux. Le secteur Justice est également compétent pour les affaires liées à l'état civil et au droit des étrangers »⁵³⁶. Les éléments recueillis lors du focus group réalisé au secteur Justice tendent à aller dans un sens similaire : environ 35% des dossiers concernent le droit des étrangers (essentiellement visas et titres de séjour), 35% concernent l'Etat civil et la nationalité, et les 30% restant correspondent au « tout-venant judiciaire » : « problèmes de personnes qui sont incarcérées », « problèmes de plaintes », « problèmes avec les auxiliaires de justice ; notaires ; avoués ; avocats » (E23)...

De plus, le caractère généraliste des profils des chargés de mission semble correspondre à la nécessité d'être en capacité de dialoguer avec une pluralité d'acteurs administratifs, tribunaux d'instance, bureau de la nationalité du Ministère de la Justice, service de la nationalité des Français nés et établis hors de France, service central d'Etat civil de Nantes, mairies, parquets civils, Conseil du Barreau des avocats, Chambre départementale des avoués ou des notaires, présidents de juridiction, procureurs, etc.

⁵³⁶ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2010, p. 78.

3) La non spécialisation et la transversalité : une volonté affichée

In fine, le secteur Justice se caractériserait par une volonté affichée de privilégier dans ses approches la non spécialisation et la transversalité. Ainsi, les chargés de missions ne travaillent pas sur un type de dossier qui relèverait de leur compétence exclusive mais sont amenés à prendre en charge un large panel de thématiques. L'extrait d'entretien ci-dessous est, à cet égard, révélateur :

« il n'y a pas de spécialisation. Tous les chargés de mission ont à connaître de tous les dossiers. Alors d'ailleurs, de façon très prosaïque, quand il y a la distribution, donc je classe les dossiers par grands thèmes d'entrée selon le plan de classement qui est déjà pré-établi ; [et s'il y a] six dossiers visa, il y en aura deux pour chacun. [...]. Je pense qu'il va de l'intérêt de tout le monde d'avoir à traiter des matières un petit peu différentes. Ça permet d'avoir des regards neufs sur des dossiers dont on n'est pas, a priori, spécialiste. [...] ça permet une polyvalence et des échanges de point de vue » .

Cette forme d'alternance, entre les chargés de missions, dans le traitement des dossiers est confirmée par l'analyse que nous avons pu faire de dossiers traités par le secteur Justice. Ainsi, par exemple, sur les 21 dossiers que nous avons pu consulter, relatifs au droit des étrangers, on constate que tous les chargés de mission du secteur ont eu à traiter d'au moins un dossier⁵³⁷. Cela n'induit toutefois pas que le secteur Justice ne puisse pas, le cas échéant, s'appuyer sur les compétences spécifiques qu'auraient développées un de ses membres du fait de son parcours et/ou de sa formation ; est ainsi cité l'exemple d'une chargée de mission auparavant en poste à la Cour nationale du droit d'asile. Enfin, au choix de la non spécialisation, s'ajoute – mais les deux sont étroitement corrélés – l'exigence de travailler au sein du secteur justice en transversalité. Cet impératif prévaut par exemple dans le recrutement des membres de ce secteur, par exemple des stagiaires, dont on veille à ce qu'ils soient aptes à travailler en équipe (E23).

Le secteur justice, bien que 51 % de son activité en 2010 recouvre le droit des étrangers et le droit de nationalité, ne se structure donc pas autour de spécialistes de ces deux domaines. Cela s'expliquerait par le fait que ce secteur est amené à prendre en charge d'autres types de problématiques : état civil, notamment (15,5 % de l'activité du service en 2010, ou encore traitement des requêtes touchant au service public de la justice et aux procédures judiciaires ; traitement des requêtes concernant les auxiliaires de justice (l'ensemble de ces traitements de requêtes représentait 33,5 % de l'activité du service en 2010))⁵³⁸.

D'une manière générale, ce principe de non spécialisation semble aussi se retrouver au niveau des délégués du Médiateur de la République. Comme le souligne un agent de la DDT :

« Notre objectif, c'est d'avoir la plus grande diversité possible, corrigée par deux éléments : la contrainte de disponibilité dont je parlais tout à l'heure [et] l'obligation de compétence, de savoir-faire [...]. Il ne suffit pas d'avoir de bonnes intentions et des qualités d'écoute pour être délégué, il faut savoir comment ça marche. Donc il faut, soit avoir une formation juridique au départ, soit avoir une expérience pratique du fonctionnement de l'administration, savoir comment elle fonctionne, qui fait quoi, etc. » .

Là encore, on relève le poids des généralistes du droit parmi les délégués, sans nécessairement que ces derniers se révèlent spécialistes du droit des étrangers. La plupart des délégués interrogés admettent d'ailleurs ne pas être des professionnels de ce droit spécifique. D'où l'importance des formations organisées par le siège. Toutefois, ces dernières, comme le

⁵³⁷ Consultation faite au siège de la Médiation de la République, le 10/12/2010.

⁵³⁸ Rapport annuel du Médiateur de la République 2010, p. 78.

rappelle un délégué, se révèlent parfois trop courtes (1/2 à 1 journée) pour embrasser la pluralité d'un droit à la fois technique et complexe [E. 19].

C. Aborder la pluralité des problématiques : entre ressources internes et ressources externes

1) Les ressources internes

Face à la diversité des champs investis par le Médiateur de la République et contrairement à ce qu'affirme avec humour une personne interrogée (« [...] on fait tout à l'interne. On est auto-suffisant. C'est très présomptueux (*rires*) »), le travail des chargés de mission, comme des délégués, semble supposer d'être en mesure de mobiliser non seulement des ressources internes mais aussi un large panel de ressources extérieures à l'institution qui peuvent être plus ou moins formelles.

Concernant le secteur Justice, parmi les ressources internes, outre les échanges entre membres du secteur du fait de l'exigence de transversalité, on trouve les sources habituellement usitées par les professionnels du droit : Code, textes législatifs et réglementaires, dictionnaires, etc. [E. 24]. Ces sources de première main (ou sources primaires) sont, la plupart du temps, complétées par un fort usage d'internet. Cet outil apparaît alors à la croisée des ressources internes et externes. En effet, s'il permet de consulter des sources primaires dématérialisées, il offre aussi la possibilité aux chargés de mission de consulter des sites et des analyses non produit(e)s par l'institution. Ainsi, en matière de droit des étrangers plusieurs personnes interrogées concèdent qu'elles utilisent les ressources mises en ligne par des associations de défenses des étrangers, et ce quand bien même leur relation avec ce secteur associatif se révèle complexe⁵³⁹.

Q : « Est-ce qu'il vous arrive, par exemple, de solliciter des associations qui sont spécialisées ? Je pense, par exemple, en droit des étrangers, [l'Association A] ? »

R : Non [E. 23 ; E. 24 ; E. 25].

R : En revanche – enfin bon, je sais que je regarde – leur site internet nous sert, peut nous servir de base d'information » [E. 23].

Les délégués interrogés font eux aussi un usage important d'internet pour rechercher l'information en matière de droit des étrangers. Plusieurs d'entre eux ont notamment souligné le fait qu'ils utilisaient régulièrement les sites des associations de défense des étrangers.

Q : Et il vous arrive d'utiliser, notamment – vous me dites « on n'est pas militant » : mais est-ce qu'il vous arrive d'utiliser les sites des associations où parfois ils ont une véritable expertise dans certains domaines ? »

R : Si [E. 34].

Moi, j'utilise [l'Association A] concernant le droit des étrangers ; ils sont un p'tit peu performants » [E. 38].

⁵³⁹ Voir ci-dessous, sous-section « Les ressources externes ».

En interne, le secteur justice collabore aussi avec les autres secteurs du Médiateur de la République susceptibles de leur apporter un éclairage sur un dossier qui embrasserait des problématiques connexes à chacun des secteurs considérés :

Q : « Quels sont vos liens de collaboration avec les autres services de la Médiature ?

R : Très simples. Très informels. Quelquefois, on a des dossiers... [E. 23]

R : En volume, ça ne représente pas énormément mais à chaque fois qu'on est appelé à collaborer, notamment avec le secteur social : bon, il peut y avoir des dossiers effectivement où il y a des problèmes à la fois de prestations sociales liés à des problèmes d'état civil, ça c'est toujours très, très bien passé [E. 24].

En matière de droit des étrangers, le secteur Justice et les délégués du Médiateur de la République travaillent en outre en relation. En premier lieu, parce que ces derniers peuvent envoyer directement un dossier au secteur Justice et/ou que les chargés de mission du secteur peuvent être amenés à interroger les délégués sur une demande particulière. En second lieu, parce que le siège du Médiateur de la République organise des formations spécifiques en droit des étrangers – et en droit de la nationalité – à destination des délégués.

Cette relation s'accompagne d'une forme de division du travail relativement marquée entre les chargés de mission du secteur justice et les délégués du Médiateur de la République, les premiers prenant prioritairement en charge les questions liées aux visas, les seconds intervenant plus spécifiquement sur les problèmes en lien avec l'attribution des titres de séjour. Cette forme de division du travail est corroborée par les entretiens menés avec les délégués du Médiateur de la République. Pour exemple :

« [...] Le gros des choses, c'est les titres de séjour [E. 22.]

Enquêteur : [...] Avec les autorités consulaires, vous faites comment ?

Rien. Nous, rien. S'il y a un cas humanitaire, un cas urgent, un cas énorme, c'est le siège qui traite. Il a un correspondant au Ministère des Affaires Etrangères. On n'a pas le droit de traiter avec les consulats. Et puis, les consulats, d'ailleurs... Alors là, le pouvoir d'appréciation du préfet c'est encore bien inférieur à celui de l'appréciation du consul » [E. 22.].

Au demeurant, les attributions des délégués en matière de droit des étrangers se révèlent plus larges, en particulier parce qu'ils sont amenés à prendre en charge des questions liées au droits sociaux des étrangers, ou encore aux problèmes de permis de conduire étrangers. Enfin, même si cela relève du droit civil, ils interviennent régulièrement en matière de naturalisation. Un délégué explique ainsi :

« Ils viennent pour des problèmes, beaucoup, beaucoup, beaucoup de problèmes sociaux hein : CAF, CRAM, Pôle emploi, Sécurité sociale, pour des problèmes fiscaux, c'est-à-dire, beaucoup de problèmes de trop perçu. Les gens ont touché une somme à laquelle ils n'avaient pas le droit. On leur demande de rembourser et comme leurs revenus sont extrêmement minimes, ils ne peuvent pas rembourser. Parce que la somme qu'ils ont reçue est en trop donc à partir de là c'est... [E. 15].

Un autre délégué souligne :

« Les échanges de permis de conduire qui sont des étrangers aussi, c'est des gens qui viennent en France et qui ont un permis de conduire de leur pays d'origine et qui demandent l'échange contre un permis français ce qui leur évite de le repasser ; à la limite, j'ai presque autant de cas - parce que c'est des affaires qui traînent et là-dessus, je pense que y'a sûrement un problème côté préfecture - j'ai presque autant de dossiers là-dessus que sur purement les titres de séjour » [E. 19].

Par ailleurs, le secteur Justice considère parfois que certains dossiers, du fait de la proximité des délégués avec les administrations pertinentes, relèvent plus directement de la compétence desdits délégués. Cela semble relativement fréquent en matière pénitentiaire :

Q : « Est-ce qu'il arrive [...] que vous leur renvoyez des dossiers ?

R1 : Moi, je l'ai fait. Pas beaucoup, beaucoup mais je le fais au niveau de la recevabilité quand, quelquefois, j'estime que c'est un dossier – notamment pour les détenus.

R2 : Oui, les affaires locales.

R1 : Oui, c'est essentiellement ça : où on se rend compte qu'il vaut mieux que la personne soit au contact, qu'elle rencontre le détenu lui-même.

R2 : Oui, aujourd'hui, y'en avait un à la recevabilité : un dossier et effectivement, on a renvoyé sur le délégué. Un problème de chauffage. [...] C'est un traitement plus pertinent au niveau local. En plus, le délégué, il a les contacts aussi avec l'administration pénitentiaire. [...] C'est une question de proximité.

Les agents du secteur Justice estiment ainsi que les délégués peuvent être plus efficaces par leur action locale sur certains dossiers. En outre, ils préfèrent qu'un dossier qui a fait l'objet de premières démarches de la part du DMR au niveau local en reste à un traitement local, estimant qu'ils n'auront eux-mêmes pas nécessairement plus de poids que le délégué auprès de l'administration concernée, et que leur intervention, faisant suite à une première tentative échouée du DMR, pourrait « décrédibiliser l'institution » :

Q : Et vous disiez, lors de la formation [journée de formation des DMR sur le droit des étrangers], vous n'avez pas nécessairement plus de force de frappe – ce qui avait l'air de surprendre un p'tit peu les délégués.

R1 : Non, sur un même dossier [...] Il faut que les délégués prennent conscience qu'ils sont, au même titre que nous, l'émanation du Médiateur de la République. Ce n'est pas parce qu'on est au siège – alors, j'allais dire, nous, je dirais, notre plus-value par rapport à eux c'est qu'on est spécialisé, par secteur. Bon. Donc, on a des expertises, notamment des expertises juridiques plus fouillées. Mais sinon, vis-à-vis de l'extérieur, vis-à-vis de nos interlocuteurs, que ce soit le délégué du Médiateur ou que ce soit... c'est pareil. Et puis alors surtout – là, dans ce que je disais au tout début sur la crédibilité du Médiateur : si on intervient en deuxième niveau, après que le délégué a fait une première intervention mais qui s'est soldée par un échec, on va hésiter parce qu'on n'aura pas forcément plus d'argument que lui à faire valoir et alors là, pour le coup, on va décrédibiliser complètement l'institution, aussi. Enfin, il y a un risque en tout cas ».

2) Les ressources externes : quand le Médiateur de la République fonctionne en réseau

Au-delà des ressources internes mises en exergue ci-dessus, les entretiens menés, ainsi que l'analyse de dossiers au siège du Médiateur de la République, font ressortir l'importance des ressources externes – en particulier des réseaux socio-professionnels – dans le travail du secteur Justice, quels que soient les domaines d'intervention considérés. De ce point de vue, on constate l'importance du rôle du réseau des référents du Médiateur de la République au sein des administrations avec lesquelles il est amené à entrer en contact.

En la matière, deux processus, susceptibles de s'imbriquer, jouent dans l'identification d'une personne comme référent. Soit cette dernière est désignée par l'administration avec laquelle le secteur Justice est amené à entrer en interaction ; soit les réseaux socio-

professionnels et/ou d'interconnaissances des membres du secteur justice permettent de s'appuyer sur un individu au sein d'une administration.

Ces référents peuvent être amenés à jouer un rôle pivot dans le travail de médiation, quels que soient les domaines concernés. Si certains se contentent d'un travail d'information, d'autres qu'une personne interrogée qualifie « d'interlocuteurs d'habitude », se révèlent plus investis. L'efficacité des liens entre les chargés de mission et les référents dépend néanmoins de plusieurs paramètres. On constate que, lorsque le chargé de mission connaît le référent, du fait de sa trajectoire professionnelle, ce dernier constitue alors souvent une aide précieuse. En revanche, la qualité de la collaboration est plus aléatoire dès lors que les référents sont désignés par leur administration d'origine. Deux éléments rendent cette collaboration parfois difficile. En premier lieu le Médiateur de la République apparaît mal connu de certaines administrations. Dans une logique similaire, il peut parfois susciter de la méfiance de la part de certains interlocuteurs, qui perçoivent ses questions comme une forme d'intrusion. Par exemple, lorsqu'il s'agit de poser des questions à une institution judiciaire sur un dossier individuel :

Souvent en matière de justice, on a besoin de dire : non, on ne vient pas là sur le fond de l'affaire, on ne vient pas là pour remettre en question, on a juste besoin d'éléments d'information qui vont nous permettre de répondre à la personne qui n'a pas bien compris ou qui se pose des questions sur l'état d'avancement de son dossier ou autre [E. 25].

Au niveau local, les délégués interrogés s'appuient aussi sur des personnes ressources au sein des administrations, et ce suivant cette même logique formelle/informelle. Ainsi, la plupart sont en relation avec le chef du service des étrangers de la préfecture. Au demeurant, la qualité de la relation ainsi mise en place peut varier d'un lieu à l'autre. A nouveau, les réseaux d'interconnaissance semblent favoriser une relation efficace entre le délégué du Médiateur de la République et la personne référente à l'échelon local. Ainsi un délégué rapporte : « [Dans le département de XXX], c'était différent parce que je ne connaissais pas les personnes » [E. 30]. Beaucoup néanmoins s'accordent pour reconnaître que, au niveau local, leur marge de manœuvre se révèle faible concernant le droit des étrangers :

« Justement, notre marge d'intervention en la matière est très faible. D'ailleurs, on a une note interne – je ne sais pas si le siège vous l'a montré – enfin bref. Essentiellement, on nous dit : y'a le pouvoir d'appréciation du préfet, je parle de politique de séjour ou regroupement familial, « votre intervention est marginale, sinon exceptionnelle ». Autrement dit, on intervient si vraiment y'a des éléments nouveaux et lourds et solides » [E. 34].

De même un autre délégué :

Enquêteur : « Et beaucoup de dossiers sur le droit des étrangers, sur les étrangers ?

Oui, quand même. Beaucoup, non. Mais ça fait partie des dossiers qu'on reçoit régulièrement. On va dire : sur cinquante, je pourrais en avoir huit, dix, à peu près.

Enquêteur : Et votre capacité d'intervention sur ce type de dossier ?

Difficile » [E. 32].

Au-delà de ces ressources externes à l'institution, et si l'on excepte la consultation, par certains chargés de mission et délégués, des sites internet qu'elles mettent en place (voir plus haut), les associations de défenses des étrangers ne semblent, en revanche, pas faire figure de véritables ressources externes pour le Médiateur de la République. Comme le souligne une personne interrogée :

« Si vous voulez, on essaie de ne pas mélanger les genres. Les associations, et je ne porte pas de jugement de valeur quand je dis ça, ont un rôle militant. C'est très bien, c'est leur rôle. Nous, ce n'est

pas notre positionnement et en gros, il ne faut pas qu'il puisse y avoir, vis-à-vis de l'extérieur, que ce soit du réclamant ou que ce soit de l'administration, de confusion possible sur nos rôles respectifs [...] ».

Ce point de vue recoupe celui ne nombre de délégués interrogés comme le montre l'extrait d'entretien suivant :

Q : Oui, par exemple, sur le droit des étrangers, vous orientez par vers, je ne sais pas, des associations comme [l'association X] ?

R : Non, mais nous, on a surtout [l'association Y] et [l'association Z], ici. Non. Pourquoi ? Parce que ce sont des gens qui sont carrément en conflit avec la préfecture et dont je sais, pour avoir eu des problèmes à étudier, qu'ils sont souvent limite sur le fonctionnement. C'est-à-dire qu'on commence par dire « la préfecture a tort », avant même d'avoir étudié le dossier » [E. 18].

De même :

Q : Et il n'y a pas de réunions où, du coup, vous pouvez aussi – parce que ça pourrait être complémentaire ?

R : Avec [l'Association B] ? [E. 40]

Q : Oui. On pourrait se dire : ça vaudrait le coup une réunion où vous vous coordonnez un p'tit peu.

R : On risquerait d'être un p'tit peu politisé. J'entends politiser au sens large. Bon, c'est pas le rôle de la Médiature non plus. Si elle veut rester crédible vis-à-vis de la préfecture et des autres, il faut pas qu'on arrive dans ce genre de trucs » [E. 40].

Reste que, si la plupart des délégués ont un rapport distancié à l'égard des associations de défense des étrangers, certains nouent néanmoins des relations plus étroites avec elles. Ainsi :

Q : « Est-ce qui vous arrive de renvoyer des requérants vers les associations justement ?

R : Ah oui [...] Moi j pense que pour les étrangers, on est moins bon sur ces problèmes-là, on n'est moins bon que [l'Association B] » [E. 15].

Le Médiateur de la République semble donc entretenir un rapport ambivalent et le plus souvent distant (si ce n'est conflictuel) avec les associations de défenses des étrangers. S'il peut, dans certains cas constituer une interface entre les services de l'Etat et certaines associations (Secours catholique) comme dans le cas de la « jungle de Calais »⁵⁴⁰ ou collaborer avec elles (Secours catholique, France terre d'asile, Enfants du Monde Droits de l'Homme) comme au sein du groupe de travail les mineurs étrangers isolés mis en place en mai 2009 par le ministre de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du développement solidaire⁵⁴¹, il tend néanmoins à envisager nombre d'entre elles comme des acteurs à la fois conflictuels mais aussi susceptibles de l'instrumentaliser.

Conflictuel – ou du moins en tension – dans la mesure où l'un des répertoires d'action mobilisé par les associations de défenses des étrangers repose justement (à l'inverse du Médiateur de la République) sur le contentieux et sur leur capacité par ce biais, dans une perspective de *cause lawyering*, à produire du droit⁵⁴². Danièle Lochak rappelle ainsi que le Gisti a fondé une partie de son action sur sa capacité à produire du contentieux⁵⁴³ et à le faire

⁵⁴⁰ Voir sur ce point le Rapport annuel du Médiateur de la République, 2009, p. 65.

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁴² Voir par exemple, Israël, Liora (2003), « Faire émerger le droit des étrangers en le contestant : ou l'histoire paradoxale des premières années du GISTI », *Politix*, n° 62.

⁵⁴³ Lochak, Danièle (2008), « Trente ans de contentieux à l'initiative du Gisti », consultable sur http://www.gisti.org/IMG/pdf/hc_reccueil-colloque-30-ans.pdf.

traduire, à l'instar de l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 décembre 1878, dit « arrêt Gisti », sous forme de jurisprudence. L'objet même de cette association, comme le souligne Liora Israël a ainsi été, dès sa fondation de s'inscrire sur le terrain du droit et/ou de l'expertise juridique, ce qui l'a conduit, parmi d'autres, « à faire émerger le droit des étrangers en le contestant ». Or, il n'est pas dans les prérogatives du secteur Justice de contester le droit mais de voir si celui-ci a été conformément appliqué par l'administration.

D. Le droit des étrangers : des inégalités entre les requérants ?

1) Des inégalités dans l'interaction avec le Médiateur de la République

En matière de droit des étrangers, on constate une première inégalité entre les requérants qui a trait à la plus ou moins grande connaissance de l'institution du Médiateur de la République. Aux yeux des personnes interrogées au sein du secteur Justice et des délégués interviewés, tous les étrangers ne seraient pas en capacité de saisir le Médiateur de la République faute d'une maîtrise suffisante de la langue française et/ou d'une information suffisante, information souvent liées aux réseaux de sociabilités, voire aux milieux de socialisation d'origine. Cela expliquerait notamment que derrière les saisines individuelles et directes du Médiateur de la République on trouve parfois des associations, voire des avocats ou encore que les requérants s'appuient sur les individus proches (famille, par exemple) pour rédiger leur demande.

A cela s'ajoute, comme le montre une large part des observations menés sur le terrain auprès des délégués du Médiateur de la République, le fait que tous les requérants étrangers n'ont pas la même capacité à mettre en récit et à bien expliciter juridiquement sa demande. Comme le rapporte un délégué interrogé : « Donc ça, ils manient mal l'écrit. Ils manient parfois très, très mal l'oral. [...] j'vois ce matin, la première personne que j'ai eu, je ne comprenais rien, j'avais un mal fou à comprendre ce qu'elle disait » [E. 15]. Or, on constate, lors de ces observations, que certains délégués ont tendance à prendre d'autant plus facilement en considération une demande que celle-ci apparaît formulée clairement.

Cette inégalité, étroitement liée au capital culturel, juridique ou encore social des requérants, mais aussi à la maîtrise de la langue et du langage juridique, semble aussi influencer directement sur le travail d'information entrepris par le secteur Justice dans les réponses qu'il adresse aux demandeurs. Là encore, tous les demandeurs étrangers ne sont pas nécessairement en mesure de comprendre pleinement les éléments d'information qu'apporte le Médiateur de la République. En outre, quand bien même les chargés de mission du secteur justice, ou encore les délégués, disent s'efforcer de faire œuvre pédagogique dans leur réponse, ils demeurent tenus de citer les textes juridiques de références, textes qui, par nature, peuvent se révéler d'une approche difficile pour les profanes.

Q : « Dans le fond, est-ce que parfois à la fin d'un courrier – je reprends le droit des étrangers – mais quand vous citez parfois certains articles, vous donnez les clés juridiques, est-ce que c'est pas un vœu pieux si la personne, qui vous a adressé une demande, reçoit ce courrier et ne comprend pas ? Parce que, parfois, vous citez le texte tel quel, l'article tel quel, s'il n'a pas le capital juridique pour le comprendre, est-ce que finalement, de facto ?

R1 : On essaie quand même d'être pédagogique dans nos courriers. Alors, après ce n'est pas à exclure mais bon...

R2 : Moi, je pars du principe [...] que les personnes qui ont déjà eu accès au Médiateur de la République ont déjà une connaissance assez bonne des institutions et [...] de nos règles juridiques. Deuxièmement, donc, dans la continuité, je pense qu'ils sont aptes à intégrer les réponses qu'on peut leur faire dans les formes qu'on leur fait. Et troisième point, je pense, et ça se vérifie, que s'ils ont des doutes, ils reviennent vers nous. Ils reviennent vers nous : soit, la plupart du temps, oralement par téléphone, soit par un courrier complémentaire. Mais, je ne sais pas si vous avez remarqué, quand même, les courriers sont relativement abordables en termes de langage – alors effectivement, quand on cite un article, on ne peut pas le changer

R1 : Ça nous sert aussi par rapport à l'argumentation

R3 : On est obligé de rappeler la réglementation, on cite l'article. Mais, en général, on met : « à ce sujet » ou « c'est la raison pour laquelle ». On essaie d'être un petit peu – je pense au courrier en matière de certificat de nationalité française, le CNF : quand on rappelle que la charge de la preuve, on rappelle l'article du code, on dit : « donc il vous appartient de rechercher des documents permettant d'établir... » [...] [E. 25.].

2) Des inégalités liées aux administrations concernées

On constate, enfin, d'importantes inégalités quant à la réussite ou non de la démarche de médiation en droit des étrangers. Ces inégalités ne semblent pas liées au Médiateur de la République lui-même, mais aux administrations concernées par la démarche de médiation. En effet, en fonction du contexte local, mais aussi des personnes ayant qui ont en charge des fonctions administratives, la réussite d'une médiation peut varier. Les personnes interrogées remarquent ainsi des disparités parfois importantes de traitement des dossiers d'une préfecture à l'autre.

Le constat de disparités d'une préfecture à une autre recoupe d'autres enquêtes menées par des chercheurs et/ou des associations. Ainsi, la CIMADE, dans une étude en collaboration avec Alexis Spire, menée dans 41 lieux d'accueil des étrangers (préfectures, sous-préfectures, commissariats), répartis dans 32 départements, soit un tiers des départements français a mis en évidence d'importantes différences de traitement des étrangers d'un lieu à un autre et/ou d'un contexte local à l'autre⁵⁴⁴.

E. Le Médiateur de la République : une institution porteuse de réforme en matière de droit des étrangers ?

En matière de droit des étrangers, l'intervention du Médiateur semble s'être progressivement fondée sur deux éléments fondamentaux non exclusifs : 1] sa capacité à proposer des réformes en lien avec un droit « mouvant » ; 2] l'attention portée de façon de plus en plus marquée aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme.

1) Réformer un « droit mouvant »

Les évolutions de l'ordonnance de 1945 témoignent d'une politique utilitariste et pragmatique en matière de droit des étrangers de la part des autorités politiques. Ainsi, depuis la création du Médiateur de la République, l'ordonnance a fait l'objet de nombreuses modifications, ouvrant ainsi au Médiateur de la République des « fenêtres d'opportunité » pour

⁵⁴⁴ CIMADE, *Devant la loi. Enquête sur les conditions d'accueil des étrangers dans les préfectures, l'information du public et l'instruction des dossiers*, Paris, CIMADE, mai 2008.

asseoir sa capacité de proposition de réforme et sa légitimité dans le secteur du droit des étrangers.

Le Médiateur peut donc être amené à intervenir directement dans le travail législatif. Par exemple, lors de l'élaboration de la loi du 24 avril 1997 portant diverses dispositions relatives à l'immigration et modifiant l'ordonnance du 2 novembre 1945, il a été entendu le 28 janvier 1997 par la commission des lois du Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi et, ce après avoir préalablement saisi par courrier le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur pour leur faire part de certaines difficultés liées à l'application des textes, notamment concernant la situation des parents étrangers d'enfant français résidant en France.

De même, tout projet modifiant l'ordonnance de 1945 constitue une opportunité pour le Médiateur de prendre position et de proposer des réformes qui parfois aboutissent, comme le montre cette séquence relatée dans le Rapport annuel du Médiateur de la République de 2007. « La Défenseure des enfants et le Médiateur de la République ont saisi le législateur, à l'occasion du projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, pour demander la modification des articles du Code civil qui introduisaient une différence de traitement injustifiable, en matière d'accès à la nationalité française par déclaration, entre les mineurs étrangers empêchés d'exprimer leur volonté en raison d'une altération de leurs facultés, selon qu'ils ont entre 16 et 18 ans ou entre 13 et 16 ans. Pour ces derniers, le Code civil exigeait en effet qu'ils expriment leur consentement personnel à cette démarche, sans prévoir le cas où ils peuvent en être empêchés... Ceci était le cas de P., né le 26 août 1993 à Mantes-la-Jolie de parents nés, pour leur part, au Zaïre. Ce jeune est atteint d'un autisme sévère qui l'empêche de s'exprimer. Ses parents avaient présenté pour lui une demande de naturalisation que le juge d'Instance avait refusé d'enregistrer au motif que l'enfant concerné ne pouvait pas s'exprimer ! Les dispositions de l'article 21-11 alinéa 2 du Code civil au titre duquel la demande avait été faite et qui précisent que la nationalité française peut être réclamée au nom de l'enfant mineur né en France de parents étrangers à partir de l'âge de 13 ans ET avec son consentement, ne prévoyaient pas le cas des mineurs qui ne pouvaient pas donner leur consentement pour raison de santé. Le Sénat a adopté un amendement permettant, dans une telle situation, la représentation du mineur, quel que soit son âge. Cette mesure figure à l'article 39 de la loi »⁵⁴⁵

Le fait que certaines propositions, comme ici, soient reprises contribue, par effet retour, à accroître la légitimité du Médiateur – du moins auprès des autorités publiques – à intervenir en matière de droit des étrangers. Tout ce passe en quelque sorte comme si la réussite du Médiateur en ce domaine était « cumulative » : plus ses propositions de réformes, en lien avec les projets récurrents de modification de l'ordonnance de 1945, aboutissent, plus sa légitimité institutionnelle dans ce secteur tend à croître. Ce dernier exemple, montre, par ailleurs que, si le médiateur de la République est en concurrence avec d'autres institutions de médiation, il peut aussi collaborer avec elles et bénéficier de leur appui dans ses démarches.

En outre, son rôle d'« entrepreneur » de réforme peut-être facilité par la légitimité que lui confèrent d'anciennes fonctions politiques antérieures et par les réseaux dont il dispose, pour les mêmes raisons au sein des appareils bureaucratiques et politiques. Ainsi, lors de son audition par le Sénat en 1997, le Médiateur de la République, Jacques Pelletier, rappelait ses fonctions d'élus passées et sa qualité d'ancien ministre de la Coopération et du développement : « La question de l'immigration est à l'origine de situations douloureuses auxquelles j'ai été souvent

⁵⁴⁵ Rapport annuel du médiateur de la République, 2007, p. 47-48.

confronté dans les fonctions d'élu, de ministre de la Coopération et du Développement et de médiateur de la République »⁵⁴⁶.

De ce point de vue, le Médiateur de la République se caractérise par sa capacité à mobiliser des réseaux politiques et institutionnels et, le cas échéant à les faire dialoguer avec des acteurs non directement étatiques. Les propositions émises par le Médiateur de la République à propos de problème des *kafalas* sont, à cet égard, révélatrices de ce travail de mises en réseau qui profite des vides juridiques que tend un créer un droit dont le rythme d'évolution est important :

« À l'initiative du Médiateur de la République, les différents acteurs du dossier (ministères, ambassades, associations de parents, magistrats, parlementaires, représentant de la Défenseure des enfants) ont été réunis dans les locaux de l'Institution. Ils ont pu établir un diagnostic partagé et sont convenus de poursuivre les échanges pour travailler ensemble, notamment dans les directions suivantes :

- consolider le dispositif d'enquête sociale en vue du recueil d'un enfant en kafala en lui conférant une base juridique et en déterminant l'autorité compétente. Cette réflexion donnera lieu à une réunion de travail conjointe avec des représentants de l'Association des départements de France ;*
- élaborer une circulaire à l'attention des postes consulaires visant à unifier les règles applicables en matière de délivrance des visas pour les enfants recueillis en kafala ; étudier la possibilité d'étendre la délivrance des visas de long séjour au titre du regroupement familial à tous les enfants régulièrement recueillis en kafala, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État ;*
- clarifier par voie de circulaire interministérielle auprès des administrations françaises et des organismes sociaux la notion de kafala et ses implications en droit français en vue de faciliter l'ouverture des droits sociaux au profit de l'enfant ainsi recueilli ;*
- consacrer une séance de réflexion à la question de la kafala vis-à-vis de l'adoption en droit français »⁵⁴⁷.*

Au-delà de ces premiers constats, il n'en demeure pas moins que le Médiateur de la République n'investit pas directement certains enjeux qui pourraient faire l'objet de propositions de réforme. C'est ainsi notamment que les questions des expulsions des personnes en situation irrégulière et des conditions de rétention administrative en CRA (cf. chapitre 2, VI) n'ont pas, en tant que telles, fait l'objet d'une prise de position officielle de l'institution, alors même que nombre d'associations de défenses des étrangers, à l'instar de la CIMADE, se mobilisent en la matière. Ce « silence » de l'institution fait d'ailleurs écho à l'activité même des services du Médiateur de la République tant au niveau des DMR que du secteur justice. Ainsi, un agent nous confiait : « finalement en matière de droit des étrangers, nous, c'est grosso modo les visas, les titres de séjour ; et tout ce qui relève des procédures d'expulsion etc., c'est plus notre boulot, on considère que ça s'arrête là ».

2) Les droits de l'homme : un levier pour réformer ?

D'autre part, le Médiateur de la République semble avoir progressivement pu faire reposer son intervention, non pas sur le seul droit des étrangers, mais aussi sur le fondement, plus général, des droits de l'homme. En effet, l'une de ses missions officielles implique qu'il agisse « au niveau international pour la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance » (voir sur ce point le site en ligne du Médiateur de la République).

⁵⁴⁶ Annexe 1, Rapport annuel du Médiateur de la République, 1997, p. 43.

⁵⁴⁷ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2009, p. 68.

Ici, la position du Médiateur semble avoir été facilitée par son appartenance à divers institutions et réseaux : ainsi, il est membre de droit depuis 1984 de la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH). Il entretient aussi des liens privilégiés avec le Commissaire au Droit de l'Homme dans le cadre d'un partenariat avec le Conseil de l'Europe. En particulier, le Médiateur de la République a été sollicité pour participer au projet « Peer-to-Peer Project », cofinancé par le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne et mis en œuvre par le Commissaire en 2008 et 2009. Le but de ce projet était de constituer un réseau actif de structures nationales des droits de l'homme non-juridictionnelles indépendantes (SNDH). Enfin, depuis juin 2008, le Médiateur de la République est membre du conseil d'administration du Forum mondial des droits de l'homme. Cette tendance a ainsi été réaffirmé dans le rapport annuel du Médiateur de la République de 2010, dans lequel ce dernier fait des droits de l'homme l'une de ses priorités⁵⁴⁸.

III. Le Médiateur de la République, un acteur marginal des politiques du handicap⁵⁴⁹ ?

La loi du 11 février 2005, à son article 64, institutionnalise une voie de conciliation à l'intérieur de la MDPH, qui s'inscrit dans la section 2 de l'article L 146-10 du CASF intitulé « Maisons Départementales des Personnes Handicapées ».

Art. L. 146-10. – Sans préjudice des voies de recours mentionnées à l'article L. 241-9, lorsqu'une personne handicapée, ses parents si elle est mineure, ou son représentant légal estiment qu'une décision de la commission mentionnée à l'article L. 146-9 méconnaît ses droits, ils peuvent demander l'intervention d'une personne qualifiée chargée de proposer des mesures de conciliation. La liste des personnes qualifiées est établie par la maison départementale des personnes handicapées. L'engagement d'une procédure de conciliation suspend les délais de recours.

A la section 3 de cet article du CASF, « traitement amiable des litiges », la loi du 11 février 2005 instaure une procédure de médiation :

« Art. L. 146-13. – Pour faciliter la mise en œuvre des droits énoncés à l'article L. 114-1 et sans préjudice des voies de recours existantes, une personne référente est désignée au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées. Sa mission est de recevoir et d'orienter les réclamations individuelles des personnes handicapées ou de leurs représentants vers les services et autorités compétentes.

Les réclamations mettant en cause une administration, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public sont transmises par la personne référente au Médiateur de la République, conformément à ses compétences définies par la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

Les réclamations mettant en cause une personne morale ou physique de droit privé qui n'est pas investie d'une mission de service public sont transmises par la personne référente soit à l'autorité compétente, soit au corps d'inspection et de contrôle compétent. »

En vue de faciliter les recours des personnes handicapées et le travail de cette personne référente chargée d'orienter les dossiers, le MDR, au mois de juillet 2006 (la réforme de 2005

⁵⁴⁸ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2010, p. 70-71.

⁵⁴⁹ Cette partie a été rédigée par Pierre-Yves Baudot

étant entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006) prend l'initiative de désigner des DMR « correspondants de la MDPH »⁵⁵⁰.

Le MDR avait déjà, préalablement au vote de cette loi, un rôle dans le champ du handicap en étant amené à prendre en considération certaines affaires qui lui étaient directement apportées par les personnes handicapées. Les rapports d'activité du Médiateur avant 2005, et ce depuis 1973, montrent que le MDR a toujours joué un rôle dans le traitement de dossiers de personnes handicapées. Par exemple, le rapport pour l'année 1975 insiste ainsi sur l'idée que des propositions formulées en 1973 et 1974 ont donné lieu à réforme en étant reprises dans la loi de 1975 portant sur les personnes handicapées :

allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes (Cf. Rapport de 1973, Rapport de 1974 ; cf. également infra, Annexe A) : loi n° 75-534 du 30 juin 1975, art. 9, décrets nos 75-1195 et 75-1196 du 16 décembre 1975 ;

prise en charge par l'Etat des frais de formation des handicapés (Cf. Rapport de 1973) : loi n° 75-534 du 30 juin 1975, dite d'orientation en faveur des handicapés ;

modifications concernant la constitution et le calcul des pensions de vieillesse (Cf. Rapport de 1973) : loi n° 75-3 du 3 janvier 1975, précitée⁵⁵¹.

La loi du 11 février 2005 vient donc institutionnaliser le travail que le Médiateur réalisait à destination des personnes handicapées, au même titre que pour tout administré. Coexistent donc à la fois un traitement « commun » des plaintes des personnes handicapées à destination de l'administration (1099 réclamations et 800 informations/orientations traitées par les DMR en 2009 concernaient des personnes handicapées⁵⁵² ; au siège, le secteur « Travail, solidarité, fonction publique » et le pôle Santé abordent plus particulièrement des questions liées au handicap, par exemple sous l'angle des prestations sociales, des pensions d'invalidité ou encore des litiges relatifs aux soins) et un dispositif de transmission des demandes de médiation de la MDPH aux DMR, normalement *via* les « correspondants des MDPH ».

Si le premier mode de relation du Médiateur aux situations administratives de handicap n'est pas dépendant des dispositions prévues par la loi de 2005 en matière de médiation à l'article 64, le dispositif d'orientation des plaintes formulées par les administrés à l'égard de la MDPH par cette dernière jusqu'au DMR correspondant semble ne pas fonctionner. 4 dossiers ont été traités pour l'année 2009 de cette façon-là sur toute la France⁵⁵³. Pourtant, le Médiateur avait prévu un appel d'air en anticipant qu'un grand nombre de cas serait transmis aux DMR. Dès 2005, la Médiation avait mis en place une formation handicap, à laquelle nous avons pu assister, pour former les DMR aux questions de handicap. Cette formation de septembre 2010 n'a attiré que 8 DMR et seules 5 se sont réellement déplacées.

Nous voudrions ici comprendre les raisons de cette sous-utilisation du dispositif de médiation mis en place par la loi, expliquant ainsi pourquoi le Médiateur n'est pas devenu un acteur clé de la médiation en matière administrative.

Pour ce faire, nous procéderons en trois étapes. Nous verrons d'abord dans quel espace le Médiateur s'insère, mettant en évidence le fait que cet espace est peuplé de dispositifs et d'acteurs préalablement bien établis dans un secteur marqué par une forte régulation néo-

⁵⁵⁰ *Médiateur Actualité*, octobre novembre 2007, n°31, p. 4

⁵⁵¹ Rapport annuel du Médiateur de la République, 1975. Source : <http://www.juripole.fr/Mediateur/1975/>

⁵⁵² Chiffre donné lors de la Formation handicap du 23/09/2010 par le directeur de la DDT. (CR Observation FH – 23/09/2010)

⁵⁵³ Chiffre donné lors de la Formation handicap du 23/09/2010 par le directeur de la DDT. (CR Observation FH – 23/09/2010)

corporatiste, où acteurs institutionnels et associatifs ont mis en place des procédures de concertation routinières. Nous verrons ensuite comment le Médiateur a réussi à se définir une place dans cet espace, à travers l'analyse des débats parlementaires relatifs à la rédaction de cet article 64. Nous suivrons les rédactions différentes de cet article au cours du processus d'écriture législative, mettant en évidence la façon dont le Médiateur a surtout empêché l'émergence d'un médiateur sectoriel, spécifiquement dédié aux personnes handicapées, manière pour lui de préserver la position dominante à laquelle il prétend dans le « champ organisationnel » de la médiation. Enfin, dans un troisième temps, nous chercherons à comprendre pourquoi le Médiateur ne parvient pas à faire exister, dans les appropriations locales du dispositif, cette possibilité de médiation. Il s'agit autant de montrer la stratégie de positionnement de l'institution que les concurrences dont elle est l'objet.

A. L'espace des positions

La loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a modifié les articles L. 146-10 et 146-13 du Code de l'Action Sociale et des Familles, en introduisant une procédure de conciliation et une voie de médiation. La possibilité d'un recours au Médiateur de la République s'inscrit à l'intérieur d'un espace du droit déjà fortement balisé et peuplé de différentes institutions. Les décisions prises par les Commissions des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH), instance décisionnelle des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) créées par cette loi du 11 février 2005, sont, à l'instar des deux dispositifs qui lui préexistaient, les COTOREP (pour les adultes handicapés) et les CDES (pour les enfants handicapés), susceptibles de recours devant le contentieux général de la Sécurité Sociale (le Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale) et, pour ce qui concerne l'évaluation de l'incapacité, devant le Tribunal du Contentieux de l'Incapacité. D'autres décisions relèvent du Tribunal Administratif (reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, orientation professionnelle et décision de reclassement). La loi du 11 février 2005 a bien proposé, à son article 2, pour la première fois, une définition du « handicap », mais celle-ci est venue compléter et non remplacer d'autres dispositifs d'évaluation du handicap subie par une personne. A chaque définition, correspond un dispositif public (pension d'invalidité, incapacité, « handicap »), un référentiel d'évaluation (dans le cas de l'invalidité, il s'agit du médecin conseil ; dans le cas de l'incapacité qui permet l'accès à l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) et à l'Allocation d'Education de l'Enfant Handicapé (AEEH), un « guide barème d'évaluation des déficiences et incapacités ». L'instauration de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) est elle aussi basée sur un nouveau référentiel (GEVA). Parce que ces définitions relèvent d'appréhensions différentes de ce qui peut constituer un handicap en fonction de l'environnement dans lequel se fait ressentir cette incapacité ainsi que de mobilisations historiquement et socialement situés (les anciens combattants, notamment), il n'est pas possible de hiérarchiser ces différentes définitions.

1) La voie étroite de la Médiation

Dans ce dense espace des droits, l'institution d'une nouvelle procédure de recours exige à la fois un effort de différenciation à l'égard des autres voies qui disent le droit, un autre mode d'existence du droit pour les administrés et pour les administrateurs, mais aussi une entreprise

de promotion et d'activation de cette nouvelle ressource. Comment le Médiateur fait-il exister cette ressource pour les administrés ?

Tout d'abord, si son institutionnalisation répond potentiellement à une visée de réduction et de prévention du contentieux administratif, le Médiateur de la République doit parvenir à être – dans une perspective de choix rationnel – davantage utilisé par les administrés que les autres voies de recours, à commencer par les voies de recours contentieuses. Pour s'imposer face au contentieux, le Médiateur fait donc valoir son taux de réussite : 84 % de médiation réussie en 2008, 93 % en 2009⁵⁵⁴. Il bénéficie également, en matière de handicap, d'une volonté d'orientation préférentielle, puisque – toujours dans une perspective de choix rationnel -, il ne coûte rien de choisir la voie de la médiation, dont la mobilisation s'effectue, selon la formule d'usage, « sans préjudice des voies de recours existantes » (art. 64, section 3 de la loi du 11 février 2005).

Le Médiateur aurait en réalité moins pour vocation à diminuer les recours qu'à améliorer les ressources juridiques et les positions des requérants au cours de ceux-ci. Par exemple, en matière de droit des étrangers, le secteur Justice de le Médiateur de la République effectue un important travail de pédagogie dans le but de mieux informer les requérants, « notamment sur le « pouvoir d'appréciation » de l'administration, souvent perçu comme injuste »⁵⁵⁵. De même, les réclamants se trouvent parfois dans des situations inextricables.

*Le rôle du Médiateur de la République consiste essentiellement à les assister dans leurs démarches. Le Médiateur peut aussi les aider à accomplir des formalités rendues difficiles par des situations locales*⁵⁵⁶.

Ce faisant, cet apport « pédagogique » s'il peut permettre au requérant de mieux comprendre la décision de l'administration en l'amenant, le cas échéant, à s'y conformer, offre dans le même temps à ce dernier des ressources nouvelles et un « meilleur accès au droit » susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'un recours contentieux.

Le positionnement du Médiateur sur le contentieux viserait donc moins à le remplacer qu'à en signaler les dysfonctionnements éventuels en termes de maladministration (délais trop longs, actes non motivés, défaut d'information) ou en termes de droits (défense de l'équité). Le Médiateur ne se définit pas alors comme un recours comme un autre, mais comme un *tiers*, qui vise à égaliser les chances des uns et des autres au cours de cette procédure très inégale⁵⁵⁷. En matière de handicap, il intervient ainsi en 1993 pour signaler que

*en cas de refus d'attribution du macaron Grand Invalide Civile [G.I.C], la personne handicapée peut saisir le TD. Or, les médecins experts qui traitent la part médicale du contentieux doivent être rétribués par le requérant pour une somme qui varie de 1500 francs à 2000 francs. Ce prix peut être un obstacle pour beaucoup et il s'oppose au principe de gratuité d'accès à la justice administrative*⁵⁵⁸.

⁵⁵⁴ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2009, p. 11. Disponible en ligne : <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-08>.

⁵⁵⁵ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2009, p. 83.

⁵⁵⁶ Rapport annuel du Médiateur de la République, 1997, p. 22.

⁵⁵⁷ Sur les inégalités dans le contentieux à la CAF, voir Sayn, Isabelle. (2003), « L'accueil et le traitement des réclamations des allocataires par les CAF », *Recherches et Prévisions n°73*, p. 80-89 ; Sayn, Isabelle. (2005) « Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit. L'exemple des Caisses d'allocations familiales ». In *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, sous la direction de Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez. Paris : PUF.

⁵⁵⁸ Rapport annuel du Médiateur de la République, 1993, p. 79.

En 2008, il dénonce la confusion possible entre juridictions (« De nombreuses personnes handicapées se trompent entre le TASS, le TCI, voire le TA ») ainsi que le dysfonctionnement de ces juridictions :

Le fonctionnement des TCI qui relève des Directions Régionales aux Affaires de la Sécurité Sociales [DRASS] est dramatique. Ceux qui y exercent perçoivent 94 euros pour 10h de travail ! Il est urgentissime d'améliorer le traitement des contentieux⁵⁵⁹.

En 1990, sous le titre « A l'impossible nul n'est tenu », le Médiateur relate la façon dont il est intervenu (avec succès) auprès de la CRA de la CAF pour faire annuler l'indu de 10 100 Fr. que la CAF réclamait à un allocataire du Fonds national de solidarité. Ici, c'est moins un défaut de conception de la loi qu'une « inéquité manifeste » qui met en action le Médiateur. Celui-ci agit moins en ces circonstances pour faire mieux marcher l'administration que pour éviter que l'application du droit n'entraîne une situation sociale délicate⁵⁶⁰.

2) Le Médiateur face à la concurrence associative

Le secteur du handicap est marqué par une forte régulation de type néo-corporatiste, c'est-à-dire un espace où les publics visés et leurs représentants participent au gouvernement de ce secteur, en échange de la pacification des relations en son sein et en échange d'une nécessaire reconnaissance étatique – sous la forme d'un agrément – pour participer aux prises de décisions. Les politiques relatives au handicap sont ainsi « produites par des systèmes d'action [relativement] ouverts, fluctuants et moins exclusivement dominés par des agents institutionnels de l'Etat⁵⁶¹ ». Les associatifs jouent un rôle clé, dans la mise à l'agenda, l'offre de solutions, la problématisation, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique publique. L'article 1^{er} de la loi du 11 février 2005 l'affirme très clairement :

Dans toutes les instances nationales ou territoriales qui émettent un avis ou adoptent des décisions concernant la politique en faveur des handicapés, les représentants des personnes handicapées sont nommées sur proposition de leurs associations représentatives en veillant à la présence simultanée d'associations participant à la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux et d'associations n'y participant pas⁵⁶².

Ce type de régulation emprunte au *pluralisme*, en ce que les associations sont en grand nombre, qu'elles sont fortement concurrentielles, autodéterminées (par type de handicap : il s'agit souvent de familles constituées autour d'une famille ou d'un type particulier de handicap ; les structures nationales sont en règle générale des fédérations)⁵⁶³ et qu'aucune association ne

⁵⁵⁹ Hélène Delmotte, « Questions à J.-P. Delevoye, médiateur de la République », *La Gazette des Communes*, 20/02/2008.

⁵⁶⁰ Rapport annuel du Médiateur de la République, 1990, source : http://www.juripole.fr/Mediateur/1990/med_9001.html.

⁵⁶¹ Lagroye, Jacques, Bastien François et Frédéric Sawicki. (2008) *Sociologie Politique*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz, p. 546

⁵⁶² Cette proclamation de principe n'empêche pas que les associations et les partis politiques qui s'en faisaient les porte-parole aient pu souhaiter dans le cadre du débat parlementaire être davantage pris en considération. Cela ne dit rien de la place réelle des associations dans la mise en œuvre de la loi (notamment dans les règles de majorité qui organisent le fonctionnement des MDPH et de la CDAPH).

⁵⁶³ Sur la place des associations dans la formation de la loi de 1975 : Paterson Florence, Catherine Barral, Henri-Jacques Stiker, Michel Chauvière. (dir.) (2000) *L'institution du handicap : le rôle des associations, XIXe-XXe siècles*. Rennes : PUR. Sur la place des associations dans l'espace européen : Mohanu Adrian Vintila. (2008) « L'europeanisation de la question du handicap à travers le Forum européen des personnes handicapées ». *Alter - European Journal of Disability Research/Journal Européen de Recherche sur le Handicap*, Volume 2, Issue 1, January-March 2008, p. 14-31 ; Mohanu Adrian Vintila. (2007) « L'institutionnalisation du secteur du handicap : entre intégration européenne et europeanisation ». In *L'Europe telle qu'elle se fait. Europeanisation et sociétés politiques nationales*. Sous la direction de Olivier Baisnée et Romain Pasquier. Paris : CNRS Editions, 2007, p. 245-262.

peut prétendre avoir le monopole de la gestion du secteur. En même temps, certains traits empruntent au *corporatisme* : les associations qui siègent dans les institutions de gestion du handicap sont désignées par l'Etat⁵⁶⁴, qui peut également avoir recours à certaines d'entre elles pour assurer des missions spécifiques (par exemple : dans la formation des auxiliaires de vie scolaire) ou permanentes (la gestion de certains établissements spécialisés). Bien que participant à la gestion du dispositif à tous ses étages et à dans toutes ses séquences, ce système d'intégration des intérêts est en évolution. Le tarissement des ressources⁵⁶⁵ et le pilotage croissant de la politique du handicap par les départements⁵⁶⁶ peuvent amener à modifier les règles de cet échange politique.

Cette structure de l'espace du handicap a un impact direct sur la position du Médiateur dans cet espace. Compte tenu de la part jouée par les associations dans ce dispositif, le Médiateur doit adapter ses positionnements et ceux-ci sont donc bien différents de ce que l'on peut constater en matière de droit des étrangers par exemple.

Le Médiateur évoque les associations de défense des handicapés comme faisant un excellent travail. Dans son rapport de 1993, il constate que

Les associations qui œuvraient dans le domaine de l'accueil d'enfants ou d'adultes défavorisés se trouvaient confrontées à des difficultés de fonctionnement en raison notamment d'un manque de moyens financiers ou de défaut d'agrément. Il est souvent intervenu pour appuyer l'action de ces associations qui, dans le domaine des divers handicaps, font un travail d'accueil des handicapés, de suivis et de soutien des familles qui est considérable » et plaide finalement pour une meilleure concertation des pouvoirs publics avec « les associations, les travailleurs sociaux et les familles »⁵⁶⁷.

De leur côté, les associations voient dans le Médiateur, dans les deux cas, un concurrent qui menace leur position dans le dispositif (handicap). Par exemple, concernant le secteur du handicap, la loi du 11 février instaure en effet, dans la section 3 « Traitement amiable des litiges » de son article 64 qui révisé l'art. L. 146-13 du Code de l'Action Sociale et des Familles [CASF] un double dispositif (dont nous essaierons plus loin de retracer la genèse) fait de « conciliation » et/ou de « médiation ».

« Conciliation », tout d'abord. « Une personne référente est désignée au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées. Sa mission est de recevoir et d'orienter les réclamations individuelles des personnes handicapées ou de leurs représentants vers les services et autorités compétents ». « Médiation », ensuite : Les litiges qui (dans ce cadre ou non, nous y reviendrons) « mettent en cause une administration, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public sont transmises par la personne référente au Médiateur de la République, conformément à ses

⁵⁶⁴ Schmitter, Philippe. (1979) « Still the Century of Corporatism? ». In *Trends Towards Corporatist Intermediation*, sous la direction de Philippe Schmitter and Gerhard Lebruch. NY: Sage

⁵⁶⁵ *Les Echos*, « Dépendance : Les réserves de la CNSA fondent vite », 29/03/2010 : <http://www.lesechos.fr/info/france/020441983903-dependance-les-reserves-de-la-cnsa-fondent-vite.htm>. L'Assemblée des Départements de France a déposé le 18 février 2010 un mémorandum sur les départements en difficulté financière du fait du poids des dépenses de protection sociale à leur charge. Voir : « Dépenses sociales, les départements présentent l'addition », *Localtis.info* (25/02/2010) (publication de la Caisse des Dépôts : www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/artVeille/artVeille&cid=1250259500450)

⁵⁶⁶ Sur ce processus de départementalisation, antérieur à 2005, voir Lafore, Robert. (2004) « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" ». *Revue Française des Affaires sociales*, n° 4, p. 17-34.

⁵⁶⁷ Rapport annuel du Médiateur de la République 1993, p. 62

compétences définies par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République ».

Le lien entre les deux formulations semble *a priori* facile à décrire : la Médiation renvoie aux litiges spécifiques pour des questions de « maladministration ». Toutefois, puisque les MDPH remplissent des missions de service public, un grand nombre de litiges relèvent finalement du domaine de compétences du Médiateur, qui n'est plus exclusivement perçu comme devant améliorer les procédures administratives, mais qui pourrait aussi apparaître comme un moyen de défendre les droits des personnes handicapées. Le lien avec la personne référente (le « conciliateur ») devient ainsi plus complexe puisque les deux fonctions font quasiment doublons.

Ceci ne dit toutefois pas tout de la façon dont se déroule cette distinction entre voies de règlement amiables sur le terrain. Le Médiateur l'indique à demi-mots :

Les mécanismes d'orientation des réclamations prévus par l'article 64 de la loi ne sont pas toujours bien rodés. Les MDPH sont plus souvent saisies par les délégués que l'inverse. Une vingtaine de dossiers seulement ont été renvoyés par les MDPH aux délégués sur un total de 198 interventions depuis janvier 2007⁵⁶⁸.

Toutefois à suivre la présentation que les associations font de ces deux procédures, la soumission de l'une à l'autre est clairement rappelée⁵⁶⁹, quand la procédure de médiation n'est tout simplement pas oubliée⁵⁷⁰.

La conciliation est un recours amiable, alors que le médiateur intervient dans un conflit qui existe déjà. Le médiateur représente l'Etat. La médiation n'est pas une procédure de conciliation, mais dans certains cas elle peut y conduire ».

La conciliation présenterait une neutralité plus grande, car le conciliateur est étranger au litige :

Vous disposez du soutien adapté d'une personne extérieure au litige (impartialité du conciliateur). Vous intervenez directement à l'instruction de votre demande de recours contrairement à la procédure de recours gracieux⁵⁷¹.

C'est donc la neutralité du médiateur qui est ici en cause, mais la présentation des fonctions du médiateur ne semble plus décrire réellement l'activité du Médiateur de la République, mais celle du « médiateur » interne, que désigne en réalité l'appellation dans la loi de « personne référente »:

Il est étrange qu'on nomme comme médiateur un salarié de la MDPH. On ne voit pas en ce cas ce que le médiateur pourrait apporter de plus que le recours gracieux ? Mais les directeurs des MDPH préféreront sans doute orienter leurs usagers mécontents d'une notification vers le médiateur plutôt que vers un conciliateur qui représente un regard extérieur sur le fonctionnement de leur institution⁵⁷².

⁵⁶⁸ *ibid.*

⁵⁶⁹ L'enquête porte ici sur les guides associatifs de présentation du dispositif handicap disponibles sur Internet. La recension ne prétend pas être exhaustive.

⁵⁷⁰ Voir : <http://www.unapei.org/article/la-commission-des-droits-et-de-l.html> ; http://www.apajh.org/index.php?option=com_content&view=category&id=83&Itemid=1083 ;

⁵⁷¹ http://www.apajh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=909:les-recours-contre-les-decisions-de-la-cdaph-12-le-recours-amiable-&catid=83:fiches-pratiques-handicap-assistance&Itemid=1083

⁵⁷² <http://scolaritepartenariat.chez-alice.fr/page240.htm> . Le créateur de ce site internet a assuré les fonctions de conciliateur dans la MDPH de son département.

La confusion est grande, ici, entre le conciliateur, le médiateur et le délégué du Médiateur de la République qui, dans les faits, doivent se diviser le travail de défense des droits et d'amélioration du fonctionnement de l'administration, travail qui se recoupe grandement.

3) La présence des autres AAI

Enfin, le Médiateur doit faire face à la concurrence des autres Autorités Administratives Indépendantes et des autres médiateurs. De nombreux médiateurs ont été créés ces dernières années : au Ministère de l'Economie et des Finances, pour l'Energie, à l'Education Nationale, etc. Face à la prolifération de ces nouveaux dispositifs, le Médiateur de la République entend préserver sa « juridiction »⁵⁷³ entendue comme compétence professionnelle, certains médiateurs empiétant sur le domaine de compétence qu'il s'était progressivement construit⁵⁷⁴. Pour ce faire, il entreprend de développer des correspondants sur chaque secteur : sur les prisons⁵⁷⁵ et, donc, sur le handicap. Le Médiateur de l'Education Nationale, créé en 1998, intervient lui principalement à propos des questions posées par la présence du voile à l'école⁵⁷⁶. Mais sa présence est mentionnée dans le cadre du débat sur la contestation possible par la famille d'une décision d'orientation scolaire prise par la CDAPH, après concertation avec l'Inspection d'Académie (dans le cadre d'un Projet Personnalisé de Scolarisation [PPS]). Le 8 juin 2004, André Chassaigne (PCF, Puy-de-Dôme) intervient pour demander « l'association d'un médiateur aux décisions d'orientation ». Anne-Marie Momtchamp (UMP, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées) lui oppose, pour la première fois, que le « Ministère de l'Education Nationale a déjà mis en place un médiateur qui intervient sur les questions liées à la scolarisation des enfants handicapés ». Jean-François Chossy (rapporteur, UMP Loire) lui objecte que la discussion sur la médiation doit avoir lieu plus tard, à propos de l'article 27⁵⁷⁷, ce qui semble indiquer que le débat portera sur l'existence d'un médiateur unique pour toutes les décisions prises en CDAPH.

Se dresse également la concurrence des autres AAI, et notamment celle de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité [HALDE] dont la création est discutée simultanément au débat sur la loi Handicap. Puisqu'on se situe avant le vote de la loi de 2005, la présence du Médiateur de la République sur la question du handicap n'est pas envisagée dans le rapport que fait Pascal Clément sur le projet de loi de création de la HALDE, qui mentionne le fait que

l'égalité des personnes handicapées dépend de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, du délégué interministériel aux Personnes handicapées et la Direction générale à l'action sociale [DGAS]⁵⁷⁸.

⁵⁷³ Abbott, Andrew. (2003) « Ecologies liées : à propos du système des professions » in *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Sous la direction de Pierre-Michel Menger. Paris : Editions de la MSH, p. 29-50

⁵⁷⁴ Cf. Gillet, Sylvie (1994), *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

⁵⁷⁵ *Médiateur Actualité*, octobre novembre 2007, n°31, p. 4

⁵⁷⁶ Berthoud-Aghili Novine, « Le dialogue interculturel à l'école : rôles de la médiation », in *Pourquoi des approches interculturelles en sciences de l'éducation*. Bruxelles : De Boeck Université, 2002, p. 147-162. Voir aussi la mention du rôle de la médiatrice de l'Education Nationale, Hanifa Chérifi dans « Dialogue avec l'abstentionniste [Jean Baubéro] de la commission Stasi », *Droit et société*, n°68, 2008, p. 237-249.

⁵⁷⁷ 2^e Séance Assemblée Nationale du 8 juin 2004, JORF, CR intégral des séances, p. 4577

⁵⁷⁸ *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et l'administration générale de la République, sur le projet de loi portant création de la HALDE*, par Pascal Clément, 22/09/2004, p. 11

Au cours du débat du 9 juin 2004 à l'Assemblée Nationale sur la révision de l'article L. 146-7 du CASF, Hélène Mignon (PS, Haute-Garonne) rappelle qu'il faut tenir compte des compétences qu'aura la HALDE qui doit être créée »⁵⁷⁹.

A posteriori, il est aussi intéressant de noter que les associations de personnes handicapées se sont mobilisées pour défendre la HALDE, lorsque celle-ci s'est retrouvée intégrée au périmètre de la réforme du Défenseur des Droits, en rejoignant une coordination SOS-Halde, que soutient notamment le comité d'entente des associations représentatives des personnes handicapées⁵⁸⁰, comité qui était d'ailleurs reçu de façon régulière par la HALDE⁵⁸¹ :

*Le comité d'entente soutient la démarche du collectif SOS Halde. En effet, le projet de loi sur le défenseur des droits reste flou quant aux conditions de saisine directe et supprimerait le principe de décision collégiale qui garantit actuellement la fiabilité des décisions de la Halde*⁵⁸².

La HALDE fonctionnait de manière collégiale, à la différence du Médiateur de la République, instance personnalisée. Une instance collégiale offre davantage de possibilités pour représenter les intérêts constitués. La défense de la position du Médiateur de la République dans la loi du 11 février 2005 s'est faite au détriment d'une représentation plus spécifique des intérêts des personnes handicapées. En effet, avait initialement été avancée la création d'un « médiateur des personnes handicapées ». C'est ce projet que retiennent initialement les députés, après que les sénateurs, premiers lecteurs du projet de loi déposé par Jean-François Mattéi le 24 janvier 2004, ont introduit dans le texte de la loi la figure d'un médiateur nommé par le président du Tribunal de Grande Instance. Le 13 mai 2004, la commission des affaires culturelles de l'Assemblée précise que ce « médiateur des personnes handicapées » pourra être saisi directement par la personne handicapée elle-même et par des associations représentatives⁵⁸³. A l'issue d'une lutte que nous retracerons plus loin, le Médiateur de la République a réussi à éviter la création de ce médiateur dédié, pour affirmer sa position. Le MDR s'oppose donc ici aux intérêts catégoriels des personnes handicapées. A l'inverse, la HALDE entend permettre la représentation de ces intérêts : elle est une instance collégiale « afin d'assurer en son sein le pluralisme des courants de pensée et la pluralité des compétences »⁵⁸⁴. La présentation de l'article 2 de la loi (p. 20) qui fixe la composition de la Haute Autorité par Pascal Clément instaure toutefois un garde-fou :

Néanmoins, afin de ne pas instaurer une logique représentative, il est prévu un collège unique de douze membres, sans désignation de personnalités qualifiées représentant les organisations de lutte contre les discriminations.

Toutefois, certaines dispositions clés ne sont pas introduites dans le fonctionnement de la HALDE :

Les membres de la HALDE ne sont soumis à aucune règle d'incompatibilité.

⁵⁷⁹ Assemblée Nationale, 1^{ère} séance, 9 juin 2004, JORF, 10/06/2004, p. 4679.

⁵⁸⁰ http://www.cnsa.fr/article.php3?id_article=157

⁵⁸¹ <http://www.halde.fr/Comite-d-entente-handicap,11046.html>

⁵⁸² Compte-rendu de la réunion plénière du 8/11/2010 du comité d'entente des associations représentatives de personnes handicapées et de Parents d'Enfants Handicapés.

⁵⁸³ Commission des affaires culturelles, AN, 13 mai 2004

⁵⁸⁴ *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et l'administration générale de la République, sur le projet de loi portant création de la HALDE*, par Pascal Clément, 22/09/2004, p. 13

D'autre part, le fonctionnement collégial permet d'y intégrer des représentants d'intérêts constitués. Ainsi, Nicolas Sarkozy a annoncé le 14 avril 2010, la nomination à la HALDE⁵⁸⁵ d'Eric Molinié, vice-président de l'Association des Paralysés de France [APF] et conseiller du président d'EDF sur le handicap ainsi que directeur délégué au développement durable d'EDF⁵⁸⁶.

Dans l'espace des AAI, le Médiateur n'était donc le mieux placé pour prétendre représenter les intérêts des personnes handicapées, relativement aux autres institutions qui participent de ce « champ organisationnel ». Cet élément joue certainement un rôle dans l'appropriation locale du dispositif par les DMR et les correspondants locaux de la HALDE. Avant l'étude de cette appropriation, nous devons revenir sur un autre espace où s'est jouée la définition de la position du Médiateur : l'arène parlementaire.

B. La définition de la place du Médiateur dans l'espace institutionnel des politiques du handicap

Nous voudrions ici suivre l'entrée du Médiateur dans la loi du 11 février 2005 à partir des débats parlementaires, pour voir comment son rôle a progressivement été défini en fonction de la configuration dans laquelle il va s'implanter. Ce récit se base sur l'analyse des débats parlementaires entre 2003 et 2005 au Sénat et à l'Assemblée Nationale. Il permet de montrer comment les soutiens politiques du Médiateur et l'opportunité de l'institution ont pu ensuite modifier l'espace qui lui avait initialement laissé par la loi.

1) Histoire d'une distinction floue

A l'origine, dans la proposition de loi déposée le 13 mai 2003 par (notamment) Nicolas About (UMP) et Paul Blanc (UMP) en vue de réformer les politiques du handicap, la distinction entre « médiation » et « conciliation » n'est pas envisagée de façon très formalisée. Ce projet envisage la création d'une commission de conciliation tripartite :

La personne handicapée peut contester le plan de compensation proposé par l'agence du handicap devant une commission de conciliation tripartite composée de représentants des personnes handicapées désignés par les associations mentionnées à l'article L.240-1, de représentants de l'agence départementale du handicap et de personnalités qualifiées nommées par le représentant de l'État dans le département en raison de leurs compétences dans le domaine de la compensation du handicap. Les décisions de la commission de conciliation peuvent faire l'objet de recours devant la juridiction du contentieux technique de la sécurité sociale sous réserve d'adaptations fixées par voie réglementaire⁵⁸⁷.

Le projet de loi déposé par Jean-François Mattéi n'est pas plus précis. Dans la présentation de l'article 27, il est indiqué :

⁵⁸⁵ <http://www.ash.tm.fr/actualites/detail/25941/nomination-d-eric-molinie-apf-au-college-de-la-halde.html>; <http://www.lepoint.fr/bourse/2010-04-14/eric-molinie-conseiller-du-pdg-d-edf-sur-le-handicap-va-sieger-au/2037/0/444276>

⁵⁸⁶ <http://www.faire-face.fr/archive/2010/04/15/eric-molinie-vice-president-de-l-apf-siege-a-la-halde.html> (consulté le 16/04/2010 à 12:35)

⁵⁸⁷ Texte n° 287, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 2003, proposition de loi rénovant la politique de compensation du handicap.

La maison des personnes handicapées assure le suivi de la mise en œuvre des décisions, l'accompagnement et les médiations éventuelles. À cette fin, un interlocuteur unique prend en charge les démarches complexes imposées aujourd'hui à la personne ou à sa famille⁵⁸⁸.

Les sénateurs vont ensuite introduire un « médiateur des personnes handicapées, nommé par le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la maison départementale des personnes handicapées a son siège », ce « médiateur pouvant proposer des mesures de conciliation »⁵⁸⁹. Cet amendement est complété par le sous-amendement About qui fait de ce médiateur une institution de signalement, le rapprochant d'un rôle dont le Médiateur cherche au contraire à se détacher, celui « d'assistante sociale de la République » :

Il porte à la connaissance de l'autorité judiciaire les affaires susceptibles de donner lieu à des poursuites pénales⁵⁹⁰.

Cet amendement est accepté et transmis dans la navette à l'Assemblée Nationale, dont la commission aux affaires culturelles modifiera le texte. En revanche, est refusé l'amendement Demessine (du Groupe communiste républicain et citoyen) instituant un *défenseur des droits des personnes en situation de handicap*⁵⁹¹.

Transmise à l'Assemblée Nationale, la proposition de créer un Médiateur du handicap nommé par le Président du TGI est vivement critiquée par la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées. Lors de la séance du 9 juin 2004,

Le gouvernement n'estime pas opportun de confier la désignation d'un tel médiateur au président du TGI et certainement pas non de créer une médiation dédiée aux problèmes particuliers rencontrés par les personnes handicapées⁵⁹².

Elle annonce avoir installé un groupe de travail qui lui a déjà fait la proposition de créer deux axes de médiation :

Un système de recours interne au sein même de la MDPH, les décisions de la CDAPH pouvant faire l'objet de médiations, ensuite la possibilité de recourir aux médiations déjà existantes pour l'accès de tous à tous les droits⁵⁹³.

Elle propose alors la création d'un réseau de médiations, « solution qui semble plus préférable que la création d'un correspondant unique⁵⁹⁴ ». Elle appelle ainsi le Médiateur de l'Education Nationale et le Médiateur de la République à travailler ensemble. Le texte adopté en seconde lecture le 15 juin 2004 voit la section 3 (future section 3 « règlements à l'amiable ») rédigée de la sorte

Art. L. 146-7. – Pour favoriser l'accès aux droits et sans préjudice des voies de recours prévues, un réseau de correspondants est constitué dans le ressort de chaque maison départementale des personnes handicapées. Sa composition est fixée par décret en Conseil d'Etat. Le réseau reçoit les réclamations individuelles des personnes handicapées ou de leurs représentants. Toute réclamation mettant en cause une administration, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public est transmise par le réseau de correspondants au Médiateur de la République conformément aux règles fixées par la loi n° 73-6 du 7 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République⁵⁹⁵.

⁵⁸⁸ Projet de loi présenté au Sénat par Jean-François Mattéi, le 28 janvier 2004, (texte n°183)

⁵⁸⁹ Amendement n°81, Paul Blanc, Sénat, 13 février 2004

⁵⁹⁰ Amendement n°124, Nicolas About, Sénat, 21 février 2004

⁵⁹¹ Amendement n°399, Mme Demessine, Sénat, 23 février 2004.

⁵⁹² Assemblée Nationale, 1^{ère} séance, 9 juin 2004, JORF, 10/06/2004, p. 4679

⁵⁹³ Assemblée Nationale, 1^{ère} séance, 9 juin 2004, JORF, 10/06/2004, p. 4679

⁵⁹⁴ Assemblée Nationale, 1^{ère} séance, 9 juin 2004, JORF, 10/06/2004, p. 4679

⁵⁹⁵ Assemblée Nationale, 15 juin 2004, JORF, Texte adopté 307

Lors de la séance du 19 octobre 2004 au Sénat, le rapporteur Paul Blanc prend acte de la modification apportée par le Gouvernement lors de la délibération à l'Assemblée et précise que la notion de médiation ne désignait pas nécessairement le recours au Médiateur de la République en tant que tel. Selon Paul Blanc, les débats obligent donc à une clarification entre médiation interne et externe. C'est cette clarification qui permet au Médiateur de la République de préserver sa position dans le dispositif.

Notre deuxième innovation, en première lecture, était la création des médiateurs départementaux des personnes handicapées, dont l'Assemblée nationale a amélioré le dispositif : la notion de « médiateur » a été abandonnée au profit de la mise en place d'un réseau de correspondants spécialisés du Médiateur de la République. Cette solution me paraît effectivement préférable, car elle évite d'enfermer les personnes handicapées dans un dispositif exorbitant du droit commun et facilite l'accès aux procédures de médiation ouvertes à tous. A la vérité, l'objectif initial de la commission était bien plus modeste : il s'agissait simplement d'assurer, par le biais d'une médiation interne aux maisons départementales, l'indépendance de l'évaluation des besoins de compensation. Les lectures successives ont déformé cet objectif, et je reconnais que le terme « médiateur » qui avait été employé pouvait prêter à confusion. La commission vous proposera donc de mieux distinguer les médiations internes relatives à l'attribution des droits et prestations et les médiations externes concernant les autres domaines de la vie des personnes⁵⁹⁶.

A la faveur d'un amendement proposé par le gouvernement, la notion de « réseau de correspondants » est remplacée par celle de « personne référente » :

Cet amendement vise à modifier le système de réseau de correspondants. Sans que la maison départementale soit rendue responsable d'actions de médiations, elle abrite la tête de réseau en désignant en son sein une personne référente qui est chargée d'orienter les personnes sur les systèmes de médiation de droit commun. Ce système est à distinguer des systèmes de médiation interne, mis en œuvre dans le cadre des procédures d'attribution des droits et reposant sur la procédure de recours gracieux qui sera mise en place⁵⁹⁷.

La définition de la mission de médiation interne comme portant le nom de « conciliation » est finalement le fait d'un amendement de Paul Blanc, amendement qui précisait donc la mission de médiation interne. Les deux termes sont ici bien confondus :

Art. L. 146-5-1. - Sans préjudice des voies de recours mentionnées à l'article L. 241-9, lorsqu'une personne handicapée, ses parents si elle est mineure, ou son représentant légal, estiment qu'une décision de la commission mentionnée à l'article L. 146-5 méconnaît ses droits, ils peuvent demander la médiation d'une personne qualifiée chargée de proposer des mesures de conciliation. La liste des personnes qualifiées est établie par la maison départementale des personnes handicapées.

Prévu pour être intégré à l'article 29, cet article trouve finalement sa place dans la section 3 de l'article 27. A l'issue de cette séance, le texte de cet article de loi est quasiment définitif.

2) Les ressources parlementaires du Médiateur

Ce récit de l'invention parlementaire d'un dispositif n'est pas exceptionnel. La confusion entre les termes ne l'est pas non plus. Pour y remettre un peu d'ordre, il est possible de chercher à distinguer les ressources parlementaires⁵⁹⁸ dont le Médiateur de la République a disposé. Nous pouvons en distinguer trois.

⁵⁹⁶ Sénat, 19 octobre 2004, <http://www.senat.fr/seances/s200410/s20041019/s20041019002.html>. Nous soulignons.

⁵⁹⁷ Sénat, 21 octobre 2004 : http://www.senat.fr/seances/s200410/s20041021/s20041021_mono.html#R27

⁵⁹⁸ En toile de fond, il faut ici tenir compte du fait que la communication du Médiateur est principalement orientée vers les Parlementaires, à la différence d'autres AAI comme la HALDE qui ont davantage cherché à se présenter au grand public.

Première ressource : *L'inscription de la loi dans une démarche de lutte contre les discriminations*. La référence au principe de non-discrimination dans la loi constitue un argument mobilisé par le gouvernement pour empêcher la création du médiateur spécifique pour les personnes handicapées. Cet argument permet l'alignement des positions portées par des acteurs différents : la députée communiste Muguette Jacquaint se range ainsi à l'avis de la secrétaire d'Etat du gouvernement Raffarin, alors même qu'au Sénat Michelle Demessine, également communiste, avait proposé la création d'un Défenseur des droits des personnes handicapées, soit une option a priori davantage spécifiquement attachée à une catégorie spécifique de personnes. Muguette Jacquaint avance ainsi :

*Il est bon que, pour une fois, les personnes présentant un handicap ne soient pas stigmatisées. Cela doit être notre objectif commun*⁵⁹⁹.

Cela permet donc d'assurer la présence du Médiateur, mis en réseau avec les autres instances nationales de médiation. Toutefois, ce « cadrage » permet de préserver la position préférentielle du Médiateur sur la médiation avec l'administration, mais elle ouvre en même temps la possibilité d'intervention d'autre AAI spécialisées dans la gestion de la discrimination, tout particulièrement la HALDE⁶⁰⁰.

Deuxième ressource : *une prise de position préférentielle sur la question de la médiation*. Le Médiateur est une figure à laquelle il est fait appel même lorsqu'il s'agissait moins de désigner l'institution que la procédure de traitement amiable des conflits. Ceci peut s'expliquer par le fait que le Médiateur fait valoir sa compétence experte sur le secteur du handicap. Jean-Marie Geveaux (UMP, Sarthe) remarque en effet qu'il semble pertinent de s'appuyer sur l'expérience des Médiateurs :

*Le Médiateur de la République est entouré de collaborateurs compétents et peut éventuellement désigner des délégués*⁶⁰¹.

Déjà au Sénat, le 1^{er} mars 2004, Jacques Pelletier avait usé d'un tel argument avant d'accepter l'amendement About :

Je rappellerai que le médiateur de la République instruit, en moyenne, cinquante mille dossiers par an, dont un tiers relatif à des administrations sociales. Sur ce tiers, un bon nombre de dossiers concernent des personnes handicapées. Le médiateur de la République dispose actuellement d'un réseau de 282 délégués départementaux qui, eux, peuvent être saisis directement par les citoyens, sans le « filtre » que constitue le parlementaire. M. About, en précisant qu'une réclamation concernant une administration, une collectivité territoriale ou un service public, est transmise par le médiateur des handicapés au médiateur de la République ou à ses délégués, nous propose une sage précaution. Cela étant, il reste au médiateur des handicapés toutes les réclamations qui concerneront

⁵⁹⁹ Assemblée Nationale, 1^{ère} séance, 9 juin 2004, JORF, 10/06/2004, p. 4681

⁶⁰⁰ « La fédération des APAJH saisit la Halde pour discriminations d'Etat », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 18/02/2010 : « L'organisation se fonde sur les récentes "ruptures" dans la confiance établie entre les associations et le gouvernement depuis la promulgation de la loi du 5 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et les citoyenneté des personnes handicapées. (...) "Nous saisissons la HALDE de façon à ce qu'une institution de la République dise que les discriminations à l'égard d'un groupe fort d'un million de personnes sont renforcées", a ainsi expliqué devant les médias Jean-Louis Garcia, président de la fédération. (...) Le détricotage de la loi de 2005 installe de nouvelles discriminations alors que l'on pensait, au contraire, qu'avec cette loi, on allait vers moins d'inégalités", a ajouté le président de la fédération, estimant que les associations ne sont pas du tout "écoutées". "Il nous semblait intéressant de saisir une autorité indépendante qui a un rôle moral", a-t-il précisé, ajoutant : "Si la HALDE, dans son éventuelle recommandation, condamne l'Etat, nous aurions atteint un de nos objectifs. Mais ensuite, il faut que les choses avancent" ».

⁶⁰¹ Ibid.

*les personnes physiques et les institutions à caractère privé (...) La tâche du médiateur des handicapés ne sera donc pas mince*⁶⁰².

Cette prise de position doit être rapportée au fait que Jacques Pelletier, premier vice-président du Parti Radical, ancien secrétaire d'Etat à l'Education de Raymond Barre, ancien ministre de la Coopération et du développement, a été Médiateur de la République de 1992 à 1998, avant de céder sa place à Bernard Stasi.

Troisième ressource : *l'opportunisme*. Au moment du vote de la loi, une incertitude demeure sur la distinction entre médiation et conciliation. L'interview de Julia Kristeva l'exprime à sa façon :

*L'objectif de ce Conseil [national consultatif des personnes handicapées] est de changer le regard et les mentalités concernant les personnes handicapées. Nous nous situons dans l'interface entre la société civile et les personnes en situation de handicap. (...) Nous avons également insisté pour l'augmentation de l'allocation pour adulte handicapé (AAH). Sans avoir obtenu ce que nous souhaitions, il y a eu une nette amélioration. En revanche, nous avons gagné la création d'un médiateur de la République particulièrement chargé des personnes handicapées*⁶⁰³.

Dans le rapport que rend en décembre Jean-François Chossy (qui avait été rapporteur à l'Assemblée Nationale sur toute la période de discussion de la loi) sur la mise en application de la loi du 11 février 2005, la « personne référente » est une personne désignée par les MDPH pour orienter les dossiers qui relèvent de sa compétence au DMR :

*L'article L. 146-13 du code de l'action sociale et des familles prévoit, en sus des voies de recours habituelles et de la procédure de conciliation, la possibilité de soumettre un litige à une personne référente dont la mission est de recevoir et orienter la réclamation vers les services et autorités compétentes. La personne référente est tenue de transmettre au Médiateur les réclamations mettant en cause une collectivité publique ou un organisme investi d'une mission de service public. Le gouvernement juge les dispositions législatives suffisantes pour l'application de cette disposition*⁶⁰⁴.

Le Médiateur se reconnaît dans cette partition du travail. Il devient l'interlocuteur privilégié des MDPH pour les dossiers administratifs et pense ainsi définir une filière amenant les cas administratifs sensibles jusqu'à lui, façon pour lui de justifier son existence au sein de l'espace organisationnel des institutions de médiation et de défense des droits. Se stabilise alors la distinction entre la procédure de conciliation et la procédure de médiation. La méthode qui vise à s'appuyer sur des « correspondants » est un mode d'action classique pour le MDR.

L'usage de cette notion de délégués spécialisés est un mode d'action stabilisé dans l'institution. Dans son rapport de 1978, le Médiateur signale la présence de correspondants particuliers au Ministère de l'Education Nationale. Il envisage également la création de correspondants particuliers auprès des organismes impliqués dans le versement d'indemnités de dommages de guerre⁶⁰⁵. Pour imposer cette formule dans le cas du handicap, le Médiateur a signé un partenariat avec l'Association des départements de France⁶⁰⁶ :

L'article 64 de cette loi prévoit en effet la désignation, au sein de chaque maison départementale, d'une personne référente qui a notamment pour mission de transmettre au Médiateur les

⁶⁰² Sénat, 1^{er} mars 2004 : http://www.senat.fr/seances/s200403/s20040301/s20040301_mono.html

⁶⁰³ Interview de Julia Kristeva, « Sortir le handicap de son isolement », *L'Humanité*, 4/02/2005.

⁶⁰⁴ Jean-François Chossy, « Rapport d'information sur la mise en application de la loi du 11 février 2005, pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », 14 décembre 2005, rapport n°2758, p. 39

⁶⁰⁵ Rapport annuel du Médiateur de la République, 1978, http://www.juripole.fr/Mediateur/1978/bilan_ministere.html#A0

⁶⁰⁶ Rappelons, sans pouvoir indiquer de lien de causalité, que Jean-Paul Delevoye, Médiateur à cette époque, est l'ancien président de l'Association des Maires de France.

réclamations formées par des personnes handicapées ou leurs représentants, si elles entrent dans le champ de compétences de l'institution. Afin de donner le maximum d'efficacité à cette procédure, qui vise à faciliter et à accélérer le traitement des litiges, le Médiateur, en accord avec l'assemblée des départements de France, a déjà désigné dans chaque département un délégué qui sera le correspondant de la maison départementale⁶⁰⁷.

Malgré la stabilisation de cette distinction confuse entre « médiation » et « conciliation », la mise en place locale de cette distinction ne va pas sans poser problème. La liste de « personnes qualifiées » s'applique en effet uniquement à la question de la conciliation (et non à la médiation). Pour la médiation, il est nécessaire de nommer une « personne référente », aux termes de la loi. C'est ce qu'indique la présentation de cette procédure par le site Handipole⁶⁰⁸, à travers l'interview du directeur de la MDPH92 :

Deux possibilités s'offrent à la personne qui refuse la décision de la CDAPH. Elle peut demander à se faire entendre, auquel cas elle sera reçue par la commission et exposera sa situation. Elle peut aussi faire appel à un conciliateur, ou en cas de désaccord persistant, à un médiateur qui aidera à trouver un compromis. "Mais il reste des points à résoudre pour que le dispositif fonctionne de façon optimale. En effet, il n'est pas précisé combien de temps doit durer cette médiation. Si malgré les efforts du médiateur et de l'équipe d'évaluation la personne n'est toujours pas satisfaite ? Que peut-on faire ? Où s'arrête-t-on ? s'interroge Thierry Gibert [directeur de la MDPH 92]. En outre, nous nous heurtons à une difficulté pour nommer les médiateurs. Les services des Médiateurs de la République sont d'accord pour faire partie du réseau MDPH, mais ils souhaitent répartir eux-mêmes les demandes parmi leurs membres. Du côté MDPH, nous devons absolument pouvoir donner aux personnes handicapées le libre choix de leur médiateur, et nous sommes donc dans l'obligation de leur fournir une liste de noms... Je ne doute pas que nous réussissions à trouver une issue, mais aujourd'hui c'est une de nos préoccupations" »⁶⁰⁹.

Cette interview indique la confusion entre les deux procédures. Le Médiateur de la République ne souhaite pas devenir le médiateur de la MDPH, mais conserver son autonomie et pouvoir assigner un cas au DMR référent de la MDPH, ce que la MDPH se refuserait à faire pour « laisser à l'individu le choix de son médiateur ». De fait, les relations des MDPH aux DMR sont loin d'être stabilisées. Une enquête menée par les délégués territoriaux du Médiateur à la demande de celui-ci sur la réalisation de la politique du handicap montre que les MDPH entretiennent des rapports très différenciés à l'institution « Médiateur ». Lors de son audition devant le comité de suivi de réforme de la politique du handicap le 19 mars 2008, le Médiateur a fait état de ces rapports délicats :

D'abord, le législateur a souhaité que le Médiateur de la République soit le correspondant des MDPH pour faciliter le règlement amiable des litiges. A cette fin, j'ai décidé, dès juillet 2006, de désigner dans chaque département un délégué correspondant de la MDPH vers lequel peuvent être orientées les réclamations des personnes handicapées. (...) Les questionnaires révèlent une très grande diversité de situation allant d'une relation ponctuelle et formelle dans un tiers des départements à une collaboration déjà structurée dans une trentaine d'autres. C'est ainsi que dans 27 départements les contacts entre le délégué correspondant et la direction de la MDPH se résument à une seule entrevue formelle lors de la désignation du correspondant. Dans l'Aude, en Corse et dans la Vienne ce contact n'a été que téléphonique. Dans 34 autres départements les occasions de rencontre sont un peu plus nombreuses (2 à 3 fois en 18 mois). Enfin dans le tiers des départements restants une véritable collaboration s'est établie : le correspondant du Gard souligne l'excellent esprit qui régit le travail commun et évalue à trois fois par mois ses contacts téléphoniques avec la MDPH. Les

⁶⁰⁷ Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2007, par M. Gilles Carrez, 13 octobre 2006, p. 94.

⁶⁰⁸ Site de ressources juridiques et économiques à destination des personnes handicapées, notamment financée par des institutions publiques

⁶⁰⁹ <http://www.handipole.org/spip.php?article446>

correspondants de l'Aveyron, de la Haute Loire, du Lot et du Bas Rhin rencontrent leurs interlocuteurs de la MDPH une fois par mois, ceux du Calvados, du Puy de Dôme, de la Haute Saône et des Yvelines deux fois par trimestre⁶¹⁰.

Pour comprendre la sous-utilisation de ce dispositif par les MDPH, il convient donc de se pencher sur les modalités d'appropriation de ce dispositif par les MDPH.

C. L'inscription de l'institution sur le terrain

Deux raisons rendent principalement compte de la sous-utilisation de ce dispositif sur le terrain. Il s'agit tout d'abord du positionnement stratégique de l'institution sur ce terrain pour des raisons qui tiennent à la définition de son identité propre. C'est ensuite la concurrence qu'elle subit de la part de l'autre procédure, dite de « conciliation », qui mobilise les acteurs qui gèrent le dispositif, associatifs et agents publics départementaux.

1) Le positionnement de l'institution

La première explication de la sous-utilisation de ce dispositif se trouve dans le positionnement de l'institution. On en prend conscience dans le cadre de la « formation handicap » dispensé par un consultant spécialisé dans les politiques sociales aux DMR déjà en poste. Nous avons pu observer celle du 23 septembre 2009, conforme à celles données les années précédentes.

Cette formation s'est déroulée devant 5 DMR (8 inscrits). Il est intéressant que quatre de ces DMR aient fait état d'un intérêt personnel porté à la question du handicap. Deux d'entre eux ont dans leur famille une personne en situation de handicap, un autre est l'ancien directeur d'un hôpital psychiatrique, un troisième était titulaire d'une carte d'invalidité. L'un de ses DMR avait d'ailleurs spécifiquement demandé à s'occuper des questions de handicap.

Cette formation vise à présenter à grands traits la loi de 2005, compte tenu du fait que sur cette question, les DMR quittent la généralité qui les caractérise par ailleurs pour avoir se consacrer à un secteur déterminé *a priori*. La formation donne alors des informations qui peuvent être utiles cependant à tous les DMR, car le DMR référent, selon la présentation qu'en fait le directeur de la DDT, n'est pas appelé à traiter l'ensemble des cas « handicap » qui sont soumis aux DMR d'un même département. Dans les faits, l'enquête réalisée sur le terrain tend à montrer que les DMR ne transmettent pas nécessairement les cas de handicap à leur collègue référent. La formation n'est donc pas nécessairement destinée aux « correspondants MDPH », même si les 5 DMR présents étaient correspondants de MDPH. Bien que cette formation ne concerne pas spécifiquement la partie « correspondants MDPH » mise en place à l'été 2006, sa création a été réalisée dans le cadre de ce programme de « correspondants MPDH » :

Pour permettre aux délégués concernés d'exercer au mieux cette nouvelle mission dès que les maisons départementales seront opérationnelles, une formation spécifique est prévue à l'automne 2006⁶¹¹.

Ce n'est qu'au début de l'après-midi de cette formation d'une journée que la question des procédures de conciliation est abordée. La présentation de la procédure de conciliation n'évoque ni la place de la médiation, ni la place du Médiateur.

⁶¹⁰ <http://www.unisda.org/spip.php?article200>

⁶¹¹ Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2007, par M. Gilles Carrez, 13 octobre 2006, p. 94.

Le formateur parle la procédure de conciliation par des personnes qualifiées et donne à lire le décret sur le powerpoint. Il précise que cette procédure de conciliation vise à empêcher le contentieux. L'un des DMR demande qui est à l'origine de la procédure de conciliation. Le formateur répond que c'est à la demande de l'utilisateur. La MDPH met à disposition une liste de personnes qualifiées qui font office de conciliateurs. Le formateur n'évoque pas ici la partie médiation. Le conciliateur fait son rapport au directeur de la MDPH, qui en fait ce qu'il veut. La personne handicapée peut ensuite faire un recours contentieux. Le même DMR demande alors ce qu'il doit faire quand il reçoit une personne qui n'est pas satisfaite, « je dois lui poser la question préalable : est-ce que vous avez saisi le conciliateur ? » [condition formelle pour pouvoir saisir le DMR, il faut que des démarches aient été engagées auprès de l'administration incriminée]. Le formateur lui répond que la personne a d'autant plus intérêt à le faire qu'elle pourra ensuite aller au contentieux. Le DMR envisage cela visiblement comme une question de stratégie pour le plaignant, en disant qu'il « faut de toutes façons épuiser les voies de recours ». Cette présentation de la place du DMR indique que celui-ci ne peut intervenir qu'après l'engagement d'une procédure de conciliation, ce qui n'est pas formellement présenté comme cela dans la loi de 2005. Le formateur indique que la conciliation n'est pas mise en place partout.

Une heure plus tard, le formateur en vient au rôle spécifique du DMR, qui présente de façon légèrement différente la détermination des frontières des juridictions de la « conciliation » et de la « médiation ». Il présente deux diapositives powerpoint aux DMR sur la procédure à suivre :

Ce que le délégué doit faire :

Cas 1 : la réclamation concerne une décision de la CDAPH

-la loi a prévu une procédure de conciliation

-la PH doit saisir le directeur de la MDPH et demander la désignation d'une personne qualifiée, chargée d'une mission de conciliation

- Cette procédure suspend le délai de recours

Cas 2 : La réclamation concerne met en cause une administration une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme public investi d'une mission de service public.

- Rôle habituel du DMR

- Vérifier la recevabilité des réclamations :

- La PH doit déjà avoir fait des démarches

- La réclamation doit être dans le champ de compétences du médiateur

- Si la réclamation n'est pas recevable : informer et réorienter

- Si elle est recevable : voir les cas pratiques

Cas 3 : La réclamation met en cause une personne morale ou physique de droit privé qui n'est pas investie d'une mission de service public

L'article 64 dispose que ces réclamations sont transmises par la personne référente de la MDPH soit à l'autorité compétente

(CR Observation FH 23/09/2010)

Cette présentation limite clairement, dans l'esprit de la loi, la procédure de conciliation aux décisions de la CDAPH. Dans ce cas, le Médiateur doit renvoyer le dossier sur la MDPH en demandant à celle-ci d'engager une procédure de conciliation. Dans le cas 2, il s'agit d'un cas classique, comparable à celui de tout DMR. De fait, la création de la procédure de conciliation vise plus à limiter le domaine de compétence du Médiateur sur les décisions de la CDAPH. Les DMR présents indiquent que leur comportement ne sera pas nécessairement celui recommandé. Dans le cas 3, un DMR fait savoir qu'il sera certainement tenté dans ce cas d'écrire au directeur de la MDPH pour l'informer du type de questions auquel il est soumis et lui demander ses

« conclusions ». Se définissent alors une frontière et, donc, des interdictions pour le DMR. La place du Médiateur – et surtout de ses DMR – est donc évoquée dans la formation sous la forme de « ce qu'il ne faut pas faire ». Trois points sont évoqués :

Ce que le délégué ne doit pas faire :

- *S'impliquer dans la procédure de conciliation :*
- *S'installer à la MDPH*
- *Intervenir sans être saisi d'une réclamation, la PH doit avoir engagé la démarche*

(CR Observation FH 23/09/2010)

Le formateur raconte alors que le Médiateur de la République avait initialement été sondé pour effectuer les missions de conciliation, mais qu'il a décidé de ne pas accepter cette fonction. En refusant de remplir les fonctions de conciliation pour la MDPH, selon lui, le Médiateur ne voulait pas devenir un service de la MDPH. C'est le message essentiel que souhaite faire passer le formateur après avoir discuté du contenu de la formation avec le directeur de la DDT. Ce positionnement explique que le mode d'action par « correspondants » fonctionne peu, dans la mesure où le Médiateur a refusé de remplir le rôle que les MDPH avaient envisagé pour lui. Est en jeu dans ce positionnement la question de l'autonomie de l'institution. En ne devenant pas un service des MDPH, notamment par exemple pour ses conditions de travail, le DMR marque une autonomie qui va justement être celle que les MDPH vont s'efforcer de tenir à distance.

2) Concurrences pratiques

Le DMR correspondant se situe donc entre la MDPH, sur laquelle s'exerce la tutelle du département, et les associations de personnes handicapées, qui peuvent parfois, comme nous allons le voir, assurer en pratique les fonctions de conciliation. Les relations avec ces deux acteurs vont déterminer la place que le DMR peut jouer localement en matière de dossiers relatifs au handicap.

Les relations entre les associatifs et les DMR ne sont pas uniquement de concurrences. Une DMR, qui revendique alors son statut de généraliste, indique s'être déjà adressée à une association de personnes handicapées pour avoir une expertise sur un dossier :

Q : Et là, vous avez dit que vous êtes allée voir la [association handicap 3].

R : J'ai appelé la [association handicap 3], oui.

Q : C'est des gens que vous connaissez ?

R : Non.

Q : Du tout ? Vous êtes allée les voir parce que c'était accident du travail ?

R : Oui. Je leur ai téléphoné, je leur ai dit qui j'étais, j'ai expliqué. Voilà, j'ai dit : « je sais que vous êtes compétents là-dessus ». Ils m'ont passé leur juriste et effectivement, lui, il n'a eu aucune hésitation. En trois minutes, il a dit : « non, y'a rien à faire ». (E28)

Les relations avec les MDPH peuvent être aussi très bonnes sur le plan personnel, comme l'indique ce DMR :

R : J'ai fait le point avec mon référent la semaine dernière – c'est devenu un copain quoi : on discute, il me donne des chiffres, il m'explique et puis j'peux rien lui demander, il ne peut rien me demander puisqu'on n'a pas de cas qui vont d'un côté ou de l'autre. Mais y'a un an et demi, il nous a reçu, tous les délégués, pour nous expliquer son organisation, comment il travaillait ; et là, il vient de me dire :

« début de l'année prochaine, on finit notre réorganisation, tu viens avec les six autres délégués, on passe une demie journée, on vous explique maintenant l'organisation définitive ». Donc très ouvert hein.

Q : D'accord. Donc c'est pas du tout une question de fermeture ?

R : (Rire). Non, pas du tout, alors là. Mais j'vous dis, les deux cas : on a des réponses dans la semaine, complètes, détaillées, précises.(E18)

Le capital des DMR n'est alors pas la seule explication du succès de l'institution (sur ce point, voir la partie sur les délégués du Médiateur et l'importance, pour la réussite de leur travail, du capital social dont ils disposent – Comment tient une institution ?). Elle doit faire face à la procédure de conciliation mise en place en son sein :

R : Vous allez être déçu. Moi, je suis correspondant de la MDPH. J'ai [d'excellentes]relations avec la MDPH. C'est le directeur adjoint qui est mon référent, et puis maintenant il a une juriste avec lui là. On n'a pas de cas.

Q : Ah c'est un déficit ? Ça veut dire que ce n'est pas un problème de relation, c'est un déficit de cas. Vous n'avez pas de problème ?

R : Non, on n'a pas de cas. On a deux handicapés par an qui viennent nous voir parce que y'a des délais pour leur carte de stationnement ou pour le niveau de leur handicap.

Q : Pourtant y'a un contentieux MDPH sur le dernier rapport du CNSA qui est somme toute relativement convenable...

R : Mais la MDPH, les gens, les handicapés, lorsqu'ils ont une démarche de réclamation ou d'information à faire, le font avec les MDPH ou les CHL là, Coordination Handicap Local.

Q : Ils passent pas par vous ?

R : Non. Et si ils y vont c'est parce que ça se passe bien. Parce qu'ils ont aussi un – c'est dommage, je me rappelais plus qu'on allait parler de ça, j'ai fait un schéma de fonctionnement – ils ont une branche gracieuse...

Q : La conciliation.

R : Oui c'est ça. La branche gracieuse. Puis ils ont la branche, ceux qui veulent aller au contentieux, ils peuvent y aller immédiatement.

Q : Et donc ils ont tendance à passer par la branche gracieuse, à l'interne à la MDPH ?

R : Ouais. Ils font presque une réclamation préalable au niveau de la MDPH, soit écrite, soit orale. Après la réponse : soit, des fois, leur dossier est réexaminé, soit il est pas réexaminé, on leur dit : « bah non, on confirme, c'est ça, c'est pas autrement » ou « votre carte : oui y'a du délai, on est désolé mais ça va venir » etc. Et puis, ils vont au contentieux s'ils le souhaitent mais ils viennent pas chez nous. (...). Donc, je ne peux rien vous dire sur la MDPH. Par contre, on a d'excellentes relations. Et les deux cas qu'on a traité cette année ou l'année dernière, on envoie, (...) ils nous répondent : (...) C'est parfaitement net, précis, clair, complet.(E18)

Cette procédure de conciliation peut être prise en charge de plusieurs façons par la MDPH. Nous avons étudié le fonctionnement de quatre MDPH relativement au fonctionnement de leur procédure de conciliation. Deux cas de figure se sont présentés. Premier cas de figure : la procédure de conciliation est un service mis en place par le service juridique (quand il y en a un) ou directement par la direction. Second cas de figure, la mission de conciliation échappe pour l'essentiel à la direction. Dans ce cas, la direction semble tenir moins compte des avis rendus par les conciliateurs. Dans les deux cas de figure, des associatifs peuvent faire office de conciliateurs. Dans une des MDPH interrogées, des associatifs assurent les fonctions de conciliation, mais la conciliation est, selon l'un des conciliateurs interrogé par téléphone, « au point mort ». La procédure ne fonctionne plus. Ce conciliateur affirme ne pas avoir reçu de cas depuis un certain

temps. Dans un autre cas, il semblerait que les associatifs indiquent que les courriers que la MDPH dit envoyer ne le sont pas en réalité. Dans ce dernier cas, les associatifs ne font pas office de conciliateurs. Dans un troisième cas, un membre d'un conseil départemental d'une association, qui est aussi médecin, fait office de conciliateur, et la présentation qui en est assurée sur le site internet de l'association en question est beaucoup plus favorable à cette procédure de conciliation, indiquant qu'elle peut être source « d'information et d'explication » des décisions de la MDPH. Dans ce département, la responsable du service juridique interrogé par téléphone indique avoir recours à trois conciliateurs. Hormis ce médecin « très engagé », également membre de la CDAPH, ce département a recours à un ancien de CAP EMPLOI et à une présidente départementale de l'une des plus grandes associations de personnes handicapées. Dans ce département, les dossiers de conciliation sont établis par le service juridique de la MDPH, les avis sont transmis ensuite aux membres de la CDAPH. La procédure est donc totalement organisée par le département. Dans le dernier département étudié, la conciliation est aussi organisée par le département qui désigne les personnes qualifiées, comme le veut la loi. La conciliation se déroule au sein des locaux de la MDPH. Les personnes qualifiées ne sont pas dans ce cas des associatifs, mais des « experts ». La MDPH se félicite d'ailleurs de pouvoir bientôt compter dans les rangs de ses conciliateurs un « expert » local des politiques de la dépendance. Il nous est indiqué que l'un des membres est membre d'une structure associative. Il nous est alors précisé immédiatement qu'il s'agit « d'un salarié » de cette association, certainement pour nous faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'un engagement militant dans cette association, qui fait essentiellement de la gestion d'établissement. Au sein de cette MDPH, il existe une procédure de médiation interne, assurée par la responsable de l'équipe pluridisciplinaire. Questionné sur le point de savoir si la MDPH entretient des rapports avec le Médiateur de la République, le directeur de la MDPH indique ne pas souhaiter servir de médiateur, « car la médiation peut servir à tout ». Ce qui est ici pointé, c'est l'entrée d'un point de vue totalement extérieur à la MDPH dans la gestion des dossiers de la MDPH. Dans le rapport parlementaire déposé par Paul Blanc et Annie Jarraud-Vergnolle au Sénat quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2005, il est fait état du rôle du « médiateur » dans la MDPH de Seine-et-Marne. Sous l'appellation de « médiateur », il s'agit en réalité des fonctions de conciliation :

L'activité du médiateur dans la MDPH de Seine-et-Marne

Le choix qui a été fait par notre MDPH de se doter d'une médiatrice permanente s'est révélé judicieux. En créant cette fonction au sein même de l'organigramme de la MDPH, l'idée était de pouvoir traiter très rapidement les recours gracieux sur les décisions prises par la CDAPH et de mettre en place une fonction de « tiers » par rapport aux évaluations menées par l'équipe pluridisciplinaire.

En procédant de la sorte, la MDPH a été en mesure :

- d'apporter des explications aux familles qui engageaient des recours contentieux sur des décisions de la CDAPH qu'elles ne comprenaient pas, ce qui est souvent le cas après attribution d'une AEEH. En effet, nombreuses sont les familles qui ne comprennent pas le mode de calcul de l'AEEH et qui en l'absence de connaissance des règles, engagent un recours. Il n'est également pas rare que ces mêmes familles apportent des éléments nouveaux qui sont de nature à modifier l'évaluation des besoins de compensation ;

- d'interroger l'équipe pluridisciplinaire sur l'évaluation qui a été menée ou même de lui apporter des compléments d'information qui ont pour effet de modifier l'appréciation de la situation.

Cette fonction a également permis de repérer des cas nécessitant une intervention des services sociaux en complément de celle de la MDPH.

La médiatrice est également en relation avec le Médiateur de la République et ses délégués. Le Médiateur s'adresse à elle dès lors qu'il est saisi d'une situation et qu'il souhaite avoir des éléments

d'explication ou souhaite qu'une médiation soit mise en œuvre. Elle a réalisé elle-même trente-quatre médiations. On citera aussi un dossier étudié quatre fois la même année.

La médiatrice a traité cinq cent six dossiers en 2007, dont six qui ont demandé à être traités deux fois. Le principe de travail avec la CDAPH est le suivant : après étude approfondie, un avis est formulé par la médiatrice auprès de la CDAPH plénière qui prend connaissance de l'analyse qu'elle a faite et des propositions qu'elle formule. Celle-ci prend alors une nouvelle décision ou confirme son premier avis.

Ce dispositif a porté ses fruits puisque le nombre de recours contentieux engagés contre les décisions de la CDAPH est passé de 450 à 177 pour l'année 2007.

Source : Rapport d'activité de la MDPH de Seine-et-Marne pour 2007⁶¹²

De fait, la MDPH gère en interne les possibles contestations de décisions de CDAPH, comme l'y invite la loi. Pour le reste des actes relatifs aux dispositifs « handicap », elle ne renvoie pas les cas problématiques sur les décisions de CDAPH (attribution de cartes de stationnement, taux de handicap) au Médiateur, mais préfère les traiter en interne. Elle n'est donc incitée à transmettre que les cas qui ne relèvent pas de la CDAPH, mais nous pouvons faire l'hypothèse que ces cas peuvent arriver directement, du fait de la notoriété de l'institution, par le biais des associations ou des travailleurs sociaux, sur le bureau des DMR.

Q : Et vous avez aussi mentionné tout à l'heure que c'était une association qui vous avait envoyé le premier cas de handicap.

R : Oui, c'était [association handicap 1], je crois.

Q : Et c'est des gens que vous connaissiez déjà ou c'est des gens qui se sont adressés au Médiateur parce que vous étiez médiateur ?

R : Non. Y'a des gens que je connais parce que quand j'étais à la mairie, dans le secteur, comme j'avais la santé etc. donc j'étais en relation : c'était les services que j'avais qui instruisaient les dossiers de subvention pour [Association Handicap 2], [Association handicap 1], enfin toutes ces grosses associations donc je connaissais, moi, les présidents parce que j'avais l'occasion de les voir. Mais, maintenant, je pense que c'est plus les mêmes. D'ailleurs, ça a bougé. Non, là, c'est des personnes qui sont envoyées chez les Médiateurs comme ça. Alors, peut-être que c'est un assistant social qui vaguement connaissait mon nom, quand il a dû le voir sur le site internet, peut-être, c'est possible. (...). Je l'ai rappelé après, j'ai dit : « mais vous leur racontez n'importe quoi » (rires). (...) Voilà. Donc, vous voyez, je n'ai pas eu beaucoup de cas.

Q : Trois cas de handicaps qui ne sont donc jamais transmis par les MDPH.

R : Non, j'en n'ai eu aucun de transmis par la MDPH.(E28)

La fonction de conciliation, occupée par les associatifs, qui entretiennent à ce sujet des relations plus ou moins conflictuelles avec les MDPH qui organisent en leur sein, notamment matériellement mais aussi humainement en sélectionnant les « personnes qualifiées », laisse donc peu de place à la médiation réalisée par le Médiateur de la République. Celui-ci n'a donc pas eu à faire face à un afflux de dossier relatif au handicap.

L'analyse comparée des procédures de médiation et de conciliation permet de rejoindre les conclusions d'Isabelle Sayn sur le recours gracieux à la CAF. Il est en effet tout à fait possible que l'institution du Médiateur n'ait pas pour effet de substituer le recours gracieux au contentieux⁶¹³ mais de procéder à une augmentation contrôlée du contentieux, sur un mode

⁶¹² http://www.senat.fr/rap/r08-485/r08-485_mono.html#fn36.

⁶¹³ « On observe, de façon générale, une diminution du nombre de ce type de recours lorsque la MDPH a mis en place une procédure de médiation et de conciliation. Toutefois, 39 % déclarent avoir eu plus de recours contentieux que de recours gracieux ». (Paul Blanc, Rapport n°485 : « Les MDPH sur la bonne voie : premier bilan, quatre ans après la loi du 11 février 2005 », 24 juin 2009, Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r08-485/r08-4859.html>)

comparable à celui dégagé par Isabelle Sayn à propos des CAF, montrant que celles-ci ont déplacé l'espace où se dit le droit à l'occasion de la formation d'espaces de controverses internes, sans rien céder du contrôle exercé sur les procédures, sur leur possibilité de définir l'identité des acteurs en situation et sur l'orientation vers certaines voies de recours⁶¹⁴.

D. Conclusion

Si l'on cherche à évaluer la présence du Médiateur sur le secteur du handicap en termes de quantité de dossiers traités, on peut donc avancer la conclusion que la loi de 2005 n'a pas fait croître le rôle du Médiateur. Toutefois, la rédaction de cet article de loi a également empêché l'émergence d'un médiateur sectoriel. Mais l'efficacité de cette démarche ne se mesure pas nécessairement en termes quantitatifs. Il est possible que, ce faisant, le Médiateur ait pu renforcer sa présence auprès d'instances décisives pour sa pérennité, en renforçant sa capacité à monter en généralité à partir des situations, des « cas » qui lui sont proposés.

En effet, la présence sur le terrain de correspondants locaux dans les MDPH donne au MDR la légitimité pour poser un diagnostic sur la mise en œuvre de cette politique publique. Les rapports du Médiateur fonctionnent alors comme des rapports parlementaires ou des missions d'inspection.

Le rapport 2007 du MDR est centré autour de la thématique du Médiateur comme donnant une « vision concrète de la mise en œuvre des politiques publiques⁶¹⁵ ». Le MDR y consacre, à la différence des rapports 2009 et 2010 une partie spécifique au fonctionnement des MDPH, à partir d'une enquête par questionnaire menée auprès des DMR correspondants des MDPH :

Un rapide tour de France des MDPH confirme plusieurs types de dysfonctionnements.

À commencer par la question du transfert des moyens et notamment des personnels des ex-Cotorep et des ex-CDES vers les MDPH et les GIP mis en place pour en assurer la gestion. À n'avoir pas voulu permettre la mise à disposition d'office puis un détachement de longue durée de ces divers personnels comme cela a été pratiqué pour les TOS vers les collèges et lycées, on a assisté à des refus caractérisés de collaboration et de mutation d'un nombre important de ces personnels des ex-Cotorep et ex-CDES. Pour exemple : dans un important département qui comptait 61 personnes à l'ex-Cotorep et dont 49 devaient se trouver mises à disposition de la MDPH, on a « essuyé » 30 refus de mutation non compensés par l'État. On peut à juste titre se demander quelles missions remplissent aujourd'hui les agents en question dans les services de l'État⁶¹⁶.

Le MDR peut ainsi produire un avis informé sur le fonctionnement de ces nouvelles MDPH, à l'aune de l'aperçu que lui en donnent les remontées locales de ses DMR. Il est d'ailleurs reconnu comme un interlocuteur disposant d'une expertise spécifique sur le sujet. Dans son rapport 2008, le MDR indique :

En mars 2008, le Médiateur de la République était auditionné par le comité de suivi de la politique du handicap, dont l'objectif est d'établir un bilan de la mise en œuvre concrète de la politique du handicap et de proposer les réajustements nécessaires⁶¹⁷.

⁶¹⁴ Sayn Isabelle (2007), « Le pouvoir de l'organisation : maîtrise des ressources juridiques et maîtrise du recours au juge dans la branche famille de la Sécurité sociale ». *Droit et société*, n°67, p. 649-669.

⁶¹⁵ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2007, p. 13

⁶¹⁶ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2007, p. 11

⁶¹⁷ Rapport annuel du Médiateur de la République, 2008, p. 65

La position de surplomb à laquelle son réseau de correspondant peut prétendre lui donner accès lui permet de produire des propositions de réformes et de participer à l'élaboration des réformes de l'Etat, facette particulièrement valorisée des activités de l'institution.

Bibliographie

Abbott, Andrew. (2003) « Ecologies liées : à propos du système des professions » in *Les professions et leurs sociologies. Modèles théoriques, catégorisations, évolutions*. Sous la direction de Pierre-Michel Menger. Paris : Editions de la MSH, p. 29-50

Agrikoliansky, Eric, Isabelle Sommier, et Olivier Fillieule (dir.). (2010) *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestation dans les sociétés contemporaines*. Paris: La Découverte / Recherches.

Agrikoliansky, Éric. (2003) « Usages choisis du droit : le service juridique de la ligue des droits de l'homme (1970-1990) ». *Sociétés contemporaines*, n° 52, p. 61-84.

Akrich, Madeleine, Michel Callon, et Bruno Latour (2006) *Sociologie de la traduction : textes fondateurs*. Paris: École des mines de Paris.

Alessandro Pizzorno, « Political exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », in Colin Crouch et Alessandro Pizzorno, eds., *The Resurgence of Class Conflicts in Western Europe Since 1968*, vol. 2, New York, Holmes and Meier, p. 277-298.

Aubin, Emmanuel (2009), *Droit des étrangers*, Paris : Gualino.

Auby, Jean-Bernard, et Loïc Azoulai. (2009). *L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du droit public*. Paris: Mission de recherche Droit et Justice.

Bacache-Beauvallet, Maya ; Bounie, David ; François, Abel (2011), « Existe-t-il une fracture numérique dans l'usage de l'administration en ligne ? », *Revue économique*, vol. 62.

Bailey, Frédérick-George (1971). *Les règles du jeu politique*. Paris : PUF.

Barbot, Janine (2002) *Les malades en mouvements. La médecine et la science à l'épreuve du sida*. Paris: Balland.

Barbot, Janine. (2008) "Soigner en situation de risque judiciaire. Refus de transfusion et responsabilité médicale." *Revue française de science politique*, vol. 58, n. 6, p. 985-1014.

Barthélémy, Fabienne. (2009) "Médiateur social, une profession émergente?" *Revue française de sociologie*, vol. 50, n. 2, p. 287-314.

Barthélémy, Fabienne. (2009) « Médiateur social, une profession émergente ? ». *Revue française de sociologie*, vol. 50, p. 287-314.

Bastard, Benoît, et Laura Cardia-Vonèche (1990) *Le divorce autrement : la médiation familiale* Paris: Syros-Alternatives.

Bastard, Benoit. (2008) « Un processus de professionnalisation au détriment de la profession ? La médiation familiale en France », in *Penser la négociation*, sous la direction de Didier Vrancken, Christophe Dubois et Frédéric Schonaers. Bruxelles : De Boeck Université, p. 17-28.

Baudot, Pierre-Yves. (2011) « L'incertitude des instruments. L'informatique et le changement dans l'administration ». *Revue Française de Science Politique*, vol. 61, n°1, p. 79-103

Baudot, Pierre-Yves et Anne Revillard. (2012), « Le Médiateur de la République, périmètre et autonomisation d'une institution », *Revue Française d'Administration Publique*, à paraître.

Baudot, Pierre-Yves, et Anne Revillard. (2011) "Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative." *Revue française d'administration publique*, vol., n. 137-138, p. 193-207.

Baudot, Pierre-Yves, et Thomas Ribémont (2010), « Relation administrative et ressources juridiques. Le Médiateur de la République face aux personnes handicapées et aux étrangers », Communication dans le cadre de l'atelier « Les instruments juridiques dans le jeu politique », coordonné par Christine Rothmayr, Pierre Noreau, Claire de Galembert et Laurence Dumoulin, congrès SQSP, Québec, mai 2010.

Becker, Howard (2002), *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte.

Becker, Howard S (1985) *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

Belley, Jean-Guy. (1986) "L'État et la régulation juridique des sociétés globales : pour une problématique du pluralisme juridique." *Sociologie et sociétés*, vol. 18, n. 1, p. 11-32.

Benamouzig, Daniel. (2010) "L'évaluation des aspects sociaux en santé. La formation d'une expertise sociologique à la Haute Autorité de santé." *Revue française des affaires sociales*, vol., n. 1-2, p. 187-211.

Bérard, Jean ; Chantraine, Gilles (2008), *80 000 détenus en 2017 ? Réforme et dérive de l'institution pénitentiaire*, Paris : Ed. Amsterdam.

Bereni, Laure, Sébastien Chauvin, Alexandre Jaunait, et Anne Revillard (2008) *Introduction aux gender studies. Manuel des études sur le genre*. Bruxelles: De Boeck.

Bereni, Laure. (2007) "Du 'MLF' au 'Mouvement pour la parité'. La genèse d'une nouvelle cause dans l'espace de la cause des femmes." *Politix*, vol. 20, n. 78, p. 107-132.

Bereni, Laure. (2009) "Quand la mise à l'agenda ravive les mobilisations féministes. L'espace de la cause des femmes et la parité politique (1997-2000)." *Revue française de science politique*, vol. 59, n. 2, p. 301-323.

Berthoud-Aghili Novine, « Le dialogue interculturel à l'école : rôles de la médiation », in *Pourquoi des approches interculturelles en sciences de l'éducation*. Bruxelles : De Boeck Université, 2002, p. 147-162

Bessy, Christian et Chateauraynaud, Francis (1995), *Experts et Faussaires : Pour une sociologie de la perception*, Paris, Editions Métailié.

Bezès Philippe et Patrick Le Lidec. (2011) « Ordre institutionnel et genèse des réformes ». In *Sociologie de l'institution*, sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé. Paris : Belin, p. 55-73.

Bezès, Philippe. (2009) *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*. Paris : PUF/Le Lien Social.

Blankenburg, Erhard. (1994) "La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la Justice." *Droit et société*, vol., n. 28, p. 691-703.

Boltanski, Luc (1990), *L'amour et la justice comme compétences: trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Métailié.

Boltanski, Luc (2009), *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

Boltanski, Luc et Darré, Yan et Schiltz, Marie-Ange (1984), « La dénonciation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°51, vol 51, p.3-40.

Boltanski, Luc, et Laurent Thévenot (1991) *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre (1998), *La médiation pénale en France et aux Etats-Unis*, Paris : MSH-REDS-LGDJ.

Bonafé-Schmitt, Jean-Pierre (2003), « La médiation sociale et pénale », in *Les médiations, la médiation, èrès « Trajets »*.

Bouagga, Yasmina (2010), « Renter dans le droit commun ? Comment les étrangers en prison subissent et pratiquent la loi », *Nouvelle revue internationale de criminologie*, vol. VII

Bourdieu, Pierre (1980) *Le sens pratique*. Paris: Les Editions de Minuit.

Bourdieu, Pierre et Monique de Saint-Martin. (1982) « La Sainte Famille. L'épiscopat français dans le champ du pouvoir », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°44-45, p. 2-53.

Bourdieu, Pierre. (1980), « Le capital social. Notes provisoires ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°31, p. 2-3.

Bourdieu, Pierre. (1986) « L'illusion biographique ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n°62-63, p. 69-72.

Bourdieu, Pierre. (1990), « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81/82, p. 86-96.

Boussard, Valérie et Salvatore Maugeri (dir.). 2003 *Du politique dans les organisations*. Paris : L'Harmattan.

Bousta, Rhita. (2007) "Contribution à une définition de l'Ombudsman." *Revue française d'administration publique*, vol., n. 123, p. 387-398.

Braibant, Guy. (1992) "Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité." *Revue française d'administration publique*, vol., n. 64, p. 687-691.

Breviglieri, Marc, Pattaroni, Lucas et Stavo-Debauge, Joan (2003), "Quelques effets de l'idée de proximité sur la conduite et le devenir du travail social", *Revue suisse de sociologie*, vol. 29, n°1, p. 141-157.

Burstein, Paul. (1991) "Legal mobilization as a social movement tactic: the struggle for equal employment opportunity." *American Journal of Sociology*, vol. 96, n. 5, p. 1201-1225.

Cantelli, Fabrizio. (2010) "Quel travail politique sur la plainte des patients ? Regards croisés sur les cas belge et québécois." *Actes éducatifs et de soins, entre éthique et gouvernance*, <http://revel.unice.fr/symposia/actedusoin/index.html?id=594>

Cantelli, Fabrizio. (2011) "La plainte comme un droit ? Médiation, politiques publiques et droits des patients Médiation, politiques publiques et droits des patients." *Quaderni*, n. 76.

Cardi, Coline (2009), « Le féminin maternel ou la question du traitement pénal des femmes », *Pouvoirs*, n° 128.

Carpenter, David. (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy, Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies (1862-1928)*. Princeton: Princeton University Press.

Chabanol, Daniel (2009), *La pratique du contentieux administratif*, Paris : Litec.

Chantraine, Gilles, et Dan Kaminski. (2007) "La politique des droits en prison." *Champs pénal*, vol. 4, p. Revue en ligne : URL : <http://champpenal.revues.org/document2581.html>

Chantraine, Gilles, et Dan Kaminski. (2007) "La politique des droits en prison." *Champs pénal*, vol. 4, p. Revue en ligne : URL : <http://champpenal.revues.org/document2581.html>

Chantraine, Gilles, et Grégory Salle. (2009) "Le droit emprisonné? Sociologie des usages sociaux du droit en prison." *Politix*, vol., n. 87, p. 93-117.

Chappe, Vincent-Arnaud (2010) *La genèse de la HALDE : un consensus a minima* Sarrebruck: Editions Universitaires Européennes.

Chappe, Vincent-Arnaud. (2009). *La création de la HALDE : les ambiguïtés d'un dispositif de renforcement du droit*. Paris: Communication au congrès de l'Association française de sociologie (14-17 avril 2009), Réseau thématique 13 "Sociologie du droit et de la justice".

Chauvel, Louis. (1998) *Le destin des générations : structure sociale et cohortes en France au XXe siècle*. Paris : PUF.

Chauvière, Michel. (2002) "La téléphonie sociale entre bénévolat et salariat : réflexions sur un paradoxe après le colloque de novembre 2001." *Revue française des affaires sociales*, vol. 4, n. 4, p. 63-71.

Chauvière, Michel. (2009) "Emergence des écoutes téléphoniques à vocation sociale en France." *Le journal des psychologues*, vol. 4, n. 267, p. 24-29.

Cobb, Roger W., et Charles D. Elder (1972) *Participation in American politics : the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon.

Commaille, Jacques (1994) *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*. Paris: PUF.

Commaille, Jacques, et Patrice Duran. (2009) "Pour une sociologie politique du droit." *L'Année Sociologique*, vol. 59, n. 1, p. 11-28.

Contamin, Jean-Gabriel, Emmanuelle Saada, Alexis Spire, et Katia Weidenfeld (2008) *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*. Paris: La Documentation française/Perspectives sur la justice.

Corten, Olivier. (1998) "Eléments de définition pour une sociologie politique du droit." *Droit et Société*, vol. 39, p. 347-370.

Cotterau, Alain. (2002) « Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré, puis évincé par le droit du travail (France, XIXe siècle) ». *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, n°2, p. 1521-1557.

Cousin, Bruno et Sébastien Chauvin. (2010) « La dimension symbolique du capital social : les grandes cercles et Rotary clubs de Milan ». *Sociétés contemporaines*, n° 77, p. 111-137.

Crozier, Michel, et Erhard Friedberg (1977) *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Seuil.

Dauphin, Sandrine. (2002) "Les associations de femmes et les politiques d'égalité en France : des liens ambigus avec les institutions." *Pyramides*, n. 6, p. 149-169.

Dauphin, Sandrine (2010) *L'Etat et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité?* Rennes: Presses Universitaires de Rennes/Archives du féminisme.

De Singly François et Claude Thélot. (1989) *Gens du privé, gens du public : la grande différence*. Paris : Dunod.

Delobbe Nathalie et Christian Vandenberghe. (2001) « La formation en entreprise comme dispositif de socialisation organisationnelle : enquête dans le secteur bancaire ». *Le travail humain*, vol. 64, n°1, p. 61-89.

Demestre, Sandra ; Roulet, Alexandra (2010), « La politique française d'immigration depuis 2006 », *Regards croisés sur l'économie*, n° 8.

Desbarats, Isabelle et Sandrine Kopel. (2005) « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française. De la précarité juridique à l'atout managérial ? ». *Revue Française d'Administration Publique*, n°115, p. 481-493.

Dezalay, Yves, et Bryant G. Garth (2002) *La mondialisation des guerres de palais. La restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"*. Paris: Seuil.

DiMaggio, Paul et Walter Powell. (1983) « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review*, vol. 48, n. 2, p. 147-160.

Divay, Sophie. (2010) « La médiation sociale : "un nouveau métier" plus de dix ans après son émergence ? », in *Sociologie des groupes professionnels*. Sous la direction de Didier Demazière et Charles Gadéa. Paris : La Découverte, p. 242-251.

Dodier, Nicolas (1995), *Les Hommes Et Les Machines : La Conscience Collective Dans Les Sociétés Technicisées*, Paris, Éditions Métailié.

Domingo, Marc (2009) « Le juge dans l'épaisse forêt du droit », *Recherche Droit et Justice*, n° 32, printemps-été.

Donnat, Olivier (2009), *Les pratiques culturelles des Français à l'ère du numérique. 1997-2008*, Paris : La découverte.

Donzelot, Jacques (mars-avril 2004), « La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », *Esprit*, n° 303.

Dubois, Vincent (2009), « Le paradoxe du contrôleur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°178, p. 28-49.

Dubois, Vincent (2010) « Politiques au guichet, politiques du guichet », in *Politiques publiques 2 : Changer la société*, sous la direction d'Olivier Borraz et Virginie Guiraudon. Paris : Presses de Sciences Po, p. 265-286

Dubois, Vincent (2010), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris : Economica, 3^e éd.

Dupuy François et Thoenig, Jean-Claude (1985), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

Dupuy, Claire et Charlotte Halpern. (2009) « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue Française de Science Politique*, vol. 59, n°4, p. 701-722.

Duran, Patrice (2002), "L'avenir des autorités administratives indépendantes." In *L'aménagement en 50 tendances*, sous la direction de Serge Wachter, Laurent Davezies, Patrice Duran, Cyria Emelianoff, Daniel Gaxie, Vincent Renard et Jacques Theys. La Tour-d'Aigues Editions de l'Aube/DATAR.

Durkheim, Emile (1997 [1893]), *De la division du travail social*, Paris, PUF.

Edelman, Murray J. (1964) *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Ewick, Patricia et Silbey, Susan (1998), *The common place of law: Stories from everyday life*, Chicago, University of Chicago Press.

Faget, Jacques (dir.). (2005) *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*. Pessac: Presses universitaires de Bordeaux.

Faget, Jacques. (2005), « Médiation et action publique. La dynamique du fluide », in Jacques Faget, dir., *Médiation et action publique. La dynamique du fluide*. Bordeaux: Presses universitaires de Bordeaux, p. 11-35.

Fassin, Didier (2000), «La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Vol 55, n°5, p. 955-981.

Fassin, Didier (2004), *Des maux indicibles: Sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte.

Fassin, Eric (11/2009), « L'immigration : un "problème" si commode », *Le Monde diplomatique*.

Felstiner, W, R.L. Abel, et A. Sarat. (1980-1981) "The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming." *Law and Society Review*, vol. 15, p. 631-654.

Fillieule, Olivier (2003), « Local Environmental Politics in France: The Case of the Louron Valley (1984-1996) », *French Politics*, n°3, p. 305-330.

Fischer, Nicolas. (2009) "Jeux de regards. Surveillance disciplinaire et contrôle associatif dans les centres de rétention administrative." *Genèses*, n. 75, p. 45-65.

Fischer, Nicolas. (2009) "Une frontière "négociée". L'assistance juridique associative aux étrangers placés en rétention administrative." *Politix*, n. 87, p. 71-92.

Foucault, Michel (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.

Freidson, Elliott (1986). « Les professions artistiques comme défi à l'analyse sociologique ». *Revue Française de Sociologie*, vol. 27, n°3, p. 431-443

Froment, Jean-Charles (2011), « La réforme pénitentiaire en France. Débats intemporels, évolutions conjoncturelles », *Droit et société*, n° 78.

Gamson, William (1975) *The strategy of social protest*. Homewood: Dorsey.

Gateau, Matthieu. (2007) « Du bouche-à-oreille à l'entretien d'embauche. Le recrutement dans les associations de commerce équitable ». *Sociologies pratiques*, n° 15, p. 123-134.

Genevois, Bruno (2009) « Le Gisti : requérant d'habitude ? La vision du Conseil d'Etat », in GISTI, *Défendre la cause des étrangers en justice*, Paris, GISTI/Dalloz.

Giddens, Anthony. (1987) *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*. Paris : PUF.

Gillet, Sylvie. (1994) *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*. Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I.

GISTI (2008), « L'intégration à rebours », *Plein droit*, n° 76.

GISTI (2008), *Le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Paris : La Découverte

Goffman, Erving (1968) *Asiles. Etudes sur la condition sociale des malades mentaux*. Paris : Minuit

Goffman, Erving. (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1 : La présentation de soi*. Paris : Minuit.

Goffman, Erving (1973) *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 2 : Les relations en public*. Paris: Minuit.

Goffman, Erving (1991), *Les cadres de l'expérience*, Paris, Éditions de Minuit.

Gollac, Sybille. (2005) « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *Sociétés contemporaines*, n° 58, p. 41-64.

Goodale, Mark (2009) *Surrendering to utopia : an anthropology of human rights*. Stanford: Stanford University Press.

Granovetter, Mark (1973), « La force des liens faibles », in Granovetter, Mark (2000), *Le marché autrement*, Paris : Desclée de Brouwer.

- Gregory, Roy, et Philip Giddings (dir.). (2000) *Righting wrongs. The Ombudsman in six continents*. Amsterdam: IOS Press.
- Griffiths, John. (1986) "What is Legal Pluralism." *Journal of legal pluralism*, n. 24, p. 1-55.
- Grossman, Emiliano, et Sabine Saurugger (2006) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin.
- Guillaume-Hofnung, Michèle (2009) *La médiation*. Paris: PUF/Que sais-je?
- Hafner-Burton, Emilie, et James Ron. (2009) "Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes." *World Politics*, vol. 61, n. 2, p. 360-401.
- Hafner-Burton, Emilie, et Kiyoteru Tsutsui. (2005) "Human rights in a globalizing world: the paradox of empty promises." *American Journal of Sociology*, vol. 110, n. 5, p. 1373-1411.
- Hafner-Burton, Emilie, Kiyoteru Tsutsui, et John Meyer. (2008) "International human rights law and the politics of legitimation. Repressive states and human rights treaties." *International Sociology*, vol. 23, n. 1, p. 115-141.
- Hafner-Burton, Emilie. (2008) "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem." *International Organization*, vol. 62, n. 4, p. 689-716.
- Hall, Stuart (1994), « Codage/décodage », *Réseaux*, Vol 12, n°68.
- Havard Duclos, Bénédicte, et Nicourd, Sandrine (2005), *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Paris, Payot.
- Henrard, Jean-Claude. (2007), « Répondre à la dépendance et aux handicaps : 5e risque ou 5e branche de sécurité sociale ? », *Gérontologie et société*, n°123, p. 213-227.
- Héran, François. (1988) « Un monde sélectif : les associations ». *Economie et statistique*, n°208, p. 17-31.
- Herzog-Evans, Martine (1996), « Le droit pénitentiaire : un droit faible au service du contrôle des détenus », in Faugeron, Claude ; Chauvenet, Antoinette ; Combessie, Philippe (dir.), *Approches de la prison*, Bruxelles : De Boeck.
- Hill, Larry B. (1974) "Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy." *American Political Science Review*, vol. 68, n. 3, p. 1075-1085.
- Hughes, Everett Cherrington (1958) *Men and their work*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Israël, Liora. (2001) "Usages militants du droit dans l'arène judiciaire : le cause lawyering." *Droit et société*, n. 49, p. 793-824.
- Israël, Liora (2009) *L'arme du droit*. Paris: Presses de Sciences Po/Contester.
- Jaeger, Marcel (2009) « Quand le législateur découvre la notion de projet de vie... ». *Informations sociales*, n°156, p. 142-144.
- Jaunait, Alexandre (2005) *Comment pense l'institution médicale? Une analyse des codes français de déontologie médicale*. Paris: LGDJ.
- Jeannot, Gilles. (1996), « When Non-social Public Services Take Care ». In *Who Cares ?*, sous la direction de Wolfgang Wirth et Hans Joachim Schulze. Londres : Cassel, p. 63-75.
- Jestaz, Philippe. (1994) « Le principe d'égalité des personnes en droit privé », in *La personne humaine, sujet de droits*, Paris, PUF.
- Julien-Laferrière, François (1996), « La rétention des étrangers aux frontières françaises », *Cultures & Conflits*, n°23.

Julien-Laferrrière, François (2004), « La loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour en France et à la nationalité – Une modification d'ampleur de l'ordonnance du 2 novembre 1945 », *L'Actualité Juridique Droit Administratif*.

Karstedt, Susanne (2007), "Human Rights." In *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, sous la direction de George Ritzer. Blackwell Reference Online. http://www.sociologyencyclopedia.com/subscriber/tocnode?id=g9781405124331_chunk_g978140512433114_ss1-52

Keck, Margaret E., et Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kensey, Annie (octobre 2010), « Dix d'évolution du nombre de personnes écrouées de 2000 à 2010 », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n° 35

Kristeva, Julia (2005) « Handicap ou le droit à l'irréremédiable », *Etudes*, t. 402, n°5, p. 619-629

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (dir.). (2008) *European Ombudsman Institutions*. Vienne/New York: Springer.

Lafore, Robert. (2004) « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" ». *Revue Française des Affaires sociales*, n° 4, p. 17-34

Lagroye, Jacques et Michel Offerlé. (2011) « Pour une sociologie des institutions (introduction générale) ». In *Sociologie de l'institution*, sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, Paris, Belin

Lagroye, Jacques, Bastien François et Frédéric Sawicki. (2008) *Sociologie Politique*. Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz

Lagroye, Jacques. (2003) « Les processus de politisation ». In *La politisation*. Sous la direction de J. Lagroye. Paris : Belin, p. 359-372

Lascoumes, Pierre (2008), "L'institutionnalisation de la représentation des usagers du système de santé. Les associations de personnes malades et de personnes handicapées, associations familiales et de consommateurs et leur agrément." In *Les droits des malades et des usagers du système de santé, une législature plus tard*, sous la direction de Didier Tabuteau, p. 65-72. Paris: DES/Presses de sciences po.

Lascoumes, Pierre et Jean-Pierre Le Bourhis, (1996) « Des passe-droits aux passes du droit. Les mises en œuvre socio-juridiques de l'action publique », *Droit et Société*, n°32, p. 51-73

Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès (2004) *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la FNSP.

Latour, Bruno (2002) *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. Paris: La Découverte.

Laurens, Sylvain (2008), « "1974" et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en *turning-point* », *Politix*, n 82, p.69-94.

Laurens, Sylvain (2009), *Une politisation feutrée. Les hauts fonctionnaires de l'immigration en France (1962-1981)*, Paris : Belin.

Le Rat, Christophe, Christine Quélier, Pascal Jarno, et Jacques Chaperon. (2010) "Approche socio-historique de la lutte contre les infections nosocomiales en France." *Santé Publique*, vol. 22, n. 4, p. 367-378.

Legatte, Paul, et Anne Barbé (1992) *Le principe d'équité : défendre le citoyen face à l'administration*. Paris: Presses de la Renaissance.

Lehalle, Sandra (2006), *Le contrôle social des établissements de détention Les cas de la France et du Canada*, Thèse de doctorat de criminologie, Université de Montréal, Université de Pau, sous la dir. De Pierre Landreville et Jean-Paul Céré.

Lejeune, Aude. (2011). *Le droit au Droit. Les juristes et la question sociale en France*. Paris : Editions des Archives Contemporaines.

Lipsky, Michael. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individuals in public services*. NY : Russell Sage Foundations.

Magnette, Paul. (2001) "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, p. 933-948.

Manfredi, Christopher P. (2004) *Feminist activism in the Supreme Court : legal mobilization and the Women's Legal Education and Action Fund*. Vancouver: UBC Press.

Mathieu, Lilian (2004) *Comment lutter ? Sociologie et mouvements sociaux* La Discorde ; Paris: Textuel.

Mathieu, Lilian (2006), «Les grèves de la faim lyonnaises contre la double peine : opportunités militantes et opportunités politiques », *L'homme et la société*.

Mathieu, Lilian (2006), *La double peine. Histoire d'une lutte inachevée*, Paris, La dispute.

Maurin, Eric (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Le Seuil.

Mc Bride Stetson, Dorothy, et Amy G. Mazur (dir.). (1995) *Comparative state feminism*. Thousand Oaks: Sage.

McCann, Michael W. (1994) *Rights at work : pay equity reform and the politics of legal mobilization* Language and legal discourse. Chicago, IL: University of Chicago Press.

McCann, Michael W. (2006), "Legal mobilization and social reform movements : notes on theory and its application." In *Law and Social movements*, sous la direction de Michael W. McCann. Aldershot: Ashgate.

Mény, Yves et Jean-Claude Thoenig (1989), *Politiques publiques*, Paris, PUF.

Merry, Sally Engle. (2006) "Transnational human rights and local activism: mapping the middle." *American Anthropologist*, vol. 108, n. 1, p. 38-51.

Michels, Roberto. (1911) *Les partis politiques*. Paris : Flammarion

Mohanu Adrian Vintila. (2007) « L'institutionnalisation du secteur du handicap : entre intégration européenne et européanisation ». In *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*. Sous la direction d'Olivier Baisnée et Romain Pasquier. Paris : CNRS Editions, 2007, p. 245-262

Mohanu Adrian Vintila. (2008) « L'européanisation de la question du handicap à travers le Forum européen des personnes handicapées ». *Alter - European Journal of Disability Research/Journal Européen de Recherche sur le Handicap*, Vol. 2, n. 1, January-March 2008, p. 14-31.

Montpetit Eric, Christine Rothmayr et Frédéric Varone. 2005. «Institutional Vulnerability to Social Constructions. Federalism, Target Populations, and Policy Designs for Assisted Reproductive Technology in Six Democracies». *Comparative Political Studies*, vol. 38, p. 119-142.

Moreau, François (2010), « La santé dans les prisons françaises », *Pouvoirs*, n° 135.

Morhain, Yves (dir.) (1998), *Médiation et lien social*, Paris : Hommes et perspectives.

Mouchard, Daniel (2009), *Etre représenté. Mobilisations d'« exclus » dans la France des années 1990*, Paris : Economica.

Nachi, Mohamed (2006), *Introduction à la sociologie pragmatique : vers un nouveau 'style' sociologique ?*, Paris, Armand Colin.

Naiditch, Michka. (2006) "Usage stratégique de l'information par une association de malades, l'exemple du Lien." *Les Tribunes de la santé*, vol. 12, n. 3, p. 83-95.

Noiriel Gérard et Christine Barats (1998) « La construction des identités de papier : entretien avec Gérard Noiriel ». *Quaderni*, n° 36, p. 59.

Noiriel, Gérard (1991), *La Tyrannie du national*, Paris : Calmann-Lévy.

Noiriel, Gérard (2006) *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIXe-XXe siècle*, Paris, le Seuil.

Noiriel, Gérard. (2007) *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIXe-XXe siècle) - Discours publics, humiliations privées*. Paris: Fayard.

Offerlé, Michel (1998) *Sociologie des groupes d'intérêt*. 2e éd. ed. Clefs. Politique., Paris: Montchrestien.

Palau, Yves, Bernard Stasi, Claire Denis, Marie-Christine Cimadevilla, et Vincent De Briant. (2001) "La fortune de la médiation." *Etudes*, n. 7/8, p. 53-68.

Paterson, Florence, Catherine Barral, Henri-Jacques Stiker et Michel Chauvière. (dir.) (2000) *L'institution du handicap : le rôle des associations, XIXe-XXe siècles*. Rennes : PUR

Pedriana, Nicholas, et Robin Stryker. (2004) "The strength of a weak agency: Enforcement of Title VII of the 1964 civil rights act and the expansion of state capacity, 1965-1971." *American Journal of Sociology*, vol. 110, n. 3, p. 709 – 760

Pélisse, Jérôme. (2005) " A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies " *Genèses*, n. 59, p. 114-130.

Pierson, Paul (2004) *Politics in time : history, institutions, and social analysis*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Poncela, Pierette (1998), « Rendre le droit accessible aux détenus », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1.

Ponet, Philippe. (2005) "La guerre des mondes : de quelques rapports entre univers sociaux différenciés. Le cas du "palmarès des hôpitaux"." *Politix*, vol. 18, n. 72, p. 125-154.

Proteau, Laurence (2009), « Interrogatoire. Forme élémentaire de classification », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°178, vol 3, p. 4-11.

Prouteau Lionel et François-Charles Wolff (2007). « La participation associative et le bénévolat des seniors ». *Retraite et société*, n° 50, p. 157-189

Prouteau, Lionel, et Wolff, François-Charles, « La participation associative et le bénévolat des seniors », *Retraite et société*, 2007/1 n° 50, p. 157-189.

Quéré, Louis. (2005) « Les « dispositifs de confiance » dans l'espace public », *Réseaux*, n°132, p. 185-217

Raisons politiques (2007), n°26, intitulé « Choisir ses immigrés ? », coordonné par Dimitru Sperenta ; Ruëgger, Marc.

Ravaud, Jean-François et Isabelle Ville, dir., (2003) « Personnes handicapées et situations de handicap », numéro spécial de *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°892

Ravaud, Jean-François (1999) « Modèle individuel, modèle médical, modèle social : la question du sujet ». *Handicap. Revue de Sciences Humaines et Sociales*, n°81, p. 64-84.

Reif, Linda C. (2004) *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System (International Studies in Human Rights)*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Revillard, Anne. (2007). *La cause des femmes dans l'Etat : une comparaison France-Québec (1965-2007)*. Thèse de doctorat en sociologie, Ecole normale supérieure de Cachan.

Revillard, Anne. (2009) "L'expertise critique, force d'une institution faible ? Le Comité du travail féminin et la genèse d'une politique d'égalité professionnelle en France (1965-1983)." *Revue française de science politique*, vol. 59, n. 2, p. 279-300.

Revillard, Anne. (2012) "La médiation institutionnelle : un foisonnement de dispositifs (focus)." *Informations sociales*, à paraître

Ribémont, Thomas (à paraître, 2012) *Introduction au droit des étrangers en France*. Bruxelles: De Boeck.

Rostaing, Corinne (2007), « Processus de judiciarisation carcérale : le droit en prison, une ressource pour les acteurs ? », *Droit et société*, n°67, p.577-595.

Sabatier, Paul A., et Hank C. Jenkins-Smith (1993) *Policy change and learning : an advocacy coalition approach* Theoretical lenses on public policy. Boulder: Westview Press.

Sarat, Austin, et Stuart A. Scheingold (dir.). (1998) *Cause lawyering : political commitments and professional responsibilities*, Oxford socio-legal studies. New York: Oxford University Press.

Sayn, Isabelle. (2003), « L'accueil et le traitement des réclamations des allocataires par les CAF », *Recherches et Prévisions* n°73, p. 80-89.

Sayn, Isabelle. (2005) « Jeux de rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit. L'exemple des Caisses d'allocations familiales ». In *Sur la portée sociale du droit. Usages et légitimité du registre juridique*, sous la direction de Liora Israël, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, Laurent Willemez. Paris : PUF.

Sayn, Isabelle. (2007), « Le pouvoir de l'organisation : maîtrise des ressources juridiques et maîtrise du recours au juge dans la branche famille de la Sécurité sociale ». *Droit et société*, n°67, p. 649-669.

Scheingold, Stuart A. (1974) *The politics of rights : lawyers, public policy, and political change*. New Haven: Yale University Press.

Schmitter, Phillippe. (1979) « Still the Century of Corporatism? ». In *Trends Towards Corporatist Intermediation*, sous la direction de Phillippe Schmitter and Gerhard Lehbruch. NY: Sage

Schnapper, Dominique (2010) *Une sociologue au Conseil constitutionnel*. Paris: Gallimard/NRF Essais.

Schneider Anne et Helen Ingram. (1991) « The Choice of Target Populations », *Administration and Society*, vol. 23, n. 3, p. 333-356.

Schneider, Anne, et Helen Ingram. (1993) "Social construction of target populations: implications for politics and policy." *American Political Science Review*, vol. 87, n. 2, p. 334-347.

Siblot, Yasmine (2006) *Faire valoir ses droits au quotidien - Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences-Po/Sociétés en mouvement.

Siblot, Yasmine (2008), « Travailler avec le public : contrainte ou ressource au guichet ? », in Buscatto, Marie ; Lorient, Marc ; Weller, Jean-Marc (dir.), *Au-delà du stress au travail. Une sociologie des agents publics au contact des usagers* Paris : ERES.

Siméant, Johanna (1998), *La cause des sans-papiers*, Paris : Presses de Sciences Po.

Simonet, Maud. (2010) *Le travail bénévole. Engagement citoyen ou travail gratuit ?*. Paris : La Dispute.

Sorignet Pierre-Emmanuel. (2004) « Être danseuse contemporaine : une carrière "corps et âme" ». *Travail, genre et sociétés*, n° 12, p. 33-53.

Sorignet, Pierre-Emmanuel. (2004) « Sortir d'un métier de vocation : le cas des danseurs contemporains ». *Sociétés contemporaines*, n°56, p. 111-132.

Spanou, Calliope (1991) *Fonctionnaires et militants. Etude des rapports entre l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*. Paris: L'Harmattan/ Logiques politiques.

Spire, Alexis (2005), « L'application du droit des étrangers en préfecture », *Politix*, n° 69.

Spire, Alexis (2008) *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris : Raisons d'agir.

Spire, Alexis (2008), « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents de contrôle de l'immigration », in Arborio, Anne-Marie et al. (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, Paris : La Découverte.

Spire, Alexis ; Weidenfeld, Katia (2009), « Les usages sociaux de la justice administrative », *Tracés*, Hors-série.

Stryker, Robin. (2007) "Half Empty, Half Full or Neither? Law, Inequality and Social Change." *Annual Review of Law & Social Science*, n. 3, p. 69-97.

Tabuteau, Didier (2008), "La loi du 4 mars 2002, aboutissement ou commencement?" In *Les droits des malades et des usagers du système de santé, une législature plus tard*, sous la direction de Didier Tabuteau, p. 9-22. Paris: DES/Presses de sciences po.

Tarrow, Sydney (1994) *Power in movement: social movements, collective action, and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles et Sydney Tarrow (2008), *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Paris : Presses de Sciences Po.

Tournier, Pierre V. (2010), « L'état des prisons françaises », *Pouvoirs*, n° 135.

Van der Heijden, Jeroen. (2011) "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept." *Politics*, vol. 31, n. 1, p. 9-18.

Van Maanen, J. (1976). « Breaking in : Socialization to work ». In *Handbook of work, organization and society*, sous la direction de R. Dubin. Chicago : Rand McNally, p. 67-130

Vasseur, Véronique (2000), *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Paris : Le Cherche-midi.

Veyne, Paul (1994 [1971]), *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil.

Warin, Philippe (2002) *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*. Paris: LGDJ/ Droit et société.

Weber, Max (1997 [1971]) *Economie et société. t.1. Les catégories de la sociologie*. Paris: Plon.

Weber, Max (2003) *Le savant et le politique* Paris: La Découverte.

Weil, Patrick (2004), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Paris : Gallimard.

Weller, Jean-Marc. (1998) « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) ». *Sociologie du travail*, vol. 98, n°3, p. 365-392

Wihtol de Wenden, Catherine. (1996) « L'Autre au quotidien », in *L'Autre. Etudes pour A. Grosser*. Paris: Presses de Sciences Po

Wouters, Cas. (1986) « Formalization and Informalization: Changing Tension Balances in Civilizing Processes ». *Theory, Culture & Society*, vol. 3, (2), p. 1-18

Table des matières

Sommaire.....	7
Introduction.....	9
I. Le projet initial : le Médiateur de la République, acteur d'une politique des droits	10
<i>A. La médiation institutionnelle : un foisonnement de dispositifs.....</i>	<i>10</i>
<i>B. L'ordre normatif issu des pratiques de médiation institutionnelle du Médiateur de la République : l'hypothèse d'un Médiateur acteur d'une politique des droits.....</i>	<i>13</i>
1) La contribution du Médiateur au pluralisme normatif.....	13
2) L'hypothèse d'une politique des droits.....	14
3) Les explications envisagées	16
II. La sociologie d'une institution : modalités de l'enquête de terrain.....	17
<i>A. Travail réalisé à la Médiature.....</i>	<i>18</i>
1) Etude des rapports annuels du Médiateur	18
2) Consultation de dossiers courants et observations ponctuelles dans les services centraux	18
3) Entretiens	20
4) Observation de rencontres internationales (co-)organisées par le Médiateur	20
5) Suivi du processus de création du Défenseur des droits.....	21
<i>B. Travail auprès des délégués.....</i>	<i>22</i>
1) La politique de développement territorial du Médiateur	22
2) Observation de formations des délégués	22
3) Entretiens avec des délégués	23
4) Observation de permanences	23
<i>C. Handicap, droits des étrangers, politiques antidiscriminatoires : l'intérêt d'une interface avec d'autres dispositifs de recherche.....</i>	<i>24</i>
<i>D. Modalités d'analyse et de citation des données</i>	<i>25</i>
1) Une exploitation des données par analyse de contenu	25

2) Modalités de citation des données.....	25
III. La fabrique d'une légalité administrative	27
A. <i>De la défense des droits à la fabrique d'une légalité administrative.....</i>	<i>27</i>
B. <i>Une posture en cohérence avec le profil des agents.....</i>	<i>28</i>
C. <i>Ce que le Médiateur nous dit des institutions.....</i>	<i>29</i>
1) Comment se construit une institution.....	29
2) Comment tient l'institution : façade et « pare-feux »	30
3) Une institution à l'interface de différents secteurs de l'action publique ...	30
IV. Plan du rapport.....	30
Chapitre 1 : La construction d'une institution.....	32
I. 1973-1980 : Des choix fondateurs	34
A. <i>Le « Médiateur » : de l'individu à l'organisation.....</i>	<i>34</i>
B. <i>L'émergence d'une doctrine de proximité stratégique avec l'Administration....</i>	<i>37</i>
1) Le refus d'une posture accusatoire.....	37
2) Des « collaborateurs » du Médiateur issus des administrations qu'ils sont amenés à saisir.....	39
C. <i>Participer à la réforme administrative pour ne pas être qu'une « super-assistante sociale ».....</i>	<i>39</i>
II. 1980-1992 : La consolidation de l'institution.....	42
A. <i>Des correspondants départementaux aux délégués.....</i>	<i>42</i>
1) Les correspondants départementaux : une mission aux contours incertains	42
2) Le décret de 1986 : l'officialisation d'un service déconcentré sous tutelle	43
3) L'action des délégués : de la théorie à la pratique.....	44
B. <i>La construction institutionnelle comme travail symbolique : communication et élaboration doctrinale</i>	<i>46</i>
III. 1992-2004 : Internationalisation par le haut, inflexion plus sociale à la base	49
A. <i>Internationalisation et européanisation.....</i>	<i>50</i>

B. Une inflexion plus « sociale » de l'action des délégués du Médiateur	50
1) Le délégué comme « psychothérapeute administrativo-social » ?	50
2) Le partenariat avec la politique de la Ville : de la médiation administrative à la médiation sociale ?	51
3) Une diversification des profils qui ne fait pas l'unanimité.....	52
4) Contrôle des délégués et autonomie institutionnelle : la mise en place d'une politique de « développement territorial ».....	54
IV. 2004-2011 : Extension du périmètre et de la visibilité de l'institution, renforcement d'une identité de « défenseur des droits ».....	55
A. La mise en place de dispositifs d'intervention ciblés	55
1) Prisons et handicap : l'introduction de spécialisations dans l'action des DMR	55
2) L'intégration de dispositifs de médiation sectorielle au siège	56
B. Une visibilité accrue.....	58
1) Une saisine facilitée.....	58
2) Une institution qui communique.....	61
3) Des réformes au-delà du secteur public	61
4) Du Médiateur au Défenseur des droits.....	61
Chapitre 2 : La Médiature au quotidien	63
I. Acteurs et organisation du siège : la Médiature comme reflet de la diversité administrative.....	63
A. L'organisation des services centraux.....	63
1) Des secteurs de l'administration aux secteurs d'instruction de la Médiature	63
2) Des services à vocation transversale	65
B. La Médiature, reflet en microcosme de la diversité administrative.....	66
1) Statuts et trajectoires professionnelles	66
2) La coexistence de cultures administratives contrastées	66
II. La formulation de la plainte	70
A. Une diversité de démarches et d'intermédiaires derrière la « saisine du Médiateur ».....	70

1) Le « filtre parlementaire »	70
2) Transmission par les délégués	72
a) Les critères de la décision de transmission au siège	72
b) Les modalités de transmission de la plainte au siège	73
3) Les autres intermédiaires de transmission de plaintes au Médiateur.....	75
4) Les aiguilleurs de saisine	76
5) Les démarches des requérants auprès du Médiateur : les limites de la « saisine »	77

B. Ecrire au Médiateur : motifs, profils des plaignants et stratégies d'argumentation..... 78

1) A l'origine des plaintes : un fréquent cumul de difficultés.....	78
2) Des plaignants aux profils sociologiques divers et aux compétences administratives variables	80
3) Les stratégies d'argumentation déployées dans les saisines du siège.....	82
a) Faire preuve de sa bonne foi	82
b) Scandale et dénonciation des méfaits de l'administration	82
c) L'argument humanitaire : la mise en avant de la gravité d'une situation personnelle.....	83
d) Agir pour les autres.....	84

III. La réception institutionnelle de la plainte : le travail de la « Recevabilité »
86

<i>A. Le secteur Recevabilité : personnel et organisation du travail</i>	86
<i>B. Identifier l'objet du litige</i>	90
<i>C. Qu'est-ce qu'une plainte recevable ?</i>	90
1) Une co-construction de la recevabilité.....	90
2) Faire la part du « recevable » et de « l'irrecevable » : quelques points de repère	92
a) L'existence d'un litige.....	93
b) La mise en cause d'un organisme public.....	93
c) Les démarches préalables.....	94
d) L'article 11 (existence d'une procédure juridictionnelle en cours).....	95
e) L'article 8 (litiges entre l'administration et ses agents).....	95
f) L'absence de dysfonctionnement : une amorce d'instruction du dossier sur le fond ?	96

D. « Le secteur qui dit non »... et au-delà : la réception de l' « irrecevable ».....	98
---	----

IV. L'instruction des dossiers 101

A. <i>L'organisation du travail au sein des secteurs d'instruction.....</i>	101
1) Conseillers et chargés de mission	101
2) L'instruction et son traçage	102
B. <i>Prise de connaissance et prise de position face au dossier.....</i>	104
1) L'analyse succincte du/de la conseiller-e	104
2) Clarifier l'enjeu du litige et prendre position	105
3) Un médiateur tour à tour procureur et avocat ?	106
4) Les appuis de la réflexion	107
5) En cas de clôture sans tentative de faire changer la position de l'administration : un « travail pédagogique » auprès du requérant	109
6) De la prise de position sur le dossier au choix d'intervention	110
C. <i>La saisine.....</i>	110
1) Une notion aux usages pluriels.....	110
2) Les modalités de saisine.....	111
3) L'argumentaire déployé	114
a) Argumenter dans le droit.....	115
b) Argumenter à côté/au-delà du droit.....	116
c) La menace du contentieux.....	119
d) Les éléments de forme de la saisine favorisant son aboutissement....	119
D. <i>La poursuite de l'instruction.....</i>	120
E. <i>Qu'est-ce qu'une médiation « réussie » ?.....</i>	122
1) La médiation, point aveugle paradoxal dans la pratique des agents au siège	122
2) Qu'est-ce qu'une médiation « réussie » ?	123
3) Réussir une médiation, au-delà de la définition formelle de la « médiation réussie »	125

V. Le pôle Santé, sécurité des soins..... 127

A. <i>Un précédent : la Midiss.....</i>	127
1) La montée en puissance de la référence aux usagers dans les politiques de santé.....	127

2) La création d'une mission sur les infections nosocomiales à la HAS.....	129
3) De l'IDMIN à la Midiss : modalités de fonctionnement.....	131
4) Une mission en marge de son institution hôte ?	134
<i>B. Les spécificités du Pôle au sein du Médiateur.....</i>	<i>136</i>
1) Saisine directe et centre d'appel.....	136
2) Analyse approfondie des dossiers et médiations	142
a) Le « staff », de l'hôpital au pôle Santé	142
b) Médiation « médicale » et médiation « assistée ».....	142
3) L'action de médiation de P3S: quelles conséquences pour les établissements et professionnels de santé ?.....	143
a) Le principe de non-implication dans le volet financier des litiges	143
b) Des mesures correctives.....	144
c) Le signalement.....	144
d) Du traitement de cas individuels à la mise sur agenda de problèmes publics.....	145

VI. Les réformes : routines organisationnelles et stratégies politiques147

<i>A. D'où viennent les propositions de réformes ?.....</i>	<i>147</i>
1) Des propositions issues de la Recevabilité et des secteurs d'instruction.....	148
a) Les propositions issues de la Recevabilité.....	148
b) Les propositions issues des secteurs d'instruction	150
2) Les autres sources de propositions de réforme	153
<i>B. Sélection et mise en forme des propositions.....</i>	<i>154</i>
1) Le « tri » effectué à la direction des Réformes	154
2) De l'émergence à l'adoption d'une proposition de réforme par le Médiateur.....	158
<i>C. Comment défendre une proposition de réforme.....</i>	<i>159</i>
<i>D. Quel bilan ?.....</i>	<i>162</i>

VII. Le Médiateur est-il un défenseur des droits ?164

<i>A. L'affirmation progressive d'un discours de défense des droits au sommet de l'institution.....</i>	<i>165</i>
1) Une vocation de défense des droits niée lors de la création de l'institution	165

2) Une nouvelle grille de lecture des activités de l'institution, sous influence européenne.....	166
3) « Affaires internationales et droits de l'homme » : la consolidation d'un domaine d'intervention.....	167
4) Un renforcement du discours des droits dans le contexte de réforme constitutionnelle	168
<i>B. Interrogations sur le sens d'une action institutionnelle.....</i>	<i>168</i>
1) Une vision de l'institution comme « Défenseur des droits » fortement portée par la tête de l'institution sur des scènes internationales.....	168
a) Des dispositifs permanents : la construction d'une légitimité du Médiateur comme « INDH »	169
b) Des interventions ponctuelles.....	171
c) Le rôle des scènes internationales dans la politique des droits du Médiateur.....	172
2) A la base : un rôle professionnel qui reste conçu en termes de médiation plutôt que de défense des droits.....	173
<i>C. Le Médiateur, institution révélatrice des significations plurielles des pratiques des droits.....</i>	<i>176</i>

Chapitre 3 : Une périphérie paradoxale : les délégués du Médiateur dans la production de la légalité administrative..... 178

I. Devenir délégué du Médiateur.....	178
<i>A. Les modalités de recrutement de la Direction du Développement Territorial</i>	<i>178</i>
1) Une très forte homogénéité sociale.....	178
a) Les attentes de l'institution.....	180
b) Une concurrence limitée.....	181
2) La production des candidatures	183
a) Le rôle des réseaux locaux.....	183
b) Le rôle préservé des préfetures.....	185
<i>B. D'un métier l'autre.....</i>	<i>186</i>
1) Une seule solution : la médiation !.....	187
2) Des trajectoires « d'oblats ».....	190
3) Contre, tout contre l'administration	194
a) Une critique de l'administration.....	194
b) Dissonances et ruptures biographiques.....	195

c) Une autre administration est possible.....	197
4) Les motivations des DMR	199
a) Une activité plus qu'exigeante	200
b) Gérer sa retraite par l'intellectuel.....	200
c) « Il faut avant tout aimer les gens »	202
d) Etre utile	203
e) La figure ambiguë de l'assistante sociale	204
II. Être délégué du Médiateur.....	206
A. <i>La trajectoire des compétences</i>	206
1) « Je suis un généraliste »	206
a) Se revendiquer généraliste	206
b) Se former à la généralité	207
2) « Y'a pas que du droit ».....	212
B. <i>La position du médiateur</i>	214
1) Argumenter la plainte : stratégies de présentation des requérants dans les permanences des délégués du Médiateur de la République	214
a) Des compétences juridiques inégalement maîtrisées.....	215
b) Mettre en scène le besoin : une compétence partagée ?.....	216
2) Le travail de l'interaction.....	218
a) La gestion d'une interaction	219
b) Les relations avec les autres administrations.....	225
3) Les structures organisationnelles de l'interaction.....	237
a) Les outils de travail	238
b) Les appuis collectifs de l'identité : horizontale et verticale dans le travail en réseau.....	239
III. Une expérience différenciée selon les lieux de permanence	247
A. <i>« Le poids du lieu » : la localisation des permanences des délégués du Médiateur de la République</i>	247
1) Les délégués du Médiateur de la République : un objet « flou » ?.....	248
a) Connaissance du lieu par les usagers : quand les populations les plus précarisées se révèlent les moins informées	248
b) Les permanences : un accès parfois difficile.....	249

c) Une confusion récurrente entre la figure du délégué et l'administration	
250	
2) « C'est vrai qu'en variant les lieux, on touche des strates de la population qui sont différentes » (E. 31) : l'influence de la localisation sur les publics des permanences.....	251
a) Influence du territoire d'implantation des permanences des délégués du Médiateur de la République sur le type de public reçu	251
b) Influence de la structure hébergeant la délégation du Médiateur de la République sur le type de public.....	253
3) L'influence du lieu de localisation de la permanence sur les délégués du Médiateur de la République.....	255
a) La perception par les délégués de leur lieu de permanence	255
b) Quand le travail du délégué dépasse la cadre de sa permanence.....	257
<i>B. Les permanences en prison des délégués du Médiateur de la République.....</i>	<i>258</i>
1) Faire face à la complexité des situations, réhabiliter les personnes et désamorcer les conflits : le délégué un acteur « multi-compétent ».....	259
a) Types de population concernée par l'intervention des délégués en milieu pénitentiaire : une pluralité de profils.....	259
b) Des demandes multiformes.....	261
c) Le délégué : un acteur multi-compétences	263
2) La perception que se font les délégués du sens de leur action.....	265
a) Réhabiliter les détenus	265
b) Quand le délégué met « de l'huile dans les rouages » : vers une forme de contrôle social accru des détenus ?.....	266
IV. Comment tient l'institution	267
<i>A. L'autonomie des DMR.....</i>	<i>269</i>
<i>B. Catégories de la pratique et pratiques des catégories.....</i>	<i>271</i>
1) La faible résonance des catégories imposées par le centre avec les représentations de l'activité.....	271
2) Une définition mal ajustée aux pratiques	272
3) L'informatisation du travail, entre intégration et discrétion.....	275
4) Ceci n'est pas un guichet administratif.....	278
<i>C. Ce que catégoriser veut dire pour l'institution.....</i>	<i>284</i>
1) Des liens organisationnels entre autonomie et contrôle.....	285
2) Le continuum des vocations : le professionnel et le bénévole	287

D. Les pare-feux institutionnels.....	291
1) « Montée en singularité » vs « montée en généralité ».....	292
2) La retraduction du centre.....	295

Chapitre 4 : Droit des étrangers et handicap : l'action du Médiateur au prisme de deux secteurs de l'action publique 302

I. Deux configurations de politiques publiques	303
A. Deux constructions différentes des publics.....	303
B. Deux configurations d'acteurs différentes	305
II. Le Médiateur de la République et le droit des étrangers.....	309
A. « L'épaisse forêt » du droit des étrangers.....	310
1) Evolution de la législation et politisation de la question migratoire.....	310
2) Situations d'incertitude et contentieux administratif.....	315
B. Du généraliste à la non spécialisation : le cas du secteur Justice.....	317
1) Profils des personnes composant le secteur Justice : le poids des généralistes du droit.....	317
2) Des profils en adéquation avec les problématiques du secteur Justice ?	318
3) La non spécialisation et la transversalité : une volonté affichée.....	319
C. Aborder la pluralité des problématiques : entre ressources internes et ressources externes.....	320
1) Les ressources internes	320
2) Les ressources externes : quand le Médiateur de la République fonctionne en réseau	322
D. Le droit des étrangers : des inégalités entre les requérants ?.....	325
1) Des inégalités dans l'interaction avec le Médiateur de la République.....	325
2) Des inégalités liées aux administrations concernées.....	326
E. Le Médiateur de la République : une institution porteuse de réforme en matière de droit des étrangers ?.....	326
1) Réformer un « droit mouvant ».....	326
2) Les droits de l'homme : un levier pour réformer ?.....	328

III. Le Médiateur de la République, un acteur marginal des politiques du handicap ?	329
<i>A. L'espace des positions</i>	331
1) La voie étroite de la Médiation	331
2) Le Médiateur face à la concurrence associative	333
3) La présence des autres AAI	336
<i>B. La définition de la place du Médiateur dans l'espace institutionnel des politiques du handicap</i>	338
1) Histoire d'une distinction floue.....	338
2) Les ressources parlementaires du Médiateur.....	340
<i>C. L'inscription de l'institution sur le terrain</i>	344
1) Le positionnement de l'institution.....	344
2) Concurrences pratiques	346
<i>D. Conclusion</i>	350
Bibliographie	352
Table des matières	365
Liste des encadrés	376
Annexes	377

Liste des encadrés

Encadré 1 : Les dossiers consultés	19
Encadré 2 : Du « médiateur » au « Médiateur de la République » : luttes de dénomination dans un contexte de concurrence institutionnelle.....	49
Encadré 3 : évolution des proportions de saisines directes et de saisines parlementaires de 1992 à 2010.....	59
Encadré 4 : Evolution de l'organisation des secteurs d'instruction de 1978 à 2010	64
Encadré 5 : Les réclamations reçues par le Médiateur et leur traitement en 2010 : quelques chiffres	89
Encadré 6 : Description de la rubrique « saisir le Médiateur de la République » du site du Médiateur et du formulaire en ligne	97
Encadré 7 : Un exemple d'annotations sur l'intérieur de la couverture d'un dossier.....	103
Encadré 8 : Les « fiches contact » à la mission Idmis (numéro azur « infonosocomiale écoute »).....	134
Encadré 9 : P3S - Exemples de « synthèses d'entretien initial » saisies par une écoutante du centre d'appel (volet « appelant »).....	137
Encadré 10 : Un contre-exemple.....	201

Annexes

Annexe 1 : Liste des sigles et acronymes

Annexe 2 : Statistiques sur les réclamations reçues au siège* – Rapports annuels

Annexe 3 : Statistiques sur les réclamations traitées par les délégués* – Rapports annuels

Annexe 4 : Nombre de délégués du Médiateur* (1981-2010)

Annexe 5 : Données relatives aux réformes* – Rapports annuels)

* Ces données ont été compilées à partir des rapports annuels de l'institution par Anne Revillard (rapports 1973-1987) et Gwenaëlle Denis (rapports 1987-2010).

Annexe 1 : Liste des sigles et acronymes

Liste des sigles de l'institution

P3S	Pôle Santé, sécurité des soins
DMR	Délégué du Médiateur de la République
AGE	Secteur Affaires Générales
AGP	Secteur Agents publics - pensions
SPU	Service postal universel
DDT	Direction du développement territorial

Autres sigles utilisés

APHP	Assistance publique - Hôpitaux de Paris
ARS	Agence régionale de santé
AT	Arrêt de travail/Accident du travail
CAA	Cour administrative d'appel
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHU	Centre hospitalo-universitaire
CIPAV	Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse
CISS	Collective inter-associatif sur la santé
CNDS	Commission nationale de déontologie de la sécurité
CNF	Certificat de nationalité française
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CRA	Centre de rétention administrative
CRCI	Commission régionale de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales
CRUQPC	Commission des Relations avec les Usagers et de la Qualité de la Prise en Charge
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des impôts
EFS	Etablissement français du sang
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EIG	Événement indésirable grave
FP	Fonction publique
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
IDMIN	Mission "Information et développement de la médiation sur les infections nosocomiales"
IJ	Indemnités journalières
IN	Infection nosocomiale
IR	Impôt sur le revenu
LIEN	Lutte, information et études sur les infections nosocomiales
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
Midiss	Mission "Médiation, information et dialogue pour la sécurité des soins"
MJD	Maison de la justice et du droit
MSA	Mutualité sociale agricole

PAD	Point d'accès au droit
PLU	Plan local d'urbanisme
RMM	Revue morbidité-mortalité
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
SCI	Société civile immobilière
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
SS	Sécurité sociale
TA	Tribunal administratif
TASS	Tribunal des affaires de la sécurité sociale
TGI	Tribunal de grande instance
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexe 2 : Statistiques sur les réclamations reçues au siège - Rapports annuels

	TOTAL DES RECLAMATIONS INSTITUTION	DOSSIERS/RECLAMATIONS TRAITES PAR LE SIEGE/ MEDIATURE			SUITES DONNEES _ MEDIATURE									
		TOTAL	TRANSMIS DIRECTEMENT	PAR VOIE PARLEMENTAIRE	ABANDON-DESISTEMENT	RECEVABLES			IRRECEVALES+HORS					
						TOTAL	REJET/RECL. NON JUSTIFIEES	INFOS DONNEES / ORIENT.	MEDIATIONS TENTEES		TOTAL	IRRECEVALES	HORS CPTCE	
									TOTAL	REUSSIES				NON REUSSIES
1973		1773										564		
1974		1659										507		
1975		3150										915		
1976		3197										772		
1977		3539										555		
1978		4012										493		
1979		4316										512		
1980		6410										1955		
1981		5677										1903		
1982		4275				39.5%						1241		
1983		6886				69.7%						1844		
1984		5355				39.4%						2017		
1985		6455				37%						2123		
1986														
1987	14 249	3876	20.3%	79.7%	321	3314	1640		3314	1949	304	1309		
1988	16 111	3746	16.6%	83.4%		2956	1668		1017			1273		
1989	17 758													
1990	23 000													
1991	30 000				1.2%	54.2%	50.5%			40.1%	6.8%	45.8%	83.8%	16.1%
1992	35 123		15.2%	84.8%	1.6%	63.4%	32.5%			24.8%	4.5%	36.6%	23.9%	12.7%
1993	38 600		15.5%	85.5%	2.6%	60.2%	27.3%	4.8%		21.5%	4%	39.8%	26.2%	13.6%
1994	44 334		20.6%	79.4%	2%	57.4%	45.9%	20%	34.1%	84.7%	15.3%	40.6%	76.1%	23.9%
1995	43 805		19.9%	80.1%	2%	60.4%	45.8%	23.7%	30.5%	84.7%	15.3%	37.6%	71.7%	28.3%
1996	43 544	4940	28%	72%	1.9%	52.3%	40.6%	25.9%	33.5%	84.9%	15.1%	45.8%	77.2%	22.8%
1997	45 867	5178	25.8%	74.2%	2.8%	58.4%	38%	24.3%	37.7%	88.3%	11.7%	38.8%	75.7%	22.3%
1998	45 628	5455	32.2%	67.9%	2.5%	55.2%	38.9%	26.3%	35.2%	87.4%	12.6%	42.3%	77.7%	22.3%
1999	51 189	6836	34.5%	65.5%	3.5%	50.2%	42.4%	25.4%	32.2%	86.6%	13.4%	46.3%	73%	27%
2000	53 706	5278	39,90%	60.1%		52.5%	71.8%		28.2%	86.6%	13.4%	47.5%	36%	11.5%
2001	58 591	4938	34%	66%		49%	72%		28%	80%	20%	51%	38%	13%
2002	47 623	4606	39%	61%		48%	73%		27%	83%	17%	15%	4%	11%
2003	55 635	5016	40%	60%		49%	24%	32%	25%			51%	41%	10%
2004	56 971	5 778	32%	68%		51.6%	36%	39.5%	24.5%			48.4%	40.9%	7.5%
2005	59 974	6445	45.8%	54.2%						86.5%	13.5%			
2006	62 822	6948	51.6%	48.9%						80%	20%			
2007	65 077	6716	53%	47%						83%	17%			
2008	65 530	7176	4884	2292						84%	16%			
2009	76 286	13 222	11 897	1625						93%	7%			
2010	79 046	15 552	13 997	1555						94%	6%			

Annexe 3 : Statistiques sur les réclamations traitées par les délégués - Rapports annuels

	RECLAMATIONS TRAITEES PAR LES DELEGUES	SUITES DONNEES _ DELEGUES								
		DEMANDES D'INFORMAT ION/ ORIENTATIO N	HORS COMPET ENCE	COMPETENCE/RECEVABLES						
				TOTAL	TRANSMISS ION A LA MEDIATURE	TRAITEMENT LOCAL	RECLAM ATIONS NON JUSTIFIE ES	MEDIATIONS TENTEES		
								TOTAL	REUSSIES	NON REUSSIES
1973										
1974										
1975										
1976										
1977										
1978										
1979										
1980										
1981	3890									
1982	5204									
1983	5920									
1984	7390									
1985	9820									
1986										
1987	10 373		3323		2967		4083			
1988	12 365									
1989										
1990										
1991										
1992										
1993										
1994										
1995										
1996	38604	53.1%	12.1%	87.9%	10.5%	89.5%	30.7%	69.3%	72.1%	27.9%
1997	40149	50.9%	17.8%	82.2%	9.6%	90.4%	31.7%	68.3%	72.9%	27.1%
1998	40173	54.8%	13.1%	86.9%	10.3%	89.7%	32.6%	67.4	73.9%	26.1%
1999	44353	57%	15.9%	84.1%	10.8%	89.2%	35.2%	64.8%	74.2%	25.8%
2000	48428	56.9%					34.4%	57.4%	76%	24%
2001	22108	31 545	13%	87%	7%	80%	29%	64%	76%	24%
2002	19508	23 509	9%		5.6%		11.4%	78.8%	77.6%	22.4%
2003	50619	29 460	8,60%	71.3%	5.8%		10.1%	80.7%	76.3%	23.7%
2004	51193	28 299	8,5%	70%	6%		10%	82.3%	74.7%	25.3%
2005	53529	27 747	7.5%	69%	7%		10%		76.46%	23.54%
2006	55874	28 998	7%	68%	6%		11%		78.1%	21.9%
2007	58361	29 914	8%	67%	5%		12%		79.6%	20.4%
2008	58354	30 506	6%	71%	3%		12%		80.35%	19.65%
2009	63064	32 805	6%	71%	3%		12%		82.35%	17.65%
2010	63494	32 393	6%	72%	3%		12%		83.3%	16.7%

Annexe 4 : Nombre de délégués du Médiateur (1981-2010)

1981	102
1982	
1983	
1984	
1985	
1986	
1987	102
1988	101
1989	101
1990	101
1991	105
1992	111
1993	112
1994	119
1995	119
1996	123
1997	123
1998	120
1999	123
2000	224
2001	231
2002	214
2003	250
2004	250
2005	277
2006	270
2007	275
2008	275
2009	281
2010	286

Annexe 5 : Données relatives aux réformes (source : Rapports annuels)

	NOMBRE DE PROPOSITIONS DE REFORMES/ACCEPTÉES/ S/ SATISFAITES	PROPOSITIONS RETIRÉES/REFUSÉES/ NON SATISFAITES	PROPOSITIONS A L'ETUDE	NOUVELLES PROPOSITIONS EMISES/ PROPOSITIONS DE REFORME OUVERTES	NOMBRE DE PROPOSITIONS DE REFORMES (NOUVELLES OU RELANÇÉES)
1973					
1974					
1975					
1976	24			104	104
1977				19	
1978				25	
1979				18	
1980					71
1981	4			16	
1982	10			18	76
1983	17			29	80
1984	11			30	98
1985				33	92
1986					
1987	7	2	28		
1988	27	17	29		
1989	14	13	6		
1990	26	18	22		
1991	14	12	34		
1992				19	
1993				20	
1994					
1995					
1996				50	
1997	12	6		31	
1998	23	3		29	
1999	7	2		15	
2000	11	1		20	
2001	15	1		11	
2002	22	3		17	
2003	21	3		20	
2004	17	66		21	
2005	28	10		104	
2006	13	4		18	
2007	24	2		13	
2008	9	7		28	
2009	12	6		18	
2010	22	3		25	

