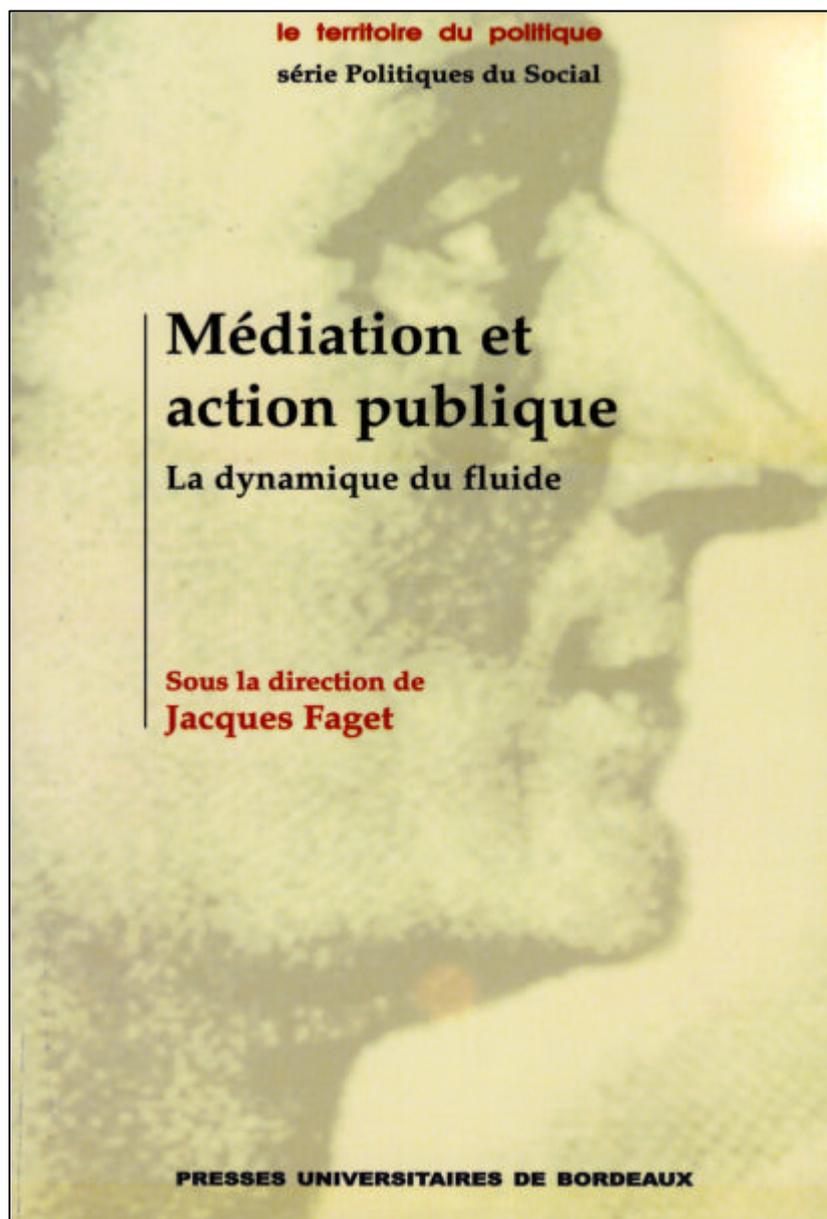


Extrait de :



Médiation de proximité et transformations des modes de régulation sociale : le cas de la médiation ethnoculturelle à l'école

Stéphanie MOREL

Depuis les années 1980, la « médiation » a investi de nombreux domaines de la vie sociale et politique, notamment dans le cadre de la politique de la ville où elle apparaît d'une part révélatrice de nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les citoyens et, d'autre part, significative d'une nouvelle forme de régulation politique. Polysémique, ambiguë et recouvrant de nombreuses acceptions et réalités, la médiation fait partie de ce registre lexical de la proximité et de la coresponsabilité qui foisonne dans les discours politiques, justifie un certain nombre de politiques publiques et donne un fondement à l'intervention publique, notamment dans les quartiers en difficulté. « Proximité », « partenariat », « participation », « médiation »... : le répertoire d'action publique actuel semble être marqué par la volonté d'abolir les distances entre les représentants et les représentés, de trouver des arrangements locaux négociés, des consensus collectivement réfléchis et agis. Médiateurs de quartier, agents locaux de médiation sociale, médiateurs interculturels, agents de médiation scolaire, adultes-relais... : la gestion urbaine de proximité regorge d'exemples de pratiques médiatrices qui jouent un rôle croissant dans l'interface entre les citoyens et les institutions. Ce répertoire d'action suppose un investissement plus significatif des citoyens et des acteurs associatifs dans la résolution des conflits et la revitalisation du lien social dans les quartiers en difficulté.

Imposant de nouvelles représentations de la légitimité politique, ces modes d'action consensuels et négociés méritent d'être questionnés. S'il apparaît évident que ces pratiques visent à gérer autrement les moyens de remédier aux maux sociaux et urbains, l'exclusion sociale et les fragmentations territoriales, il est intéressant de mettre l'accent sur les enjeux de légitimité politique que soulève l'institutionnalisation de la médiation, notamment les jeux de frontières entre l'espace public et la sphère privée. La médiation, telle qu'elle est aujourd'hui institutionnalisée, est en effet révélatrice d'un modèle de politiques publiques et d'un régime de citoyenneté significatifs du type de régulation qui caractérise le gouvernement de notre société depuis une vingtaine d'années. Ce sont ces transformations des modes d'action publique et du modèle de citoyenneté qu'il s'agit d'évaluer en prenant pour objet la médiation ethnoculturelle à l'école, qui met en jeu diverses rationalités culturelles.

Dans un premier temps seront abordés les contextes de l'institutionnalisation de la médiation ethnoculturelle comme mode privilégié de résolution des tensions dans les quartiers défavorisés ainsi que les différentes formes qu'elle emprunte, afin de montrer en quoi la médiation de proximité invente un mode de relation inédit entre la société civile et les institutions publiques, inscrit dans un processus de coproduction des politiques publiques. Cette nouvelle façon de gouverner sera évaluée dans un second temps au regard de ses ambitions de coresponsabilisation dans l'action publique locale, d'intégration des populations d'origine étrangère et de revitalisation de la citoyenneté dans les quartiers, et de ses limites.

I - La médiation de proximité, un mode de gestion caractéristique du nouveau modèle de politiques publiques

Dans l'appel des institutions publiques à la participation et à la médiation comme modes de gestion des conflits et des difficultés locales, au plus près du terrain, la médiation de proximité apparaît essentielle pour gérer les tensions interethniques croissantes que connaissent certains quartiers, notamment dans le cadre de l'école, historiquement peu encline à prendre en compte les cultures. Dénommée médiation ethnoculturelle lorsqu'elle porte en particulier sur les relations entre les groupes ethniques, la médiation de proximité propose, dans le cadre du développement social et urbain, une démarche à la fois intégratrice et pacificatrice.

1. Médiations et cultures : définitions et contextes d'institutionnalisation

Significatif d'intermédiaire, de lien ou encore d'entreprise destinée trouver un accord entre des opposants, le terme de médiation de proximité recouvre un ensemble d'actions diverses qui ont émergé spontanément dans les quartiers et qui sont aujourd'hui sollicitées, régulées ou institutionnalisées par les autorités publiques. « Médiation sociale mise en oeuvre à l'initiative d'une collectivité locale »¹, la médiation de proximité remplit une double fonction : intégrer les populations et favoriser la cohésion sociale d'une part, traiter les conflits d'autre part. Mode de retissage du lien social et mode de gestion des conflits, la médiation de proximité est aussi médiation des différences. La cohabitation des cultures, notamment dans des quartiers marqués par l'exclusion sociale, par une présence importante de familles d'origine étrangère et par un fort sentiment de relégation territoriale, pose logiquement la question de la médiation, de la recherche d'un tiers - individu ou association - pour opérer les décodages et re-codages nécessaires. La médiation interculturelle, expression la plus souvent employée dans le cadre de la médiation de proximité, concerne ainsi l'ensemble des actions menées par des relais issus de l'immigration afin de favoriser l'intégration des immigrés dans la société française et résoudre les conflits culturels.

Activité de communication entre les communautés et les organismes publics, la médiation interculturelle est donc également une activité de gestion des conflits, sans que les deux domaines d'activité puissent véritablement être distingués, en particulier dans le domaine scolaire où la médiation est devenue une activité éducative importante destinée à construire une nouvelle forme de citoyenneté, de socialisation et d'intégration au système scolaire². L'école, lieu privilégié d'expression des « incivilités » comme symptôme de la crise de l'institution et de la confiance accordée en ses représentants, a intégré cette philosophie de l'action conciliatrice sous des formes diverses. Elle fait de la médiation un mode de résolution privilégié des difficultés scolaires et des conflits qui peuvent naître des interactions multiples entre les élèves, les familles et les acteurs scolaires, notamment dans les ZEP³. L'école a en particulier eu recours à la médiation pour intégrer ses nouveaux arrivants migrants : une sorte de « médiation » interculturelle s'est avant tout développée en France pour gérer le regroupement familial à partir du milieu des années 1970. Il s'agissait de s'appuyer sur des personnes issues de l'immigration pour favoriser le dialogue et la compréhension des codes culturels. Le contexte actuel est différent puisque le nombre d'arrivées de jeunes étrangers ne parlant pas le français a diminué et qu'il est davantage question aujourd'hui des difficultés d'intégration des élèves français d'origine étrangère, dans un contexte de montée de la xénophobie.

Il faut donc distinguer deux types de situations et de médiations. La première concerne la situation des populations immigrées arrivant sur le territoire ou en période d'intégration, méconnaissant la langue et le fonctionnement institutionnel et social de la société. Elle donne lieu à un ensemble d'actions d'aide linguistique et sociale axées sur l'interprétariat, l'aide aux démarches administratives ou encore l'alphabétisation. Cette démarche est inscrite depuis fort longtemps dans la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et limitée à cet objectif d'aide et d'accueil. La situation des populations d'origine étrangère, socialisées en France, et en particulier les jeunes élèves français d'origine étrangère, suppose des formes d'action différentes. Une autre question que celle de l'intégration est ici posée : celle des tensions interethniques, notamment dans les quartiers qui cumulent les difficultés sociales et où se croisent la problématique de l'intégration scolaire, la question de l'immigration et celle de la pacification des relations scolaires.

C'est dans le cadre de la médiation de proximité organisée par les collectivités et les associations locales que la variable ethnoculturelle, liée à l'origine ethnique et culturelle, a pris tout son sens ces dernières années, devant l'accroissement des tensions entre les jeunes d'origine immigrée et les autorités scolaires.

Ainsi, pour décrire les formes d'action actuelles qui concernent l'intégration et la cohabitation des populations d'origines culturelles différentes, le terme interculturel apparaît limité. Liée à une période historique précise — les années 1970-1980 — et à une idéologie particulière, l'interculturel comme valorisation de la rencontre et de la réciprocité culturelle, cette notion est trop circonscrite à la question de la cohabitation de cultures étrangères. Il semble plus pertinent d'utiliser l'expression médiation

¹ V. de Briant, Y. Palau, *La Médiation : définition, pratiques et perspectives*, Paris, Nathan, 1999.

² Y. Bonafé-Schmitt, « La médiation : un autre modèle de régulation sociale », dans Y. Morhain (dir.), *Médiation et lien social*, Revigny-sur-Omain, Hommes et Perspectives, 1998.

³ Voir J.-P. Bonafé-Schmitt, *La Médiation scolaire par les élèves*, Issy-les-Moulineaux, ESF Éd., 2000. Voir également P. Bouveau, O. Cousin, J. Favre, *L'École face aux parents : analyse d'une pratique de médiation*, Paris, ESF Éd., 1999.

ethnoculturelle pour mettre l'accent sur l'apparition de pratiques médiatrices spécifiquement axées sur la question multiculturelle dans un contexte spécifique, celui des années 1990, caractérisé par l'apparition de tensions interethniques⁴. Il est ici question des tensions entre les différentes composantes de la population française, d'origines ethniques diverses, dans le cadre de processus croissants d'ethnisation, de ségrégation territoriale et de réactions identitaires. La médiation ethnoculturelle renvoie à un ensemble de pratiques et de dispositifs à la fois suscités par les pouvoirs publics et inventés au niveau local pour résoudre les difficultés, les tensions et les blocages qui existent entre d'un côté les familles et les élèves d'origine étrangère et, de l'autre, les institutions, notamment les acteurs scolaires. Elle n'est cependant pas toujours dénommée comme telle dans le lexique institutionnel. Dans le domaine institutionnel, cette médiation est dite interculturelle ou, le plus souvent, englobée dans la médiation sociale promue dans la politique de la ville. Elle met cependant en jeu l'origine ethnique et pose la question de la neutralité qui définit toute action de médiation.

La particularité de la médiation ethnoculturelle aujourd'hui est donc d'être une médiation de proximité, territorialisée, organisée à l'initiative des collectivités locales et dont les formes sont variables et multiples, donnant lieu à des statuts et missions différents selon les territoires. Elle se traduit à la fois par des dispositifs institutionnels précis, impulsés par le centre, dont les adultes-relais sont l'exemple le plus explicite, et par des formes locales de médiation inédites, qui montrent les différents arrangements que l'école et les villes ont trouvés pour gérer les tensions interethniques au quotidien. La question multiculturelle constituant aujourd'hui une dimension de la question urbaine, ces formes de médiation se pratiquent en particulier dans les quartiers de la politique de la ville, qui valorise l'articulation des forces locales et la collaboration des acteurs privés et publics, le partenariat et les pratiques médiatrices⁵. Dans les quartiers en difficulté, les dysfonctionnements se cumulent et à l'anomie sociale s'ajoute un sentiment de relégation, de dévalorisation identitaire et d'insécurité que l'école subit de plein fouet. Les acteurs scolaires et de la ville témoignent de cette rupture entre l'école et certains jeunes. Les incivilités, les conflits, la violence sont autant d'exemples d'une expression d'opposition, de mécontentement et de négation que la médiation a pour rôle de canaliser et de transformer en discussion et en consensus. La médiation prend sur le terrain des formes très diverses, prenant en compte l'origine ethnoculturelle à des degrés différents mais néanmoins insoupçonnables dans un pays dont le modèle politique s'est construit sur une distinction nette entre la sphère publique et l'espace privé, et sur un refus de prendre en compte les identités des individus et des groupes.

2. Les différentes formes de la médiation ethnoculturelle

Il est difficile de séparer les deux types de médiation que nous avons définis et il est plus intéressant de s'interroger sur les frontières de l'intervention publique en matière d'intégration des populations d'origine étrangère et les contradictions – ou les adaptations - qui existent entre les orientations nationales et les pratiques locales. En effet, au-delà de la politique d'accueil organisée par les pouvoirs publics pour favoriser l'adaptation des étrangers qui arrivent sur le territoire français, la prise en compte de l'origine ethnique est illégitime en matière d'intervention et de politiques publiques. Étant donnée la conception française de la citoyenneté liée à la nationalité, les difficultés que les jeunes d'origine étrangère rencontrent ainsi que les tensions interethniques que connaissent certains quartiers et certaines écoles, ne peuvent faire l'objet d'une politique publique. La seule exception concerne la récente politique de lutte contre les discriminations, dont on ne peut encore évaluer les effets. À la frontière entre l'espace public et la sphère privée, la médiation ethnoculturelle est une invention locale destinée à résoudre d'un côté les questions de communication avec les familles, de l'autre les problèmes d'identité et d'origine des élèves, dans un contexte d'illégitimité de la distinction entre les origines. Dans tous les cas, la médiation renvoie à un travail de négociation de l'identité, qui engage la difficile conciliation entre l'identité nationale et l'hétérogénéité culturelle.

Bien qu'illégitime, l'utilisation de la proximité culturelle dans la médiation s'effectue ainsi à différents niveaux, et selon des degrés également divers. À côté des pratiques traditionnelles d'interprétariat mises en œuvre par des associations de médiateurs-interprètes partenaires des préfectures et inspections académiques se sont développées des pratiques de médiation ethnoculturelle qui font de la proximité ethnoculturelle une donnée essentielle à leur réussite. Dispositif institutionnalisé à la fin

⁴ Le terme interethnique renvoie donc ici aux relations entre la société française et les individus ou les groupes d'origines ethniques différentes, en dehors du seul critère de la nationalité (notamment les relations entre la société française et les descendants des immigrés).

⁵ Voir J. de Maillard, « Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques territorialisées », *Politiques et management public*, 18(3), septembre 2000, p. 21-41; « La politique de la ville en quête d'intermédiaires. Le cas des administrations territoriales de l'État », dans O. Nay, A. Smith, *Le Gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 87-109.

des années 1980, les « femmes-relais » ont par exemple été considérées comme des acteurs clés de l'intégration : ce dispositif a été l'un des premiers à utiliser l'origine ethnique comme une ressource d'action. Elles sont considérées comme des « agents d'intégration au service des politiques publiques » et « des intermédiaires, des porte-parole, des informatrices des services publics, des interprètes, des compléments des administrations et des travailleurs sociaux », d'après les termes de la Direction de la Population et des Migrations (DPM, ministère des Affaires sociales). Celles qui ont pu bénéficier de formations soutenues par la Délégation aux droits des femmes dans le cadre par exemple d'un Institut du travail social, ont joué un rôle de conseil, de médiation, d'animation culturelle et sociale auprès des autres femmes du quartier⁶. Conçue comme un lien entre l'école et les familles, la médiation par les femmes consiste également à apprendre à être parent d'élève de l'école française. Si ce dispositif ne concerne pas une population en particulier, il valorise l'origine culturelle pour favoriser le lien entre l'école et les familles d'origine étrangère. Aujourd'hui, le dispositif « adultes-relais », plus universel, englobe les nombreuses activités visant à favoriser le lien social par des actions de médiation ou d'intégration sociale qui se sont développées dans les sites de la politique de la ville (médiateurs, correspondants de nuit, femmes-relais, agents de promotion de la vie sociale), aux côtés de l'action des équipements de proximité, des travailleurs sociaux et des associations.

Allant plus loin dans la remise en cause d'une rationalité culturelle républicaine hostile aux particularismes, certains dispositifs de médiation ethnoculturelle particularistes se sont développés localement : ils concernent une culture en particulier et touchent spécifiquement une catégorie de population avec laquelle il existe des décalages culturels, analysés comme tels par les pouvoirs publics. C'est par exemple le cas des « agents de développement local pour l'intégration » (ADLI) et les « agents de développement local Petite enfance » (ADPLE), mis en place à la fin des années 1990 à destination de la population turque, définis au niveau national par la DPM et mis en place par les services préfectoraux, scolaires et sociaux.

La médiation apparaît ainsi comme un mode de gestion partagé de la diversité ethnoculturelle. Ces dispositifs hybrides permettent, tout en étant considérés comme une politique publique, de gérer des difficultés qui relèvent de la sphère privée, celle des identités et des cultures, sans que les fondements de l'organisation politique de la société française et la définition d'une frontière entre l'espace public et la sphère privée ne soient remis en cause. Cet « arrangement » des instances publiques locales avec la société civile à travers la mise en oeuvre d'un ensemble de dispositifs et d'activités diverses de médiation outrepassent l'apparente rigidité des principes républicains et permettent de gérer les tensions interethniques au quotidien. Concernant l'école, le partenariat entre les associations et l'Education nationale prend la forme d'une délégation de compétences périscolaires à des associations dont la finalité est la valorisation des cultures et la résolution des problèmes liés à la situation d'immigration ou à la double appartenance. Sous l'impulsion étatique, les institutions scolaires et de la ville promeuvent la médiation ethnoculturelle comme moyen à la fois de recréer du lien social, de gérer les décalages culturels, de pacifier les relations scolaires et les conflits entre les institutions et les familles, d'apaiser les tensions interethniques propres à certains quartiers défavorisés. Ces associations d'accompagnement et de médiation scolaires gèrent les relations ethnoculturelles au quotidien, mais aussi les conséquences de l'échec scolaire et de la désintégration sociale et professionnelle. Subventionnées par le FASILD⁷ et les Inspections académiques,

certaines associations sont les partenaires spécialisés des instances locales de l'Éducation nationale. Spécifiques, non spécifiques, parfois communautaires mais laïques, les associations partenaires administrent des dispositifs à la frontière du scolaire et du social sur les territoires de la politique de la ville ou dans les quartiers marqués par l'immigration. La médiation ethnoculturelle est donc orchestrée par l'Etat, mise en oeuvre par des associations et facilitée par la spécialisation du réseau d'acteurs oeuvrant à l'intégration des immigrés français ou étrangers.

Le développement de la médiation pallie ainsi l'impossibilité des instances publiques à intervenir dans ce champ et permet de gérer au quotidien la recomposition culturelle et la complexité des relations interethniques. Organisées, institutionnalisées ou développées sous diverses formes au niveau local, les pratiques de médiation constituent une sphère intermédiaire entre l'espace public et la sphère privée, et participent de ce fait à un nouveau mode de régulation politique partagée avec la société civile, dans le but d'unir les forces sociales et d'oeuvrer à l'intégration des populations. Les dispositifs de médiation sont ainsi significatifs du nouveau style d'action publique hybride et complexe qui

⁶ Profession Banlieue, La Médiation sociale et culturelle, enjeux professionnels et politiques : l'exemple des femmes-relais, promotrices de l'intégration des migrants, colloque européen, Collège de France, 26-27 juin 2000, Saint-Denis, Profession Banlieue, 2001.

⁷ Fonds d'Action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations.

caractérise la gouvernance territoriale actuelle, où l'Etat s'appuie sur les ressources locales et privées pour gérer les contradictions sociales les plus délicates.

Partant du constat que la médiation de proximité invente une nouvelle façon de gouverner et de nouvelles relations entre l'État et la société civile, invente-t-elle pour autant un nouveau modèle de citoyenneté ? On peut en effet s'interroger sur les conséquences d'une double instrumentalisation : d'une part celle de la proximité culturelle et ses conséquences sur l'intégration des populations, d'autre part, l'instrumentalisation de la médiation associative par les instances publiques, dans ce qui peut aussi apparaître comme un désengagement de l'Etat au profit – ou aux dépens – des instances locales et de la société civile dans la gestion de la complexité sociale.

II - La médiation ethnoculturelle, un mode de régulation entre adaptation à la complexité sociale et dérive « ethnicisante »

Au sein des profondes mutations institutionnelles que connaît l'Europe depuis une vingtaine d'années vers l'élaboration du véritable « gouvernement du compromis »⁸ - où s'enchevêtrent les niveaux territoriaux, les acteurs et les registres d'action publique - la médiation et la coopération associative apparaissent significatives d'un changement social certain. Le partenariat, la contractualisation et la délégation associative témoignent d'une coordination territoriale et d'une manière de gouverner nouvelles, liées à des représentations de l'action publique sociale et urbaine axées autour de la coresponsabilisation des acteurs et de la démocratisation dans la décision publique, gages de modernisation et de valorisation des citoyens exclus. Dans les quartiers en difficulté en particulier, « la médiation fournit l'outil intellectuel et pratique de cette tentation de réduire la distance qui se creuse entre les institutions et les populations urbaines les plus marginalisées par le régime actuel du développement économique et urbain »⁹.

Si se développe une nouvelle logique ascendante de construction des politiques publiques¹⁰ avec une certaine porosité de la frontière entre la sphère publique et l'espace privé, cela signifie-t-il pour autant qu'un nouveau régime de citoyenneté¹¹ ait émergé de ces transformations ? Y a-t-il modernisation, conservation de l'institution ou déresponsabilisation du service public ? Dans ces formes négociées de l'action publique, la citoyenneté sort-elle revivifiée ?

1. La médiation comme stratégie d'adaptation de l'État à la complexité culturelle et sociale

À la fois moyen pour l'État de déléguer une partie de la gestion des difficultés d'insertion et élément de revitalisation de la démocratie locale et participative, la collaboration institutionnalisée entre l'État et les associations instaure un mode de régulation sociale hybride, à la fois privé et public, qui transforme l'action publique locale. En complément aux mesures d'accueil des étrangers et à la politique de la ville à destination des exclus, la politique d'intégration est relayée par une prise en charge privée des difficultés quotidiennes liées à l'origine ethnoculturelle en termes d'écarts culturels, de tensions interethniques ou encore de lutte contre la désintégration sociale, dans des actions de médiation et d'accompagnement organisées par des associations, sous l'égide de l'Etat animateur¹². Actrices du réseau local d'action publique en matière d'intégration à côté des collectivités territoriales et de l'Etat, les associations de médiation oeuvrant à l'intégration des populations d'origine étrangère font le lien entre les familles immigrées et les institutions, tout en gérant une dimension illégitime en termes d'action publique : les relations interethniques. Ainsi le relais associatif permet-il la prise en charge des relations interethniques et une gestion locale située entre l'espace privé et la sphère publique, qui contourne l'illégitimité politique du traitement public du différencialisme ethnoculturel. Partenaires de la politique de la ville, les associations participent à la transformation des modes de régulation sociale : « l'intérêt général n'est plus perçu comme opposé aux intérêts particuliers, mais formé à partir d'eux et construit grâce à la médiation des groupes d'intérêts sociaux »¹³.

⁸ O. Nay, A. Smith, *op. cit.*

⁹ T. Kirszbaum, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville : sous le regard des chercheurs*, Paris-La Défense, Plan Urbanisme Construction Architecture, 2000.

¹⁰ R. Lafore, « Services publics sociaux et cohérence sociale », dans S. Decreton, Institut français des sciences administratives (clin), *Service public et lien social*, Paris-Montréal, l'Harmattan, 1999, p. 369-398.

¹¹ M. Miaille, « La citoyenneté dans la régulation politique », dans J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998.

¹² J. Donzelot, P. Estèbe, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Éd. Esprit, 1994.

¹³ J. Chevallier, Centre universitaire de recherches administratives, « Présentation », *Public-privé / CURAPP, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie*, Paris, Presses universitaires de France, 1995.

Certes, la médiation bouleverse une certaine conception de l'État et du droit : « la médiation doit être comprise comme une transformation des modes d'intervention de l'État, qui ne devient intelligible qu'en égard aux mutations des modèles de normativité qui traversent la société contemporaine. Sous cet angle, la médiation apparaît à la fois comme un symptôme et comme un remède : elle cherche à compenser les limites propres à un modèle d'action publique progressivement mis en question tant sur le plan de la légitimité que sur le plan de l'efficacité »¹⁴. Mais dans la médiation ethnoculturelle, l'État reste l'agent de production et de contrôle des normes d'action afin que les actions de médiation, situées à la lisière entre l'espace public et la sphère privée, n'altèrent pas les fondements d'une action publique laïque et républicaine. D'après les analyses de Jean-Pierre Gaudin, « la négociation contractuelle ne se développe pas indépendamment de tout contexte normatif. Elle s'inscrit de multiple manière, en opposition, en indifférence, en combinaison avec les cadres de la règle générale. (...) Est ainsi encouragée une hybridation entre différentes normes d'action, particulièrement entre celles qui relèvent de l'universel et celles qui valorisent le spécifique. Cette hybridation s'inscrit, en même temps, dans un travail d'accréditation de la bonne négociation, c'est-à-dire élargie en direction de deux mondes, celui des associations et des entreprises, mais où les échanges entre élus urbains et administrations d'État tiennent toujours un rôle central »¹⁵. Opérateurs sur les contrats de ville, les associations de médiation ethnoculturelle sont effectivement enserrées dans un cadre étatique strict, parfois soumises au « tout interventionnisme de l'État » et instrumentalisées aux dépens de leur objectif premier, à savoir la participation des habitants et l'autonomie. Fournisseur de ressources financières, l'État est légitimement prescripteur normatif. Par exemple, en Rhône-Alpes, le partenariat avec les associations communautaires a fait l'objet d'une charte régionale, une « charte pour les associations et organismes subventionnés sur fonds publics », établie par le Secrétariat général aux Affaires régionales (SGAR), la Direction régionale des Affaires sociales (DRASS) et le FASILD, fixant les principes laïcs que les associations doivent respecter dans la conduite de leur mission « dans un esprit de service public ».

La contractualisation, l'objectivation juridique dans des chartes et des conventions¹⁶ ainsi que le contrôle financier¹⁷ permettent à l'État à la fois de déléguer la gestion des identités, situées en dehors du champ légitime d'action publique, et d'éviter les dérives particularistes que pourrait entraîner le dessaisissement de l'État au profit d'une réelle autonomie associative. En effet, selon Yannis Papadopoulos, « déléguer des tâches à une association d'usagers en la subventionnant, à condition qu'elle se soumette à des règles de conduite particulières, a le mérite d'aller dans le sens d'une décentralisation et d'une démocratisation de la vie politique, tout en se voulant éviter les dérives particularistes »¹⁸. Fondée sur une charte, la délégation associative permet à l'État et aux collectivités locales de ne pas outrepasser la limite entre la sphère privée et la sphère publique tout en contrôlant les actions partenariales aujourd'hui nécessaires dans la lutte contre l'échec scolaire et l'exclusion sociale. Envisagée comme politique publique ou intégrée à la production des politiques publiques, la médiation ethnoculturelle constitue ainsi une stratégie d'adaptation des institutions publiques à la complexité ethnoculturelle et sociale, palliant les difficultés de l'État à maintenir les exigences universalistes des services publics. La médiation ethnoculturelle et la délégation associative permettent en effet aux institutions publiques de gérer des problèmes privés ou identitaires par le biais d'intermédiaires qu'elles contrôlent et financent, sans outrepasser la frontière entre l'espace public et l'espace privé qui continue de délimiter leur sphère légitime d'intervention. L'institutionnalisation de la médiation ethnoculturelle, en tant que stratégie étatique d'adaptation à la complexité sociale, constitue ainsi une dimension de la transformation de la régulation politique. Cependant, en termes de citoyenneté et de démocratisation, les formes négociées d'action publique demeurent dominées par les acteurs étatiques qui instrumentalisent la médiation pour organiser et maîtriser la gestion de difficultés qui relèvent de la sphère privée : cette régulation sociale nouvelle ne voit donc pas l'État disparaître mais s'adapter à la complexité sociale en bénéficiant de l'utilité sociale des associations.

¹⁴ J. de Munck, « De la loi à la médiation », dans D. Cohen, R. Depardon, A. Garapon, *France : les révolutions invisibles*, Paris, Calmann-Lévy, 1998, p. 315.

¹⁵ Voir aussi les analyses de Jean-Pierre Gaudin sur la délibération et « le sens du contrat dans les politiques publiques », *Esprit*, février 2001, p. 112-121 ; *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 (voir en particulier le chapitre 7 intitulé « Une topique : la médiation », p. 149-163). J.-P. Gaudin, « L'espace public des politiques contractuelles », dans B. François, E. Neveu, Association française de science politique (*clin*), *Espaces publics mosaïques : acteurs, arènes et rhétoriques, les débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999.

¹⁶ Avec la charte de l'accompagnement scolaire (ministère de l'Éducation nationale - ministère de la Jeunesse et des Sports - secrétariat d'État à l'intégration - secrétariat d'État à la ville), la charte de l'École ouverte (ministère de l'Éducation nationale - ministère de l'Emploi et de la Solidarité - FAS), les conventions entre le FASILD et le rectorat ou encore les circulaires du ministère de l'Éducation nationale.

¹⁷ Voir la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'État aux associations organisant l'attribution des subventions ministérielles et la cohérence des missions des associations avec les objectifs du gouvernement.

¹⁸ Y. Papadopoulos, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.

La rhétorique de la participation apparaît ainsi comme un moyen de légitimer le nouveau mode de régulation autour du principe de la proximité et d'inventer un « moyen important pour retrouver une adéquation indispensable entre l'action publique et la demande sociale et pour garantir une chance de réussite aux dispositifs transversaux d'action mis en place dans les espaces de relégation (quartiers, établissements scolaires en difficulté, etc.) »¹⁹. Si la décentralisation et la déconcentration permettent et sollicitent le partenariat entre les associations et les instances locales (collectivités ou services extérieurs) pour recréer des espaces de proximité et gérer le conflit dans la ville²⁰, ce « partenariat à la française » est actuellement marqué par une instrumentalisation des associations²¹, en quête d'une légitimité qu'elles ne trouvent encore pas²². Dans ce cadre, loin de signifier l'émergence d'un nouveau régime de citoyenneté, les références à la proximité et à la médiation apparaissent signifier un désengagement de l'Etat et un retrait du politique.

2. Médiation et rationalité culturelle : les limites d'une pratique

Si la médiation ethnoculturelle permet de gérer un espace intermédiaire entre la sphère d'intervention publique et l'espace privé des familles, et partant d'organiser les politiques publiques dans le respect d'une rationalité culturelle propre à l'Etat français, elle connaît sur le terrain certains effets pervers en termes d'intégration des populations. En effet, lorsqu'on tâche d'évaluer l'impact des pratiques médiatrices sur l'intégration sociale, on observe que l'utilisation de la proximité culturelle contribue à créer des liens circonscrits et « particularistes » qui peuvent constituer des obstacles à la revitalisation de la citoyenneté. Les interrogations émises par les acteurs sur le terrain démontrent la complexité des enjeux soulevés par les pratiques médiatrices ethnoculturelles, en particulier dans les quartiers de la politique de la ville : ces pratiques ne constituent-elles pas une « réponse ethnicisée à un problème de communication » ou un « intermédiaire entre les citoyens et le service public », pour reprendre les expressions utilisées par les acteurs ? L'utilisation de l'identification culturelle à des fins de pacification des relations sociales ou scolaires constitue-t-elle un palliatif ethnicisé à une identification nationale défaillante ? Remettant en cause doublement le principe d'égalité et d'unité en distinguant des catégories spécifiques de population en fonction de l'origine ethnique et en se substituant à la gestion publique universaliste, ces pratiques novatrices témoignent de la difficulté de définir un principe de justice dans une société complexe et multiculturelle.

L'intervention des femmes-relais, des ADLI et des médiateurs ethnoculturels - de même que les « grands frères » ou les aides-éducateurs à l'école - constitue un mode de régulation des relations scolaires qui repose sur une identification ethnique, conférant à ces médiateurs une autorité légitimée par leur connivence ethnique avec les élèves qui interroge ce modèle de citoyenneté. C'est ce que montrent les résultats d'une étude menée par un groupe de recherche de l'université de Paris 8, sur le recrutement des aides-éducateurs en Seine-Saint-Denis²³. Le rapport révèle l'existence de pratiques locales ethnicisées qui auraient pour fonction de permettre la résolution des tensions ethniques dans les quartiers en difficulté. Apparaissant comme des vecteurs d'un renforcement du lien social dans la lutte contre la violence scolaire, les aides-éducateurs recrutés par les établissements se distinguent en effet par leur appartenance sociale ou ethnique, proche de celle des élèves. Dans la même logique, on observe au niveau des collèges l'existence d'une ou de plusieurs personnes de référence, d'origine étrangère, servant de médiateur et d'agent de pacification des relations scolaires au sein d'établissements recevant de nombreux élèves d'origine immigrée. Dans certains collèges, ce sont les surveillants, les anciens primo-arrivants ou des jeunes nés dans le quartier qui servent d'interprètes médiateurs : « ce sont nos surveillants anciens primo-arrivants qui le font parce qu'ils connaissent bien les familles et la façon dont les familles appréhendent la situation », témoigne une principale de collège de La Paillade. L'origine ethnique apparaît alors comme un élément de connaissance et de reconnaissance dans des relations que l'école, instrument de création d'une identité collective et d'intériorisation d'un projet commun, ne peut développer.

La proximité identitaire entre les élèves et les personnes de référence - aides-éducateurs, enseignants, médiateurs, etc. -, choisies en fonction de leur origine, constitue un facteur de compréhension et d'apaisement des relations sociales et scolaires. Ces processus locaux constituent

¹⁹ P. Warin (clin), *Quelle Modernisation des services publics ? : les usagers au coeur des réformes*, Paris, la Découverte, 1997.

²⁰ M. Wieviorka, *Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (dir.)*, *La Médiation : une comparaison européenne*, Saint-Denis-la-Plaine, Éd. de la DIV, 2002.

²¹ M. Barthélémy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

²² Voir par exemple les résultats de la Consultation nationale des associations organisée par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine en juillet 2002, qui témoignent d'une demande de meilleure reconnaissance des associations ainsi qu'un investissement plus important de la part des pouvoirs publics.

²³ B. Charlot, L. Emin, O. de Peretti, *Les Aides-éducateurs : une gestion communautaire de la violence scolaire*, Paris, Anthropos, 2002.

un palliatif ethnicisé à l'identification nationale défaillante, initié par les institutions. Les intermédiaires ethniques permettent, par l'empathie et le partage d'une culture commune, de développer des rapports harmonieux où la frontière symbolique Eux / Nous ne peut plus entraver une communication marquée ailleurs par l'absence de confiance et la suspicion. Certes, l'instrumentation de cette proximité socioculturelle par les chefs d'établissements constitue un facteur de pacification des relations scolaires et sociales : la connivence culturelle, qui est un partage de normes et permet d'emblée une certaine tolérance, assoie une autorité et fonde la légitimité de l'intervention. Cependant, l'utilisation de ces « critères identitaires de proximité », pour reprendre l'expression utilisée par une principale de collège de Montpellier, donne une légitimité privative aux interventions des aides-éducateurs et remet en cause le modèle de citoyenneté nationale. L'utilisation de médiateurs ethniques, suscitée par l'État et les instances publiques locales pour gérer les difficultés relationnelles entre les familles étrangères et l'école, constitue ainsi un mode de résolution des conflits qui utilise la proximité culturelle pour recréer du lien social et recréer un sentiment d'appartenance.

Critiquées par les acteurs locaux comme étant « une instrumentation ethnicisante au service des institutions », d'après une responsable de la DRASS Rhône-Alpes, les politiques de médiation ethnique comme les femmes-relais ou les ADLI cherchent à provoquer des processus d'identification localisée dans une démarche où la proximité ethnique constitue un élément de la régulation sociale. Si les femmes-relais servent d'interface entre la société d'accueil et les populations d'origine migrante et si la médiation par les femmes est considérée comme un outil d'intégration, elle peut cependant être jugée comme contrariant l'intégration en ce qu'elle enfreint l'égalité de tous et le droit des personnes. Dénonçant ces pratiques, les responsables des services sociaux régionaux marquent leur attachement à un mode de coopération traditionnel avec les associations, notamment par un renforcement des compétences des acteurs par le biais de la formation, et note les effets négatifs des intermédiaires, tels les médiateurs et les femmes-relais, qui constituent « des intermédiaires entre les citoyens et le service public » et « des réponses à la périphérie des institutions ». Entre la logique de la responsabilité citoyenne et la logique de la réparation et de l'assistance, entre le principe citoyen et le référentiel néolibéral différenciant des « programmes prêt-à-porter », l'État social local combine des aspirations contradictoires, entre l'adaptation à la complexité sociale et la préservation de ses prérogatives et de ses fonctionnements traditionnels. Pour certains services déconcentrés, il est préférable de faire évoluer les institutions et de poser le problème en termes de fonctionnement démocratique et de droits et devoirs des citoyens : c'est-à-dire de poser un problème politique. En mettant en oeuvre des mécanismes d'identification localisés, privatisés et ethnicisés, l'école gère les relations interethniques au quotidien, mais cette « ethnicisation des moyens de contrôle social »²⁴ limitée à l'établissement scolaire ou au quartier, ne résout pas la question de l'identification nationale : elle place la théorie du gouvernement légitime face à la question ethnique et appelle un réel débat politique.

L'étude des pratiques médiatrices ethnoculturelles et de leur promotion dans la gestion urbaine de proximité dans le cadre des transformations des modes d'action publique montre que la médiation constitue une dimension des nouveaux modes de gouvernance qui caractérisent le modèle français d'action publique depuis une trentaine d'années. La médiation ethnoculturelle constitue un objet d'étude d'autant plus intéressant, pour qui s'intéresse à son rapport avec la rationalité culturelle, qu'elle met en jeu des valeurs culturelles, ethniques ou identitaires qui n'ont pas de légitimité dans l'espace public français.

Indissociables, le recours public à la médiation, la proximité et la participation des citoyens, thèmes privilégiés des rhétoriques publiques et des discours de réforme, notamment dans le cadre de la politique de la ville, cherchent à corriger les fragmentations territoriales, créer un moyen de communication entre les populations marginalisées et les institutions publiques, et inventer des formes de politiques publiques hybrides à destination des populations les plus marginalisées, en particulier les personnes d'origine étrangère. Stratégie d'adaptation à la complexité sociale, la médiation organisée par les pouvoirs publics apparaît cependant limitée dans ses capacités à inventer un nouveau modèle de citoyenneté tant la participation associative semble instrumentalisée et l'utilisation de la proximité culturelle peu favorable à une revitalisation du lien social.

²⁴ H. Vieillard-Baron, « De l'origine de l'ethnie aux fabrications ethniques en banlieue », *Migrants-Formation*, 109, juin 1997, p. 35.