ENTRETIEN AVEC MONIQUE SASSIER, MÉDIATRICE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR



Christine Szymankiewicz : Monique Sassier, la fonction de médiateur a été créée en 1998. Vous-même avez été nommée en 2009 et assurez aujourd'hui votre deuxième mandat. Voulez-vous bien nous rappeler le rôle, les missions du médiateur de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ?

Monique Sassier : Il s'agit tout d'abord d'une fonction de médiation, c'est-à-dire de tiers entre un professionnel ou une famille, un étudiant ou un élève et un service de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur, tiers qui cherche à mettre fin au différend, au conflit qui les sépare. Cinquante médiateurs académiques, retraités, cadres de haut niveau de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur traitent des réclamations qui concernent l'échelon déconcentré ainsi que les universités, et l'équipe nationale les réclamations relatives aux administrations centrales des deux ministères. Il s'agit donc de mettre en place un processus de dialogue, d'échange avec et entre les personnes et les services pour trouver une solution au différend.

Le médiateur doit, à partir des réclamations reçues et résolues ou non, élaborer des recommandations qu'il remet chaque année aux ministres. Ces recommandations sont rendues publiques dans le rapport annuel du médiateur de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Elles ont vocation à proposer des améliorations pour assouplir tel fonctionnement, pour corriger tel effet problématique d'une disposition législative ou réglementaire, pour proposer des évolutions plus radicales tant l'écart peut être grand entre ce que vivent les personnels ou les usagers du service public d'éducation et d'enseignement supérieur et les textes qui les « régissent ». Le médiateur peut et doit proposer des évolutions des pratiques professionnelles et des modes de relation qui pourraient favoriser un climat scolaire plus serein, par exemple. Il revient donc au médiateur, au-delà de cette fonction de « recommander » d'animer, tout au long de l'année, ce débat sur le changement, avec les services, avec les ministres afin d'aboutir par l'étude des recommandations à des réponses qui peuvent être apportées lors du comité de suivi des recommandations du médiateur de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur. Ce comité, animé par le médiateur, est placé sous la présidence des directeurs des cabinets des deux ministres, avec le secrétaire général des ministères et les directeurs des services. Le compte rendu de ce comité est publié dans le rapport annuel et fait donc l'objet de débats, puis de décisions. Certaines recommandations peuvent être discutées durant plusieurs années.

Outre ces rôles : résoudre des différends exposés dans des réclamations, proposer des évolutions par des recommandations, un autre rôle, plus discret s'est fait jour : alerter. Être médiateur est bien être un tiers, impartial, à l'écoute attentive, neutre et sans jugement, capable d'un décryptage des fonctionnements et des difficultés des usagers et des personnels. Sur des sujets d'intérêt général, le médiateur est alerté au-delà de telle ou telle situation personnelle, qu'il s'agisse du malaise des enseignants, du harcèlement entre personnels ou entre professionnels et étudiants, ou entre élèves, de la manière dont une réforme s'applique ou non, des demandes d'information ou de renseignements indispensables dont la réponse se fait attendre. Sur des sujets d'actualité, le médiateur peut recevoir des dizaines ou centaines de lettres dans lesquelles l'auteur expose, par exemple, des attentes. Le médiateur est alors perçu comme « un transmetteur » par ceux qui s'adressent à lui. J'ai voulu, en tant que de besoin, et après réflexion sur le contenu de ces alertes, pouvoir m'adresser directement aux ministres et aux directeurs des administrations pour signaler telle difficulté, tel ressentiment analysé des uns et des autres, tout en proposant de manière systématique un mode de résolution des problèmes.

Ces alertes, ces interpellations restent confidentielles et font ressortir la volonté du médiateur de participer au progrès du service public d'éducation. En ce domaine, distance pour analyser les réclamations d'ordre général et confiance dans l'écoute sont les points cardinaux de cette démarche qui traduit la dimension individuelle de l'action du médiateur, mais aussi la dimension collective du médiateur d'une institution.

C. S. : La même fonction de médiation a été mise en place dans certains ministères. La médiation au sein des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur est-elle spécifique ?

M. S. : Les médiateurs des ministères mais aussi des grandes entreprises se sont rassemblés dans une association : le club des médiateurs de services au public. Les médiateurs des grandes administrations – dont le médiateur des ministères de l'Économie et du Budget – et des Collectivités territoriales – Ville de Paris – accueillent les réclamations des usagers, tout comme ceux des grandes entreprises, SNCF, RATP, EDF, GDF-SUEZ, télécommunications, La Poste, ou ceux du secteur bancaire.

Le Défenseur des droits et le médiateur de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont signé le 30 novembre 2012 une convention organisant la coordination des interventions de l'un et de l'autre au niveau national et au niveau local. Des rencontres régulières avec le Défenseur des droits permettent de partager des valeurs et des préoccupations communes.

Le médiateur de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur a pour spécificité d'être compétent pour les usagers comme pour les agents des deux ministères. Cela lui donne une vue d'ensemble et l'oblige à une prise de conscience et de distance pour élaborer des préconisations qui prennent en compte usagers et personnels.

Nous avons tous en commun de ne pouvoir être saisis que lorsque la personne peut indiquer qu'elle a déposé un premier recours pour régler son différend et que la réponse qui lui a été faite ne lui convient pas ou lui paraît ne pas résoudre son problème. Elle peut alors adresser une réclamation au médiateur. Mais nous savons aussi que peut se cacher derrière une demande d'information ou de renseignement, un conflit grave, et qu'il convient de ne pas attendre de façon formelle la preuve d'un premier recours engagé. Il en est du discernement du médiateur. C'est l'une de ses qualités professionnelles.

La médiation n'est donc pas un « service client » de premier niveau, ni un service de réclamations, malgré l'ambiguïté du mot retenu par les médiateurs. Peut-être faudrait-il se mettre d'accord sur les mots conflit ou différend, laissant au monde judiciaire le mot litige, et au premier recours, le mot réclamation ?

C. S. : Quels grands enseignements pour l'institution tirez-vous des réclamations qui vous parviennent ?

M. S. : Les médiateurs académiques et la médiation nationale ont reçu 10 320 réclamations pour l'année 2012. Soit 12 % de plus que l'année précédente. Ces chiffres n'autorisent aucune prétention statistique, mais simplement un regard sur les « domaines de conflits ».

Pour les personnels, l'écart est grand entre la mobilité, l'agilité, la capacité d'innovation professionnelle qui leur est demandée et la rigidité des textes qui leur est opposée. Bien des professeurs aimeraient travailler en équipe et auraient besoin de le faire à la lecture de leurs réclamations et de celles des familles, mais l'institution sait-elle le leur proposer ? Les familles se plaignent du nombre des exclusions d'élèves suite à des procédures disciplinaires que le médiateur estime d'un autre âge, mais veut-on vraiment se donner les moyens d'une justice scolaire adaptée à notre temps et dont l'exclusion de l'établissement ne soit pas une fin en soi ?

De plus en plus d'enseignants nous confient leur malaise face à des classes difficiles, avec des comportements de forte exigence des élèves et des familles. Comment comprendre, au-delà des réponses individuelles, le fonctionnement d'un système qui produit de l'affrontement alors qu'il doit produire une coopération ? Que proposer pour mettre en place cette coopération indispensable à la transmission des connaissances ?

Quelles réponses apporter à des professionnels malades et à qui il faut trouver une place inédite, nouvelle ? Il faut de ce point de vue innover et se rapprocher des rectorats qui ont su trouver des réponses créatives.

Un sujet est essentiel et récurrent : celui des examens et concours qui vaut au médiateur des « rafales » de réclamations. Ce sujet cristallise une grande part des attentes et des angoisses des parents comme des élèves et des étudiants. C'est sur cette question que les médiateurs reçoivent les lettres les plus agressives, comme si la suite de la vie en dépendait. Ceci n'est pas étonnant dans la mesure où tout notre système, de l'école à l'université, vise à l'obtention de diplômes. Ce phénomène est, pour le médiateur, particulièrement sensible lors qu'il s'agit d'élèves ou d'étudiants faisant face à un handicap. Les différents aménagements de temps, d'espace, de matériel, sont des conditions indispensables pour la réussite aux examens et concours et le sentiment de discrimination n'est jamais loin. Le médiateur intervient régulièrement en ce domaine. Dans ce cas précis du risque de discrimination, le travail de coopération avec le Défenseur des droits est fructueux et précieux. Une convention règle entre nous, les modalités de travail.

Ces réclamations montrent qu'il faut penser plus avant un fonctionnement qui permette de prendre en compte la gestion d'un grand nombre et la gestion individualisée parfois. Une gestion des ressources humaines et une gestion humaine des ressources. Comment concilier l'égalité revendiquée et l'équité appelée au secours de certaines situations ? Comment admettre de la souplesse et garder des règles communes ? Comment concilier les règles d'un « droit réactif » avec un « droit créatif » faisant place aux personnes et à leur gestion humaine ? C'est ainsi que les médiateurs résolvent bien des difficultés. Gros vaisseau, l'éducation n'est donc pas un voilier léger qui pourrait changer de cap rapidement : il revient au médiateur d'expliquer qu'une réforme a besoin de plusieurs années pour qu'on se l'approprie et que faute de temps, elle perd toute chance d'être appliquée, n'ayant pu s'enraciner dans le tissu éducatif et faire ses preuves. La réforme suivante s'en trouvera menacée. Le médiateur sait que le temps est l'un des moyens de résoudre des conflits à condition que ce temps soit organisé pour construire du dialogue, pour que chacun recherche ses solutions et pas seulement les solutions.

Les réclamations montrent des tensions importantes : comment concilier gestion de masse et exigences personnelles des agents comme des familles ? Comment passer d'une institution administrée par les lois, les programmes, les textes, les barèmes à une organisation qui serait plus encline à prendre en compte une reconnaissance partagée, des besoins singuliers dont l'atout premier serait la pacification des relations humaines.

C. S. : Qu'apporte l'exercice de la médiation par rapport à l'action et aux réponses susceptibles d'être fournies par les services des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ? Les réponses de la médiation génèrent-elles une forme de jurisprudence ?

M. S. : À son origine, la médiation a été pensée pour répondre aux « réclamants » alors que les services restaient silencieux. Elle fut aussi pensée dans un esprit d'assouplissement des modes de fonctionnement estimés trop rigides par le ministre de l'époque. Il était aussi affirmé la volonté d'une meilleure prise en compte des situations conflictuelles individuelles dont l'observation devait conduire à élaborer des recommandations valables pour tous.

Toute institution, par essence, génère des conflits. Tout acteur, qu'il soit public ou privé doit prévoir des modalités internes de résolution des conflits. Les deux ministères ont déjà mené une action importante en ce domaine et apporté des réponses dans un grand nombre de situations problématiques. Mais il arrive que la réponse juridique et la règle générale ne suffisent pas ou n'épuisent pas le différend. Face à une situation complexe, les services ne répondent pas, laissant ainsi s'allonger les délais du malaise. La personne fait alors appel au médiateur.

Dans 75 % des situations dont le médiateur doit se préoccuper, il propose des réponses, lui-même, grâce à ses propres connaissances de l'institution, grâce à sa capacité à rappeler les textes, mais surtout à les expliquer, voire à les exposer. Dans 35 % des cas, le médiateur engage un dialogue avec les services s'il lui semble que la règle de droit n'est pas respectée, ou que la situation individuelle de la personne appelle une réflexion renouvelée ; de même s'il lui paraît que les services ont pu faire une erreur d'interprétation de la règle de droit ou lui appliquer une trop stricte interprétation ; de même que s'il vient à penser que la loi mériterait d'être modifiée. Une médiation réelle s'engage. Dans plus des trois quarts de ces demandes, la proposition du médiateur est reprise tant par les services de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur que par la personne qui l'a saisi et réduit ainsi le différend. Il exerce en quelque sorte une fonction de « réducteur des conflits » et en ceci participe au meilleur fonctionnement du service d'enseignement. Il faut rappeler que le médiateur ne dispose pas de pouvoir de décision. Il doit donc convaincre. Il n'est ni un arbitre, ni un conciliateur dans sa fonction de médiation.

Cela suppose que le médiateur ne soit ni l'avocat, ni le procureur des personnes qui le saisissent, pas plus que des institutions.

L'éthique du médiateur lui impose de ne pas utiliser des réclamations pour construire, *de facto*, et dans l'ombre, une jurisprudence nouvelle qu'il pourrait utiliser. En revanche, dans ce cas, il fera, au niveau académique ou central, une proposition de recommandation publique destinée à modifier le fonctionnement de l'institution. S'il la pense légitime, il prendra le temps de débat nécessaire pour qu'elle aboutisse. Ce qui lui importe est bien sûr la résolution individuelle des différends, mais aussi l'évolution de l'institution et l'amélioration des réponses de grande qualité. Si le médiateur faisait différemment, il perdrait tout crédit et serait à juste titre, craint, au plus mauvais sens du mot, au lieu d'être respecté pour sa neutralité. Le médiateur est, de ce point de vue, un acteur tourné vers le progrès.

En revanche, la présence affirmée au sein d'une institution d'un médiateur qui revendique ce rôle en tant que tel, est efficace. Personnels et familles, étudiants et personnels des universités savent qu'ils peuvent faire appel au médiateur pour des sujets qu'ils souhaitent exposer de manière confidentielle dans un premier temps, par peur, parfois par honte, parfois faute d'avoir pu trouver un interlocuteur ou parce que la situation leur semble grave. Ce fut le cas des situations de harcèlement dans le premier degré qui a longtemps été considéré comme exempt de ces questions. À côté des réponses individualisées qui ont pu être imaginées, le médiateur a pu faire émerger cette question de l'*omerta* officielle. Beaucoup pensaient que ces questions se posaient dans le second degré et dans l'enseignement supérieur. De même, au début de cette problématique, celle du cyber-harcèlement.

Par expérience, le médiateur sait que toute nouvelle loi, tout nouveau dispositif génère des difficultés d'application. Il peut proposer des assouplissements, des évolutions, la suppression des exceptions, sources de conflits multiples, pourvu que des réclamations concrètes fondent son analyse. Pour l'année 2012-2013, la mise en place des nouveaux concours destinés à recruter des enseignants a généré beaucoup de réclamations tant sur les conditions et modalités d'inscription que sur les épreuves elles-mêmes. Certaines observations seront utiles pour 2014.

La préoccupation du médiateur n'est donc pas de voir se multiplier les sujets de tension, mais de considérer qu'il est de la mission de l'institution de prévoir leur mode de résolution, en première instance. Le médiateur ne devant intervenir qu'en second rang. Dans le même temps, une institution peine à traiter de situations individualisées par peur de modifier le principe d'égalité qui la guide et la structure depuis des décennies. Pour réduire ce contentieux, le médiateur a, de multiples fois, recommandé que le législateur ait à sa disposition des études d'impact avant de légiférer.

C. S. : Est-il possible d'établir, en observant les 10 300 cas traités par le médiateur national et les médiateurs académiques, une typologie des réclamations, et, par là même, des facteurs de tension principaux au sein des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ?

M. S. : Depuis trois ans, le nombre des réclamations augmente de façon sensible. Pour l'année 2012, l'augmentation conduit à prendre en compte plus de 1 000 réclamations supplémentaires. Au total, pour cette année, ce sont 12 300 réclamations compte tenu des réclamations toujours en cours pour l'année 2011 : 89 % sont traitées par les médiateurs académiques et 11 % par l'équipe nationale montrant ainsi combien les deux ministères sont aujourd'hui des administrations fortement déconcentrées.

Trente pour cent des réclamations émanent des personnels de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et 70 % des usagers.

La plupart des personnels qui s'adressent au médiateur sont des enseignants titulaires. Ils représentent 68 % des réclamations des personnels. Parmi les usagers qui saisissent le médiateur, la moitié sont des élèves ou des parents d'élèves des établissements publics du second degré. Les réclamations émanant des usagers de l'Enseignement supérieur continuent d'augmenter et représentent 27 % des réclamations d'usagers.

Pour les personnels, les sources majeures de réclamations restent les problèmes d'affectation, de mutation et de déroulement de carrière. Les questions liées à l'organisation du travail sont en hausse de 24 %.

Pour les usagers, les questions de scolarité et d'inscription sont majeures avec 39 % des réclamations. Le chapitre examens et concours avec 23 % des réclamations augmente de 9 % par rapport à 2011 et les questions financières sont elles aussi plus importantes avec une augmentation de 13 % par rapport à 2011. D'une manière générale les questions liées à la vie scolaire ou universitaire, aux examens et concours et à la scolarité et inscriptions ont fortement augmenté depuis dix ans : dans les trois catégories, le nombre des dossiers a plus que triplé.

Ces réclamations reçues peuvent indiquer d'une part les difficultés qu'éprouve notre système d'enseignement à s'adapter à des publics hétérogènes, et d'autre part le fort niveau d'exigence des élèves, des étudiants et de leurs familles. L'une est une difficulté et l'autre une chance d'évolution. Une part importante des réclamations concerne donc « la vie quotidienne » dans les établissements scolaires et universitaires. Par exemple, depuis plusieurs années déjà, la difficulté à trouver des stages reste un axe fort de réclamations, pendant que, de plus en plus, les stages deviennent un impératif des parcours de formation. Les alertes sont répétées sur ce sujet.

Au-delà de l'étude du nombre des réclamations et des enseignements prudents à en tirer, chaque année, le médiateur se saisit de quelques thèmes de travail qui seront exposés dans le rapport annuel. La persistance de certaines réclamations au fil des années, ou la gravité des réclamations entrent dans les critères de choix des thèmes ainsi que notre volonté d'apporter des pistes de solutions aux questions soulevées.

Pour l'année 2012, trois thèmes se sont imposés. Le premier ressort de multiples et virulentes lettres de familles qui demandent au médiateur de se préoccuper du remplacement des professeurs absents pour de très courtes durées. Le fonctionnement des conseils de discipline a suscité aussi bien des réclamations. Le fonctionnement des établissements d'enseignement privé hors contrat, tant en ce qui concerne l'éducation nationale que l'enseignement supérieur, a constitué le troisième thème de travail.

Ces trois problèmes sont récurrents dans les réclamations reçues et construisent, au fil de ces dix dernières années, la typologie des conflits majeurs identifiés par les médiateurs.

C. S. : Les réclamations qui vous parviennent illustrent-elles une nouvelle relation des familles à l'usage de l'école ou de l'université ?

M. S. : Tout d'abord, les réclamations montrent une extrême diversité des familles. La famille n'est plus un concept homogène. Les publics d'élèves sont nombreux et il n'existe pas non plus de « public homogène » dont l'attente par rapport à l'école serait facile à identifier. Les familles, dans leur diversité, demandent aujourd'hui à l'école de leur rendre des comptes sur son fonctionnement, sur ses résultats. Elles n'acceptent plus la toute puissance de l'institution qui pouvait ne pas leur répondre ou prendre ses décisions sans concertation.

Tout fonctionne comme s'il fallait passer d'une école plus autoritaire à une école davantage fondée sur la reconnaissance des familles, des élèves et des étudiants. Les usagers du service public d'éducation demandent à être pris en compte, à être associés aux décisions qui les concernent, à être informés. En cela l'information donnée par les médiateurs favorise des relations plus apaisées entre l'école et ses usagers. Il ne faut pas négliger le rôle de conseil pour favoriser une demande plus sereine au moment où se multiplient les sites et informations de toutes natures qui brouillent parfois des informations justes. Une forme nouvelle d'autorité voit le jour. Le médiateur la perçoit notamment à travers la manière de résoudre les conflits, au plus vite, dans le dialogue d'abord.

C. S. : Les réclamations telles qu'elles sont formulées illustrent-elles ce que les médias ou certains professionnels de l'éducation dénoncent comme une forme de « consumérisme » des familles ?

M. S. : Le comportement des usagers du service public d'éducation est souvent perçu comme un comportement consumériste dans sa version péjorative. Or, 30 % des réclamations reçues par les médiateurs sont des demandes d'information et de conseil venant des personnels et des usagers. Celles et ceux qui s'adressent à nous veulent savoir, sont en droit de savoir et c'est le devoir de l'institution que de leur répondre. De ce point de vue, les médiateurs renseignent, orientent vers la bonne source d'information. Ils réalisent une forme nouvelle d'information : ne pas laisser un agent ou une famille se tromper faute d'une information juste, préventive. La complexité de cette question tient au fait que l'information et le conseil ne peuvent pas être personnalisés.

La plus grande autonomie accordée aux élèves peut aussi les égarer : les parents se reposeront sur la capacité de leurs enfants à trouver la bonne information diffusée sur les sites sans plus d'aide de leur part. Mais, par exemple, le système de l'orientation est complexe et il n'est pas certain qu'un élève s'y retrouve sans l'aide d'un adulte. Donner aux parents et à l'élève le dernier mot quant à son orientation contribuera à la levée de représentations sans doute issues de l'habitude.

Le médiateur recommande souvent, selon les cas, la rédaction de guides, de fiches pratiques opérationnelles, relues avant leur diffusion par un comité des usagers (personnels ou familles) pour en adapter le style, décliner la mise en œuvre d'une information sur des sites appropriés. Nous émettons des recommandations pour plus de transparence, pour une information qualifiée et simple d'accès.

En somme, s'il y a consumérisme, ce doit être celui d'un consommateur exigeant et éclairé qui est en droit de savoir ce que lui procure le service public et qui s'estime fondé à exercer un droit de regard sur ce point. Il s'agit bien là d'exigences, légitimes, relatives au conseil, à l'information, à l'explication, aux situations difficiles, à distinguer de celles qui confinent à la revendication vite abusive voire agressive, fondée sur la conception d'un droit personnel faisant peu de cas de l'intérêt général et des valeurs de la loi démocratique. L'institution scolaire a, elle aussi, des droits. Cette rencontre nouvelle fonde un fonctionnement plus ouvert et plus rassurant pour les familles. Ce débat nouveau permettra aussi de penser différemment la question sensible de l'autorité. Les deux ministères ont un intérêt direct à une pacification des rapports entre tous. C'est l'une des fonctions de la médiation. Dès lors que le médiateur peut orienter vers une source pertinente d'information ou le faire lui-même, il participe à la prévention des conflits, au maintien des liens entre agents et usagers ou agents entre eux, autres aspects essentiels de la médiation.

Par ailleurs, l'apparition des nouvelles technologies modifie et modifiera la manière d'enseigner et de transmettre des connaissances. Le cœur même du métier de professeur évolue ainsi que le rapport des élèves et des étudiants à l'enseignement et à l'enseignant. Plus rapidement dans l'enseignement supérieur bien sûr, mais aussi dans l'éducation nationale. Ces modalités nouvelles supposent une évolution du métier d'enseignant et de la position des enseignants par rapport aux élèves. Il faut faire observer que, dans ces situations, les exigences des élèves s'accroissent et que les réclamations montrent que tout retard de l'institution scolaire est vécu comme un préjudice. Cet état de fait peut générer des demandes de dommages pour service non rendu. Dans les réclamations reçues par les médiateurs, toutes ont trouvé une réponse « de médiation » sans recours au juge.

Il est aussi de la responsabilité de l'institution de ne plus laisser les professeurs seuls, qui s'adressent au médiateur pour se plaindre de cette solitude, conséquence de leur isolement subi ou choisi. Une étude approfondie de ces réclamations montre aussi que « travailler en équipe » requiert une intelligence collective pour l'organiser. Notre prochain rapport annuel s'intéressera au rôle du chef d'établissement pour cette raison précise : organiser le travail en commun, fabriquer du bien commun pour les élèves est une composante essentielle du rôle des chefs d'établissement, pour peu que les professeurs leur reconnaissent une autorité pédagogique.

Notre expérience de médiateur montre que les relations entre les personnels, les usagers et les administrations centrales ou déconcentrées ne reposent plus seulement sur une logique d'offres. Les familles, les personnels demandent, et exigent parfois que tous les cours se tiennent, que les professeurs soient remplacés, que le programme soit terminé à temps, que les bourses soient versées sans retard aux étudiants... Les personnels sont désormais exigeants quant à leur formation : plus professionnels et moins « militants » parfois, ils demandent des moyens nouveaux.

En revanche, lorsque des demandes restent sans réponse ou sans explication quand il ne peut y être répondu, se développe une atmosphère plus délétère s'opposant au principe de bienveillance qui devrait être la règle dès lors que des adultes s'adressent à des enfants, à des élèves, à des étudiants en raison même de l'asymétrie des âges, des connaissances, du développement, des rôles de chacun. Cette bienveillance doit appeler une reconnaissance des rôles respectifs : deux valeurs essentielles. Bienveillance et reconnaissance doivent se conjuguer avec rigueur, lucidité et capacité à prendre en compte les difficultés.

C. S. : Vous mentionnez à plusieurs reprises cette nécessité de développer une approche fondée sur la bienveillance. Pouvez-vous préciser ce que cela signifie pour vous ?

M. S. : La bienveillance est l'une des valeurs qui structure l'action du médiateur tant dans des situations individuelles que collectives. Notre écoute exclut tout jugement et prend acte des difficultés exposées. Le médiateur est un tiers qui met en œuvre un processus d'écoute du conflit et qui recherchera, avec les différents acteurs de ce conflit, un mode de résolution amiable. Ceci y compris quand les services ont pu commettre une erreur. La médiation est une aide aux personnes, personnel ou usager, elle est aussi une aide à l'institution qui montre chaque jour sa capacité à évoluer, changer.

Plusieurs recommandations traduisent cette « bienveillance » : est-il toujours légitime, dans un pays aux prises avec un fort taux de chômage, que des personnels perdent toute chance de mutation dès lors qu'ils sollicitent une mise en disponibilité pour suivre un conjoint muté au loin ? Le médiateur a obtenu que des personnels enseignants puissent garder un « capital points de mutation » qui leur sera indispensable pour revenir dans leur administration. Est-il bienveillant aujourd'hui de ne pas tenir compte des contraintes du marché de l'emploi ? Le médiateur aurait souhaité que ces professeurs en disponibilité puissent exercer pendant cette période, s'ils le veulent, des fonctions de professeur remplaçant, là où nous en manquons. Les textes qui régissent le statut des fonctionnaires paraissent d'un autre âge et ils pourraient être regardés sous l'angle de cette bienveillance.

Bienveillance aussi cette décision prise, à la demande du médiateur, il y a quelques années déjà, et appliquée aujourd'hui le mieux possible, de mettre tout en œuvre pour rapprocher des conjoints séparés depuis trois ans au moins pour rapprocher des conjoints séparés depuis plus de trois ans avec enfants. Comment atteindre une efficacité professionnelle sans prendre en compte le poids des contraintes familiales ?

Bienveillance aussi que le recours à l'équité. Celle-ci fait appel à la prise en compte d'une attention particulière aux personnes et à leur réclamation. Elle fait appel au bon sens, à la souplesse administrative. L'équité ne met pas en cause la règle de droit mais le médiateur peut considérer que la réponse qu'il proposera repose sur une autre considération : le respect de l'égalité doit prendre en compte la situation de chacun pour corriger l'application à tel cas particulier d'une règle de droit trop générale. Le médiateur travaille donc bien sûr avec la règle de droit, mais parfois selon le principe de l'équité. Cette action en « double teinte » ne remet pas en cause la règle de droit mais l'enrichit dans son interprétation. On a tort d'opposer les deux : droit et équité. L'équité relève d'une intelligence des situations aboutissant à une adaptation possible de la règle de droit. Elle n'est pas la voie du non-droit ni celle de l'obtention d'un passe-droit.

Cette bienveillance, aux multiples facettes n'est pas une notion compassionnelle et moins encore à envisager sous l'angle psychologique. Elle consiste à vérifier que les droits de tous sont respectés et à s'assurer que l'écart se réduit entre ceux qui maîtrisent le droit et leurs droits et ceux qui les maîtrisent mal. Ces derniers ne peuvent discuter d'égal à égal avec les premiers. À défaut d'organiser cette égalité devant le droit, se développent des conduites de violence, entre élèves, entre familles et professeurs, entre les agents eux-mêmes. L'une des sources de violence institutionnelle se trouve dans cette forme d'injustice face à la connaissance.

C. S. : J'aimerais, avant de terminer, que vous développiez rapidement ce que vous avez évoqué un peu plus tôt sur le fonctionnement des conseils de discipline et, plus généralement, sur les procédures disciplinaires, que vous avez évoquées dans le rapport annuel 2012 du Médiateur.

M. S. : Nous nous sommes intéressés, depuis deux ans, au phénomène massif de l'exclusion temporaire ou définitive des élèves à la suite des conseils de discipline. Les mesures d'exclusion sont principalement prononcées dans les collèges et elles le sont majoritairement pour des motifs d'incivilité, de menaces ou d'injures verbales. Un élève peut être exclu quelques jours avant l'examen. Ls médiateurs observent que la difficulté rencontrée par l'élève n'est pas toujours traitée comme le font certains chefs d'établissement qui transmettent devoirs et consignes aux familles.

Il faut aussi prendre en compte la situation des professeurs qui subissent les agissements de ces élèves perturbateurs et pour qui l'exclusion de l'élève permet de reconnaître leur souffrance. Est-ce le seul moyen ? Le chef d'établissement est donc en situation de concilier des contraires : ne pas exclure et mécontenter gravement les professeurs ou exclure et priver un élève de scolarité sachant combien il est difficile de trouver un nouvel établissement d'accueil. Les médiateurs sont souvent appelés par les familles désemparées qui développent elles-mêmes des conduites agressives. Parmi bien d'autres propositions, le médiateur a pu suggérer aux chefs d'établissement des sanctions plus graduées. Il souhaite néanmoins que soit ouvert un débat dans l'institution sur la présidence du conseil de discipline : faut-il qu'il se réunisse hors l'établissement, qu'il soit présidé par un autre chef d'établissement ou par le directeur académique des services de l'éducation nationale, en tout cas dès qu'une exclusion temporaire ou définitive est envisagée ?

Il semble au médiateur que notre modalité d'organisation des sanctions n'est plus adaptée à ce que devrait être une « justice scolaire » que l'institution scolaire et universitaire pourrait mettre en œuvre pour répondre à des enjeux nouveaux. Engager ce chantier permettrait aussi d'imaginer des réponses plus créatives tout en conservant le recours à l'application strict du droit dans certaines situations. Autrement dit de faire cohabiter un « droit réactif » avec « un droit créatif » qui prendrait en compte, au-delà de l'acte, les chances d'évolution de l'élève. Il revient à l'institution scolaire et universitaire d'apporter à des actes qui appellent des sanctions des réponses susceptibles d'être en même temps des mesures de réparation ou de tutorat, ou d'engagement personnel, en deçà des mesures d'exclusion.

Les médiateurs ont parfois joué un rôle intéressant. Face à un risque important, certains ont proposé un tutorat, d'autres des conseils sur la bonne application des droits, d'autres ont mis en œuvre une médiation favorisant la reconnaissance par tous du conflit et des moyens de réparer les dégâts et ainsi de prendre en compte la victime, de manière concrète. Il s'agit davantage d'une médiation scolaire mais qui, ici ou là, a constitué une réelle alternative à un risque de « judiciarisation ». Il faut poursuivre dans cette voie et ainsi faire que « le recours au juge » ne soit que l'ultime solution dont dispose un agent ou une famille face au silence de l'institution.

On ne peut guère penser que des administrations aussi importantes que l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur soient régulées uniquement par les juges. De ce point de vue, le club des médiateurs de services au public est le signe d'une évolution de long terme des administrations. L'introduction d'un hors-contentieux devient l'objectif, comme alternative à la procédure judiciaire, pour résoudre des différends individuels et collectifs, en faisant appel à « l'autorité » du médiateur. C'est une autorité sans pouvoir de décision, mais qui dispose d'une capacité d'influence, de raison et de pacification, selon un processus indiquant à la fois le chemin à prendre et l'objectif à atteindre.

Le médiateur n'a pas de pouvoir de décision. Pour proposer de telles alternatives, il se retournera vers les services, le chef d'établissement, voire le recteur ou le président de l'université. Il recherchera l'accord de tous et favorisera ainsi une coopération avec les services juridiques. Cette coopération confiante n'empêche pas une réflexion plus distanciée sur l'interprétation de la règle de droit.

C. S. : Pour terminer et puisque notre dossier central, ce mois-ci, a pour objet les conditions d'exercice du métier enseignant, pouvez-vous nous dire, même si vous avez déjà à plusieurs reprises évoqué dans cette interview la spécificité des réclamations provenant des enseignants et celle des réponses et des analyses que vous formulez, quels aspects du métier enseignant vous semblent devoir aujourd'hui faire l'objet d'une attention particulière ?

M. S. : Le métier d'enseignant est aussi passionnant que difficile. Les familles veulent être considérées comme totale partie prenante et attendent des enseignants qu'ils élèvent le niveau de connaissances et de compétences de leurs enfants et qu'ils forment des adolescents et des adultes en capacité de s'insérer dans une société complexe.

Pour relever un tel défi, tout doit être mis en œuvre pour faciliter le travail interdisciplinaire, pour encourager les innovations dans les apprentissages, pour conjuguer des enseignements pour tous et des aides personnalisées pour ceux qui en ont besoin.

Faire en sorte que les élèves qui ont le plus besoin de l'école en bénéficient le plus et le mieux possible, tel est le second défi qui requiert des professeurs reconnus, soutenus, encouragés par la société civile.