

ANALYSE

Face à la conflictualité et à la violence, quelle efficacité de la médiation ?

Présentée comme un mode alternatif de résolution des conflits au sein des couples, des familles, comme dans les écoles et les quartiers, la médiation est particulièrement mise en avant par les pouvoirs publics. Des législations récentes la favorisent, des décrets l'organisent, plusieurs rapports appellent à sa généralisation. Considérée comme la panacée par certains, elle suscite également méfiance et hostilité. La question du développement, voire de la généralisation, de la médiation pose au préalable celle de son efficacité face à la conflictualité et à la violence. Les éléments d'évaluation existants en France sur quatre types de médiations (familiale, scolaire, sociale et pénale) confirment la plupart des attraits mis en avant par ses promoteurs : prévention des tensions, apaisement des parties et meilleure résolution de conflits, responsabilisation des acteurs, sécurisation des espaces et des personnes et renforcement de la cohésion sociale. Ils signalent également les risques inhérents aux processus de médiation (renforcement de certaines inégalités entre les parties ou d'accès à la justice, communautarisation de la gestion de conflits). L'ensemble de ces considérations mérite d'être étayé et invite à poursuivre et à développer la démarche d'évaluation encore insuffisante aujourd'hui.

Les médiations sociale, familiale, pénale, scolaire se sont développées en France dans les années 1980-1990 sur la base d'initiatives de la société civile, des collectivités locales et également de certains professionnels (magistrats, avocats, travailleurs sociaux, personnel éducatif, psychologues). Celles-ci sont nées du constat des limites des actions sociales et éducatives traditionnelles et de la justice elle-même, face aux évolutions sociétales et à l'apparition de besoins sociaux insuffisamment couverts ou émergents (gestion des séparations familiales, de nouvelles formes de conflictualité et de violences au sein des quartiers, entre les générations, entre les communautés). De natures très hétérogènes et informelles à l'origine, les médiations étudiées présentent aujourd'hui davantage d'unité¹. Un effort a été accompli ces dernières années pour en définir le processus, circonscrire son champ d'action et établir des principes directeurs communs à toutes les formes de médiation. Ainsi, la médiation se définit comme un processus « reposant sur la responsabilité et l'autonomie des participants, dans lequel un tiers – impartial, indépendant, sans pouvoir de trancher ou de proposer (sans pouvoir décisionnel ou consultatif) avec la seule autorité que lui reconnaissent les médiés – favorise par des entretiens confidentiels l'établissement, le rétablissement du lien social, la prévention ou le règlement de la situation »². Le mouvement, encore en cours d'institutionnalisation de la médiation, résulte notamment de l'intérêt manifeste des pouvoirs publics tant nationaux qu'internationaux pour ces pratiques depuis une quinzaine d'années.

Plusieurs rapports récents³ proposent de généraliser la médiation dans certains contentieux, situations ou lieux, voire, comme l'ont fait quelques pays étrangers⁴, de rendre systématique et obligatoire la rencontre de médiation avant la saisine du juge. Avant de se prononcer sur l'opportunité et les conditions éventuelles de cette généralisation en France, il apparaît nécessaire de s'interroger sur l'efficacité de la médiation comme

¹ Voir tableau en annexe qui offre un panorama de ces quatre médiations (leur contexte d'émergence, le cadre de la médiation et la nature du conflit, les objectifs poursuivis, les dispositions légales) : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/AnnexeNoteVeille147.pdf>

² Guillaume-Hofnung M. (2009), *La médiation*, PUF, 5^e édition.

³ Les principaux rapports seront mentionnés et référencés tout au long de la note.

⁴ Au Québec, une première séance d'information sur la médiation familiale est obligatoire avant toute saisine du tribunal, une dispense n'étant possible que pour motifs sérieux. En Europe, la Norvège a rendu la médiation obligatoire dans tous les litiges concernant les enfants de moins de 16 ans. Pour un aperçu des politiques étrangères en matière de médiation familiale, cf. Versini D. (2008), *La médiation familiale, un outil d'avenir pour une parentalité responsable*, extrait du rapport thématique, La Défenseure des enfants.

nouveau mode d'intervention sociale et judiciaire dans les situations de conflictualité et de violence. Trois milieux semblent particulièrement confrontés à ces tensions : l'école, la famille, la rue.

À partir des éléments d'évaluation existant sur les différents dispositifs de médiation familiale, scolaire, pénale et sociale, il s'agira d'analyser l'efficacité de la médiation comme mode de résolution des conflits, d'apaisement des parties (couples, délinquant/victime, voisins, etc.), de prévention de la violence. L'engouement actuel pour ces dispositifs se justifie-t-il ? **Quels gains de la médiation pour les médiés, pour la société dans son ensemble et pour le système social et judiciaire ?**

La médiation : un dispositif difficile à évaluer

Pourquoi la médiation est-elle présentée comme efficace face à la conflictualité et à la violence ?

Quel que soit le secteur dans lequel elle s'exerce, la médiation met en scène un **tiers impartial, indépendant et dénué de pouvoir contraignant** qui, en organisant des échanges et des rencontres entre les personnes et les institutions, **tente d'améliorer la relation entre les parties ou les aide à s'entendre sur un moyen de résoudre le conflit qui les oppose.**

L'efficacité présumée de la médiation repose sur plusieurs arguments mis en avant par ses promoteurs :

- par les objectifs qu'elle poursuit, **la médiation constituerait un mode de régulation sociale adaptée aux évolutions de la société, « qui du fait de son instabilité croissante s'accommode mieux de processus adaptables que d'institutions immuables et de normes rigides »⁵.** Si l'on assiste à une judiciarisation croissante de la société, **le recours à la justice ne semble pas toujours approprié pour régler des litiges entre des personnes qui resteront liées par des relations durables, économiques, sociales ou familiales.** Le passage devant les tribunaux pourrait au contraire envenimer la situation. Ainsi, près d'une affaire de divorce ou de séparation sur deux revient devant la justice pour cause de désaccord persistant. En amont, les interventions sociales ne sont pas toujours en mesure de prévenir et désamorcer les conflits ;
- **la médiation intervient en complément des actions traditionnelles** (sociale, éducative, judiciaire) et n'entend pas rivaliser avec elles. Au contraire, **elle leur permettrait de se recentrer chacune sur son champ et même d'optimiser leurs interventions.** Elle a en effet vocation à s'inscrire dans une démarche de coopération avec les autres acteurs (magistrats, personnel éducatif, travailleurs sociaux). Proche d'une certaine façon de l'action sociale, elle relève davantage encore d'une logique d'activation des acteurs. En prenant en compte tous les aspects du conflit (affectif, économique, juridique), elle serait à même d'y répondre de façon plus adaptée que la justice ;
- **son efficacité reposerait également sur le processus et les modalités de la médiation elle-même.** En leur offrant la possibilité de s'exprimer et de trouver ensemble une solution à leurs difficultés, la médiation redonne aux parties le conflit qui les oppose. Par sa vision souple et dynamique du problème, sa logique pacificatrice, elle responsabilise les acteurs qui participent activement à la résolution du conflit et font émerger des solutions nouvelles, au plus près de leur situation. L'accord auquel ils sont susceptibles d'aboutir aura plus de chances d'être respecté et de leur convenir, car il aura été négocié, accepté par les protagonistes eux-mêmes. En respectant leur liberté relationnelle et contractuelle, la médiation limiterait ainsi les risques de récidive ;
- **au-delà de l'intérêt primordial pour la cohésion sociale, la médiation permettrait également des gains en termes économiques** (baisse du nombre d'incivilités, d'actes de délinquance et de l'échec scolaire en raison d'un climat pacifié dans les écoles, etc.).

En ce qui concerne la violence, la médiation est présentée par ses promoteurs comme un outil privilégié de prévention et ce, à deux niveaux. Elle constituerait un mode de **prévention primaire ou secondaire** en apprenant aux médiés à réagir à une situation de conflit par la négociation et le dialogue. Dans le cadre de la médiation scolaire, les élèves apprendraient ainsi à verbaliser leurs problèmes et donc à maîtriser agressivité et violence. Par ailleurs, la médiation pourrait agir comme un mode de **prévention tertiaire** à l'égard des personnes violentes et prévenir la récidive. Cet objectif est recherché dans le cadre de la médiation pénale. La rencontre entre le délinquant et sa victime permettrait une prise de conscience chez le délinquant de la gravité de son acte, des souffrances endurées par la victime et donc provoquerait le désir de s'amender ou de se soigner.

Certains promoteurs de la médiation ne manquent pas néanmoins de signaler **les risques susceptibles de limiter, sinon de compromettre, son efficacité tant à l'égard des parties que des institutions et de la société. Concernant les parties, le risque majeur a trait au statut des médiés et aux rapports qu'ils entretiennent.** La médiation intervenant dans le cadre de conflits, avérés, sous-jacents ou simplement potentiels, **il n'est pas évident que les parties soient sur un strict pied d'égalité.** Cette inégalité de pouvoir peut notamment résulter « de violences subies par l'une des parties, de son incapacité à présenter clairement

⁵ Faget J. (2008), « L'impensé de la médiation : contre-culture ou *soft power* », *Empan*, « Médiation familiale et lien social », n° 72.

son point de vue (en raison par exemple de problèmes de toxicomanie, d'alcoolisme ou de santé mentale), de sa position désavantageuse sur le plan affectif ou financier»⁶. Si le médiateur a pour mission de s'assurer de l'absence d'emprise d'une des parties sur l'autre et de poser les conditions d'une égalité, les rapports de force sont fréquents et peuvent mettre en péril la libre négociation entre les parties. **Le risque semble particulièrement présent dans le cas d'actes de violence**, quelle que soit leur nature (physique, psychique, verbale). Il en est ainsi des violences constituées en infraction, qui peuvent faire l'objet d'une médiation pénale mais également des violences conjugales ou familiales, **relevant d'une médiation familiale ou d'une médiation pénale** en cas de poursuites. Dans ces deux situations et particulièrement dans la seconde, **la question de l'opportunité et de l'efficacité d'une médiation se pose**. Concernant la société, deux risques ont été envisagés par le rapport de J.-C. Magendie⁷ : en premier lieu, « **la médiation ne doit pas devenir l'instrument d'une justice communautariste renversant nos valeurs essentielles. Le juge doit conserver son rôle de garant des libertés individuelles et des règles d'ordre public** ». Par ailleurs, « **elle ne doit pas être présentée comme le moyen de lutter contre les lenteurs et l'encombrement de la justice** », sans quoi elle deviendrait un mode de régulation par défaut.

Les difficultés d'évaluation des effets de la médiation

Si les résistances et difficultés à évaluer le travail social sont connues, l'évaluation de la médiation comme nouveau mode d'intervention pourrait sembler plus aisée dans la mesure où son action est limitée dans le temps et est susceptible de se matérialiser par un accord dont le suivi peut être assuré. **Les enquêtes et rapports d'évaluation sur les quatre types de médiation étudiés sont peu nombreux en France. Ils ne font l'objet d'aucun recensement systématique et relèvent le plus souvent d'initiatives isolées** d'un tribunal, d'une fédération d'associations, d'un établissement scolaire, d'une collectivité, plus rarement d'un ministère ou d'un organisme public national.

Plusieurs raisons expliquent le faible développement en France de l'évaluation dans ce domaine. La médiation est née d'initiatives locales, elle reste très inégalement pratiquée sur l'ensemble du territoire, si bien qu'une évaluation d'ampleur nationale pourrait sembler inappropriée. Le mouvement d'institutionnalisation est relativement récent, **il n'existe ainsi pas de pilotage national des dispositifs de médiation ou d'observatoire de la médiation** susceptible d'impulser ou de systématiser l'évaluation.

Par ailleurs, **l'utilité ou l'efficacité de la médiation ne se résume à ses résultats** (signature ou non d'un accord, résolution ou non du conflit). **Elle doit être mesurée dans le temps** car les effets recherchés se veulent durables : pacification à long terme des relations, facilitation de la communication entre les parties, capacité à s'entendre sur d'autres points que l'objet initial du litige, soulagement des souffrances de la victime d'une infraction, etc. Or, **tous ces éléments sur la nature de la relation, sur l'apaisement de chacune des parties, sur les capacités individuelles à gérer un conflit, sur le développement d'attitudes prosociales, sont plus difficiles à objectiver**. La tâche se complique encore lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la médiation sur l'environnement familial ou scolaire, sur la cohésion sociale et la tranquillité publique au sein d'un quartier, etc. : si l'action est efficace, les problèmes, conflits et tensions disparaissent, ce qui renvoie à la difficulté de la mesure du non-événement. Par ailleurs, il est souvent **difficile d'attribuer un résultat à la seule médiation dans la mesure où les autres interventions sociales et judiciaires ont également des objectifs de maintien de la cohésion sociale, de baisse de l'insécurité**, etc.

La médiation : un outil efficace mais contre-productif dans certaines situations

Tous les rapports récents s'accordent sur la nécessité de mieux évaluer la médiation sous ses différentes formes, afin de cerner son impact socioéconomique. Pour l'ensemble des médiations étudiées, il s'agira d'analyser les effets du processus sur les comportements des médiés (capacité à gérer le conflit, à communiquer), sur leurs relations mais également sur leur entourage (enfants, voisinage, personnel éducatif, quartier, etc.). La question de l'efficacité de la médiation se pose également à l'égard du système de régulation sociale dans sa globalité et des interventions traditionnelles (social et judiciaire). On se demandera enfin si le processus de médiation contribue plus largement à la transformation des modes de régulation de la conflictualité sociale.

La médiation familiale, source d'apaisement des relations familiales mais susceptible de renforcer les inégalités de genre

La médiation familiale est celle qui a connu le plus fort mouvement d'institutionnalisation. **Tant les autorités politiques que les acteurs des politiques familiales** et les rapports récents⁸ **cherchent à promouvoir la**

⁶ Recommandation 1639 (2003) sur la médiation familiale et l'égalité des sexes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

⁷ Magendie J.-C. (2008), *Célérité et qualité de la justice – La médiation : une autre voie*, Cour d'appel de Paris.

⁸ Cf. *La Défenseure des enfants* (2008) *op. cit.* ; Rapport J.-C. Magendie (2008) *op. cit.* ; ONED (2007), *Rapport annuel au Parlement et au gouvernement*, Chap. III ; Guinchart S. (2008), *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, rapport au Garde des Sceaux de la commission sur la répartition des contentieux, Collection des rapports officiels ; communiqué du Médiateur de la République du 27 janvier 2009 : <http://www.mediateur-republique.fr/fr-citoyen-05-181>.

médiation familiale. Celle-ci bénéficie d'un cadre légal favorable et de financements propres. 18,9 millions d'euros avaient ainsi été affectés à la prestation de service « médiation familiale » dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 (COG) signée entre la CNAF et l'État. La loi de finances pour 2009 a prévu un financement à hauteur de 5 millions d'euros au travers de deux actions : « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » et « Médiation familiale et espaces de rencontres ».

Pourtant, **sa pratique demeure aujourd'hui limitée, particulièrement en ce qui concerne la médiation familiale judiciaire.** En 2006, près de 10 700 demandes de médiation familiale ont été adressées aux associations du secteur. 60,4 % d'entre elles sont intervenues dans un cadre conventionnel (+ 21 % depuis 2003)⁹ et 39,7 % dans un cadre judiciaire (+ 127 % depuis 2003). Ces dernières résultaient pour une très grande majorité d'une proposition du juge aux affaires familiales (JAF). **Si le nombre de médiations familiales est en augmentation continue depuis 2003,** le Médiateur de la République constate dans un communiqué de janvier 2009 que **la médiation familiale judiciaire joue un rôle très marginal dans le processus de traitement des conflits.** Le rapport Guinchard de juin 2008 fait état en 2006 de 360 000 affaires soumises aux juges aux affaires familiales et du renvoi en médiation de 1 % d'entre elles seulement. La Défenseure des enfants, dans son rapport thématique de 2008, note par ailleurs que **la pratique de la médiation judiciaire reste très inégale selon les lieux et les tribunaux**¹⁰.

Les évaluations de la médiation familiale sont sans doute celles qui apportent le plus d'informations sur les effets de ce processus.

Les premiers résultats d'une évaluation de la CNAF¹¹ révèlent que **51 % des médiations étudiées ont permis d'aboutir à un accord écrit et à une résolution du conflit total ou partiel,** 25 % à une réduction du conflit, 24 % à aucun effet. **68 % des couples interrogés estiment que la médiation a un impact relationnel positif.** L'intérêt de l'enquête est de comparer selon le genre le taux de satisfaction sur l'ensemble des thématiques pouvant relever du champ de la médiation (garde d'enfants, questions financières, vie des enfants, aspects relationnels). Il apparaît selon l'auteur que la moyenne des notes attribuées à ces différents thèmes est sensiblement identique pour les hommes et pour les femmes, à l'exception notable du taux de satisfaction pour les questions financières (montant de la contribution financière à l'éducation et à l'entretien des enfants, modalités de paiement). Ces difficultés matérielles peuvent même exacerber les relations des personnes séparées qui ont eu recours à la médiation. L'étude montre que **plus l'écart de revenus est important entre les conjoints, plus il est difficile de trouver un accord, de pacifier le conflit et de mener à bien la médiation.** La différence de capacité contributive au sein du couple peut ainsi créer une situation de dépendance économique, source **d'inégalités, souvent au détriment des femmes.** Au demeurant, si le contentieux financier est trop important, la partie qui se sent lésée s'en remet majoritairement à la justice, la médiation étant alors considérée comme inopérante.

Le risque d'infériorité économique et de choix contraint des mères se retrouve également quant aux modes de garde. Selon Marc Juston, magistrat pionnier de la médiation familiale et président du TGI de Tarascon, la résidence alternée provisoire¹² couplée à une mesure de médiation familiale donne des résultats très encourageants, dans la mesure où les parents ont le temps de travailler en médiation et de s'entendre. Néanmoins, une enquête qualitative sur la satisfaction des mères à l'égard de ce mode de garde appelle à être vigilant quant à la liberté réelle de choix des femmes. Bon nombre d'entre elles accepteraient la résidence alternée et une perte financière pour éviter le conflit et son cortège de difficultés¹³.

Selon une évaluation menée depuis 2006 à la demande de la FENAMEF¹⁴, **59 % des médiés considèrent la médiation comme utile, voire très utile** (possibilité d'échanger, baisse des tensions, prise en compte réciproque des problèmes et des besoins de chacun). Cette recherche présente l'intérêt d'étudier les **effets à plus long terme.** 43,5 % des personnes constatent l'absence de changement à la suite de la médiation (parmi celles-ci, beaucoup vivaient déjà des relations satisfaisantes) alors que pour 37 % d'entre elles, il y a eu une amélioration qui se traduit par un changement de comportement et le développement d'une meilleure communication. Par ailleurs, **39,1 % des médiés estiment que les sentiments à l'égard de l'autre sont plus apaisés (17,3 % ont plus de ressentiment).** **La médiation semble également permettre une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'enfant.** 30,4 % des personnes estiment que leur relation avec leurs enfants est meilleure et 62,4 % que la médiation les a aidés à trouver des solutions concernant les besoins des

⁹ « La médiation familiale et les lieux d'exercice du droit de visite dans le secteur associatif en 2006 », *Infostat*, ministère de la Justice, 2008.

¹⁰ Cf. communiqué du ministère de la Justice du 7 avril 2009 sur la médiation familiale judiciaire au TGI de Paris <http://www.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10030&article=17026> et J.-C. Magendie (2008), *op. cit.*

¹¹ Minonzio J. (2006), « Évaluation de la médiation familiale dans les CAF – Une enquête auprès des bénéficiaires », DSER, *Dossier d'étude* n° 82 et Minonzio J. (2007), « La médiation familiale dans les CAF – Un service dont l'efficacité varie selon les conflits traités », *Recherches et Prévisions*, n° 89.

¹² Pour voir l'évaluation de la pratique de la médiation familiale au TGI de Tarascon dans son ensemble cf. <http://www.mediation-familiale.org/publication/pageLibre00010ef0.asp>.

¹³ Cadolle S. (2008), « La résidence alternée, ce qu'en disent les mères », *Informations sociales*, n° 149, CNAF. Selon l'auteure, dans 75 % des résidences alternées, aucune pension n'est prévue alors même que les femmes ont souvent des revenus inférieurs à leur ancien conjoint et qu'elles engagent plus de dépenses que les hommes pour l'éducation de leurs enfants.

¹⁴ Bonafé-Schmitt J.-P. et Robert J.-C. (dir.) (2006), « Évaluation des effets des processus de médiation familiale sur les médiés », document FENAMEF, et synthèse dans la revue *EMPAV* « Médiation familiale et lien social », n° 72, décembre 2008.

enfants. **Concernant la conflictualité liée à l'autorité parentale**, dans 60,9 % des cas, les médiés n'ont pas éprouvé de difficultés à régler leur différend, l'accord de médiation aurait ainsi été respecté et jugé satisfaisant pour les parties. Le cas de relations très conflictuelles avant la médiation implique plus fréquemment des problèmes d'application, la médiation n'est pas en mesure de tout régler. **Le recours au juge en cas de contentieux postmédiation reste prédominant (49,5 %)**, le retour devant le médiateur étant très faible (1,8 %). La médiation comme mode de résolution en dernière instance présente ainsi des limites.

La médiation scolaire par les pairs, un outil de prévention dont l'efficacité serait accrue par une meilleure intégration dans les pratiques scolaires

La médiation scolaire demeure largement informelle et le fait d'initiatives localisées et le plus souvent éphémères. Elle reste donc embryonnaire en raison d'une incertitude sur la pérennisation des projets et des résistances parfois exprimées au sein de la communauté éducative. Deux éléments semblent néanmoins marquer un regain d'intérêt pour cette approche. Le ministre de l'Éducation nationale, X. Darcos, a annoncé par voie de circulaire en janvier 2009 la création de 5 000 postes de « médiateurs de la réussite scolaire » dans les établissements secondaires de 215 quartiers prioritaires. Ceux-ci, dans une logique comparable aux médiateurs école/quartier, auront pour mission spécifique de prévenir l'absentéisme scolaire en renforçant les liens entre les familles et l'école. Par ailleurs, **le Conseil national des villes, dans son avis du 12 mars 2009 sur la première étape de mise en œuvre de la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007**, a regretté le manque d'actions préventives dans les établissements scolaires et **préconisé la mise en place de médiation par les pairs dans les écoles pour lutter contre la violence et l'échec scolaire.**

Encore peu nombreuses en France, **les évaluations de la médiation scolaire** s'intéressent à ses effets sur les acteurs et l'environnement scolaire ainsi que sur les élèves médiateurs.

Selon les premiers éléments fournis par les fondatrices de l'association Génération Médiateurs¹⁵, **l'impact sur les établissements scolaires est positif : les équipes éducatives constatent une baisse significative de l'agressivité** dans l'école et une volonté de résoudre les conflits autrement que par la violence. L'évaluation menée par J.-P. Bonafé-Schmitt¹⁶ dans la région de Grenoble révèle également **un impact positif pour une majorité des élèves médiateurs. Le processus de médiation leur a permis d'acquérir une plus grande estime d'eux-mêmes, des techniques de gestion de conflits** qu'ils peuvent valoriser dans leurs relations sociales, **d'adopter une démarche plus citoyenne** et de renforcer leur sens des responsabilités. Contrairement à certaines craintes exprimées, les médiateurs ne sont pas devenus des boucs émissaires. Au contraire, **la médiation par les pairs a contribué à l'émergence de leaders positifs.** Selon cette étude, elle a **plus d'effet lorsqu'elle intervient de façon précoce.** L'évolution positive des comportements est ainsi plus fréquente chez les élèves de l'école primaire et secondaire. Ce changement d'attitude d'un point de vue personnel (confiance en soi) et relationnel (responsabilisation, investissement dans la vie de l'établissement) a également été constaté par 55 % des membres de la communauté éducative. En revanche, concernant le travail scolaire, la plupart d'entre eux s'accordent pour dire que la situation n'a pas changé. Par ailleurs, **les changements en dehors de l'institution scolaire sont moins visibles**, seule une minorité d'élèves médiateurs ont rapporté des changements significatifs dans leurs relations avec leur famille ou camarades de quartier.

Ces deux évaluations mettent en avant **l'aspect essentiellement préventif de la médiation par les pairs.** Ces résultats sont encourageants même s'ils ne font pas état de transformations majeures, en raison notamment de la **fragilité des dispositifs de médiation, dont la pérennité et l'efficacité dépendent fortement de l'implication et de la motivation des membres de la communauté éducative.** Beaucoup d'entre eux sont en effet hostiles à ces pratiques, alors qu'un projet de cette nature nécessite un investissement humain important (formation et suivi) et continu, pour produire le maximum d'effets.

La médiation sociale, une estimation positive des gains socioéconomiques, une reconnaissance à acquérir

La médiation sociale a connu un essor important dans le cadre de la politique de la Ville, et en raison du développement des programmes d'emplois aidés, notamment celui des adultes-relais depuis 2000¹⁷, qui lui servent le plus souvent de support financier. **88,5 millions d'euros sont ainsi affectés au financement dans le cadre de la loi de finances 2009 de 4 225 emplois d'adultes-relais** (pris en charge à hauteur de 80 % du SMIC pendant trois ans). L'État reste ainsi le premier financeur des actions de médiation sociale. **Le maintien de contrats aidés a néanmoins ralenti le développement et la consolidation de ses métiers.** Par ailleurs, la médiation sociale est maintenue dans une certaine nébuleuse compte tenu de la multitude

¹⁵ Cette association promeut depuis 1993 le développement de la médiation par les pairs dans les établissements scolaires. Cf. Diaz B. et Liatard-Dulac B. (1999), *Contre violence et mal-être : la médiation par les élèves*, Nathan et pour une synthèse Naprous I. (2004), « *Vers une éducation à la médiation*, mémoire pour la formation de base du diplôme universitaire de l'IFOMENE.

¹⁶ J.-P. Bonafé-Schmitt a mené durant trois années une expérimentation de la médiation dans cinq établissements de l'Académie de Grenoble. Pour un détail de l'évaluation, *La médiation scolaire dans un réseau d'éducation prioritaire*, J.-P. Bonafé-Schmitt en collaboration avec J.-C. Robert (2002), et sur ce point particulier des élèves médiateurs cf. « *La médiation scolaire par les pairs : une alternative à la violence à l'école* », *Spirale*, revue de recherches en éducation, n° 37, 2006, p. 173-182.

¹⁷ *Les adultes-relais, six ans après le lancement du dispositif (2000-2005)*, rapport CEE (octobre 2008) et *Usage de la médiation et processus de professionnalisation dans le dispositif adultes-relais*, DARES, octobre 2008.

d'intervenants locaux qualifiés de médiateurs sociaux¹⁸. Pratiquée essentiellement dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville, **à la croisée entre le social et le sécuritaire, la médiation sociale s'institutionnalise peu à peu.**

La nécessité d'une évaluation a été définie par la DIV et le CNFPT dès 2005. Le premier travail d'envergure a été rendu public en janvier 2008¹⁹.

Concernant la gestion des conflits de voisinage résultant de nuisances multiples et qui constituent un problème aigu dans les quartiers prioritaires, la médiation sociale apparaît particulièrement efficace : entre 60 % (pour la médiation navette) et 90 % des conflits (pour la médiation par table ronde) pour lesquels le médiateur social est sollicité, aboutissent à un accord entre les parties. La médiation permet une meilleure gestion des conflits de proximité et substitue ainsi du lien social aux rapports de violence.

Par ses activités (présence dissuasive, investissement relationnel, instauration d'une conflictualité productive, rappel et explication des règles sociales, etc.), le médiateur social concourt au maintien de la tranquillité publique sur un territoire. **On assisterait la première année de présence du médiateur à une baisse de 25 % à 30 % des incivilités et dégradations.** Les actes de vandalisme diminueraient ainsi du seul fait de leur signalement systématique aux institutions responsables et de leur réparation dans les meilleurs délais. Par ailleurs, la médiation participe à l'amélioration des relations avec certains partenaires institutionnels (police, bailleurs, mairie, organismes sociaux). Enfin, il ressort de l'étude que le médiateur rassure les habitants dans les moments de tension (36 % des personnes interrogées), aide à la compréhension mutuelle (15 %), de même qu'à un plus grand respect (28 %) et concourt ainsi à une diminution du sentiment d'insécurité. **Ses actions permettent également des gains en termes économiques que les auteurs de l'étude ont, dans certains cas, pu chiffrer : diminution entre 60 % et 75 % des coûts liés aux actes de vandalisme ; diminution du nombre de recours à des procédures juridiques ou administratives.** Des gains peuvent également être réalisés en termes d'efficacité des services publics : plus grande attractivité grâce à une pacification de certains lieux et une meilleure orientation des usagers ; optimisation de l'action des services sociaux par la participation des médiateurs à l'analyse sociale des territoires, etc.

Au regard de cette évaluation, la médiation sociale est présentée comme utile. Cependant, elle présente un **manque de professionnalisation de ses acteurs**, encore souvent recrutés dans le cadre de contrats aidés et sur la base de compétences expérientielles (parcours de vie, origines culturelle et sociale). De ce fait, elle suscite un certain scepticisme de la part des travailleurs sociaux avec lesquels la collaboration, même si elle semble s'améliorer, n'est pas toujours aisée. La médiation sociale pâtit également du retour de l'expérience des « grands frères » de la fin des années 1980²⁰, qui selon certains sociologues et acteurs de terrain, aurait contribué à **renforcer le communautarisme, le clientélisme et le patriarcat au sein des quartiers et ainsi le retrait des femmes de l'espace public**²¹. Ces critiques s'interrogent sur l'efficacité de ces intervenants de proximité sociale et identitaire et signalent les risques « d'ethnorationalisation des problèmes » et de développement d'un « mode de régulation fondée sur la surveillance communautaire »²². **La professionnalisation des acteurs, que recommandent tous les rapports récents, semble être la garantie nécessaire à la reconnaissance et au développement de ces métiers.**

La médiation pénale, une justice plus humaine mais parfois insuffisamment protectrice des victimes

Sur le plan quantitatif, le rapport de R. Cario sur la justice restaurative²³ observe **« un recul non négligeable du nombre de médiations au cours des années 2004 et 2005, après une montée en puissance de ce dispositif dans les années 1990 »**. En 2007, environ 27 000 médiations pénales ont été réalisées et réussies contre 32 000 en 2005. Bien que le recours aux alternatives aux poursuites soit en progression constante, **la médiation ne représente en 2007 que 1,8 % des réponses pénales apportées** par le parquet (sur un total de 1,5 million d'affaires susceptibles de faire l'objet de poursuites). Le rapport Cario constate de surcroît **« un**

¹⁸ Entrent dans cette appellation les grands frères et femmes-relais, le médiateur de quartier, l'agent local de médiation sociale recruté dans le cadre des contrats locaux de sécurité, l'agent de prévention et de médiation dans les espaces publics, l'agent d'ambiance dans les transports, le correspondant de nuit, le médiateur social et culturel. Une grande partie des activités développées par les médiateurs sociaux ne sont pas nouvelles, elles ne font que renforcer certaines tâches jugées insuffisamment assumées par les autres professionnels (présence sociale, animation, etc.).

¹⁹ Duclos H. et Gresy J.-E. (dir.), « Évaluation de l'utilité sociale de cinq structures de médiation sociale », *Culture et Promotion*, janvier 2008. Cette démarche vise à mettre en évidence les apports de la médiation sociale au regard de plusieurs objectifs (cohésion sociale, tranquillité publique, reconnaissance, contribution économique, innovation). L'utilité sociale et la rentabilité financière avaient déjà été avancées dans le rapport piloté par la DGAS, *Professionnaliser la médiation sociale* (janvier 2006).

²⁰ Cf. les propos de la Gardienne des Sceaux Rachida Dati devant l'Assemblée nationale le 2 juin 2008 concernant la politique des grands frères : « *Où étiez-vous lorsque vous avez créé la politique des grands frères, quand vous avez abandonné un nombre de jeunes filles dans ces quartiers difficiles entre les mains des grands frères ?* ».

²¹ La politique des grands frères serait aujourd'hui à l'origine de l'émergence de bandes de filles agressives et violentes obligées de s'endurcir pour pouvoir vivre et s'imposer dans ces quartiers. Cf. le *blog* politique-jeunesse <http://www.politique-jeunesse.com/044db69afd1195314/044db69aff0982104/index.php>.

²² Ben Mrad F. (2004), « La médiation sociale : entre résolution des conflits et sécurisation urbaine », *RFAS*, n° 3, et Davay S. (2005), « Les limites de la médiation sociale », hors série n° 47 *Violences*, revue *Sciences Humaines*, déc. 2004/ janvier-février.

²³ Cario R. (2007), *La justice restaurative*, rapport du groupe de travail du Conseil national de l'aide aux victimes. Voir également Cario R. (2007), « La justice restaurative, vers un nouveau modèle de justice pénale ? », *Actualité juridique pénale*, septembre.

inégal recours à la médiation des juridictions, laquelle peut parfois être regardée comme un outil de « gestion des flux » ou reposer uniquement sur la sensibilisation d'un seul magistrat à ce type de mesure ».

La médiation pénale est davantage pratiquée dans le cadre de la justice des mineurs (sous le nom de réparation pénale) puisqu'elle représente en 2007 5,2 % des réponses pénales apportées par le parquet à la délinquance juvénile (7 800 mesures de réparation réussies sur un total de 149 000 affaires susceptibles d'entraîner des poursuites). La mesure de réparation pénale, qui, à la différence de la médiation pour les adultes, peut également constituer une alternative à la sanction pénale, connaît un **essor croissant et régulier dans ses prescriptions** (+ 40 % entre 2001 et 2004 et +11 % entre 2003 et 2004 selon le rapport Cario).

Une évaluation nationale des pratiques de médiation pénale a été réalisée en France en 1999 par J. Faget²⁴. Bien qu'un peu ancienne, elle révèle des éléments intéressants sur son usage. **Une part importante des conflits traités en médiation a pour origine des faits de violences physiques (36 %) et morales (11 %)**, puis des infractions familiales (29 %, représentation d'enfants, abandons de familles, etc.). Les infractions contre les biens ne représentent que 13 % du volume traité. **Dans une grande majorité des cas, les médiés se connaissent (72 %)** et entretiennent des relations affectives (dans et hors du cadre familial, 39 %), de proximité (amis, voisins, 26 %) ou sociales (professionnelles ou contractuelles, 7 %). La médiation pénale est ainsi présentée comme le mode privilégié de traitement des conflits de proximité. Dans le champ de cette étude, les médiations n'ont été réellement initiées que dans 42 % des cas et 76 % d'entre elles ont abouti à la signature d'un accord. Même en l'absence d'accord, la médiation a participé à l'apaisement et à une meilleure compréhension du conflit, ce qui a facilité le travail des professionnels juridiques qui ont repris le contentieux.

En ce qui concerne l'impact de la médiation pénale et plus largement de la justice restauratrice sur le délinquant et la victime, de nombreuses recherches ont été conduites à l'étranger (à défaut d'exister en France). Leurs résultats ont été repris dans le rapport de R. Cario : *« toutes les évaluations soulignent la **plus grande satisfaction des protagonistes, la solidité des accords, leur authentique exécution et, surtout, la moindre récurrence des condamnés ayant bénéficié d'une telle mesure, concomitamment, ou pas, au prononcé d'une peine** »*. Les recherches qualitatives montrent que l'expression des dynamiques émotionnelles, bridées dans le processus judiciaire traditionnel, est ainsi facilitée, ce qui confère à la médiation un caractère thérapeutique. **Au-delà de ses impacts sociaux, la médiation pénale engendrerait également des gains en termes économiques** plus difficiles à chiffrer mais pouvant résulter d'un moindre recours aux procédures et mesures judiciaires plus coûteuses et d'une diminution de la récurrence d'actes délinquants.

Néanmoins, **les modalités de la justice restauratrice présentent parfois de réelles insuffisances** (absence de formalisme, de choix véritable des parties, respect insuffisant des droits de la victime), qui peuvent être à **l'origine de formes de victimisation secondaire**.

Selon un bulletin d'information statistique du ministère de la Justice de décembre 2007²⁵, la médiation est globalement en France le processus qui donne le plus de satisfaction aux victimes (55 % d'entre elles considèrent que justice leur a été rendue contre 50 % en cas de jugement). Cependant, pour les infractions que les victimes considèrent comme graves, ce taux chute à 28 % (contre 30 % pour le jugement)²⁶.

Les violences intrafamiliales représentent une part importante des affaires traitées en médiation (environ 40 % en 2004)²⁷. Sur le recours à la médiation pour ce type d'actes, **les avis sont très partagés**²⁸. Certains mettent en avant le fait qu'elle permet de libérer de situations de violence des victimes qui souhaitent voir leur souffrance reconnue mais sans aller jusqu'à une condamnation pénale de leur conjoint. D'autres, notamment **des associations de victimes, sont farouchement opposés à l'utilisation de la médiation**, au motif que ce processus a pour effet de **banaliser cette forme de violence en la décriminalisant et de maintenir la victime sous l'emprise de son agresseur**. Les évaluations sont peu nombreuses sur la question²⁹ et ne permettent pas de mesurer à moyen ou long terme l'efficacité de la médiation pénale en matière de violence conjugale par rapport notamment au traitement judiciaire classique.

En définitive, les évaluations de la médiation pénale révèlent, hors infraction grave, un **degré de satisfaction relativement élevé des médiés** quant au processus, qui participe fortement à la restauration des liens des

²⁴ Faget J. (1999), « Évaluation nationale des pratiques de médiation pénale », *GERICO*, n° 13 et son article « Les fantômes français de la restorative justice : l'institutionnalisation conflictuelle de la médiation » :

<http://www.justicereparatrice.org/news/fantomes%20med.pdf/view>

²⁵ « Les victimes face à la justice : le sentiment de satisfaction sur la réponse judiciaire », *Infostat*, site du ministère de la Justice, décembre 2007, <http://www.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10054&ssrubrique=10057&article=13893>.

²⁶ Dans d'autres pays, des évaluations de l'utilisation de la médiation ou de processus apparentés dans le cas d'infractions graves ont été faites. Par exemple, les Family Group Conferences (FCG), qui réunissent le délinquant, la victime mais également leur entourage, ont fait leur preuve en Nouvelle-Zélande comme réponse efficace à la délinquance juvénile.

²⁷ Faget J. (2004), « Médiation et violences conjugales », *Champ pénal*, vol. 1.

²⁸ Wemmers J.-A., Cousineau M.-M. et Martire R. (2003), « Justice réparatrice, besoins des victimes et violence conjugale : les victimes désirent-elles un pouvoir de décision ? », *JIDV*, et Mbanzoulou P. et Tercq N. (2004), *La médiation familiale pénale*, L'Harmattan.

²⁹ Une évaluation de cette pratique a été menée au sein de l'unité de consultations médico-judiciaires de Créteil. Elle atteste d'une faible proportion de médiations pénales par rapport au nombre de personnes victimes de violences conjugales en raison notamment du refus fréquent des femmes victimes et observe un nombre de cas non négligeable de récurrence (20 cas sur 208 médiations pénales), le risque étant sans doute sous-estimé précise l'étude. Cf. « Médiation pénale dans les violences conjugales », *Journal de Médecine légale, Droit médical*, vol. 49, n° 4, 2006, p. 84-87.

personnes en conflits, à la prise en compte de la souffrance de la victime et à la réhabilitation du délinquant. En ce qui concerne les violences conjugales, **plusieurs rapports** (rapport annuel de l'ONED de 2007, de la Défenseure des enfants de 2008, la recommandation 1639/2003 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), **des praticiens et spécialistes même parmi les plus favorables à la médiation, recommandent de ne pas y recourir pour les cas de violences graves et pathologiques**. En tous les cas, la médiation ne doit ni modérer le caractère délictueux de l'acte, ni se substituer à la prise en charge thérapeutique parfois nécessaire de l'agresseur.

Par ailleurs, **les insuffisances de la justice restauratrice**, que révèlent certaines évaluations en matière de droits des victimes, ne doivent pas être minimisées. Le consentement des personnes à la médiation n'est en effet pas toujours libre, notamment en raison d'obstacles financiers d'accès à la justice. Or « *la souplesse qu'apporte la médiation dans la régulation des conflits par rapport au processus judiciaire n'est pas sans danger pour les droits fondamentaux des personnes* » (Faget, 2006). Elle **pourrait être, si l'on n'y prend pas garde, à l'origine du développement d'une « sous-justice » dont les principaux requérants seraient les populations les plus défavorisées**.

* * *

La démarche d'évaluation n'en est ici encore qu'à ses débuts et mérite d'être poursuivie et approfondie, afin de **mesurer précisément les gains socioéconomiques** de ce mode de résolution des conflits. Si certains rapports recommandent la création d'un observatoire de la médiation³⁰, il peut être envisagé dans un premier temps de mettre en place une mission ou un comité national d'évaluation de la médiation. Celui-ci serait chargé d'établir une méthodologie commune d'évaluation (fixation d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs à court, moyen et long terme, comparaison avec un groupe témoin) et d'impulser cette logique dans tous les secteurs. Un observatoire permettrait de suivre et de valoriser à plus long terme les évaluations qui seraient menées par les services d'étude des différents ministères et institutions concernés. Ce travail devrait également s'étendre à tous les types de médiation y compris économique, voire à l'arbitrage, comme instruments alternatifs de résolution des conflits entre entreprises.

À l'heure où certains évoquent une généralisation de la médiation, on peut néanmoins déjà conclure qu'en dépit de ses vertus, **la médiation n'a ni la vocation ni la capacité de prévenir et réguler tous les différends**, et de devenir le remède universel face à la conflictualité croissante des rapports sociaux et à l'encombrement des tribunaux. Elle constitue un mode de régulation efficace dans la plupart des conflits de proximité et apporte des réponses innovantes à des situations critiques. Néanmoins, elle ne peut s'inscrire qu'en complément des interventions traditionnelles. Pour certains conflits, le recours à la justice restera l'ultime moyen de protéger le plus vulnérable. Et en amont, **la médiation sera d'autant plus féconde qu'elle sera un révélateur des dysfonctionnements sociétaux et qu'elle impulsera des actions préventives, voire des réformes de fond**.

> *Laetitia Brabant-Delannoy,*
Département Questions sociales

³⁰ Rapport J.-C. Magendie précité ; Floch J. (2007), *La médiation en Europe*, rapport d'information présenté à l'Assemblée nationale.

BRÈVES

> RELANCE DES NÉGOCIATIONS SUR LE FINANCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

La question des transferts financiers qui permettront aux pays en développement (PED) de faire face au changement climatique se précise. En dépit de l'incertitude sur le coût des mesures d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et sur celui des initiatives d'adaptation aux bouleversements climatiques, **les donateurs européens commencent à chiffrer leurs contributions.** Dans un mémorandum destiné à alimenter la position communautaire défendue à la Conférence de Copenhague, le Royaume-Uni estime que les pays développés devront s'acquitter d'**une aide annuelle de 100 millions de dollars jusqu'en 2020**, déjà évoquée à l'ouverture du Forum des Économies majeures (FEM) en mai. Les contreparties financières peuvent en effet inciter les pays émergents à adopter des objectifs d'atténuation au cours des négociations : l'Inde, qui s'aligne sur la demande de la majorité des PED pour un transfert minimal de 1 % du PIB des pays développés, a d'ores et déjà jugé insuffisante la proposition anglaise. En outre, l'accord de Copenhague pourrait instaurer un nouveau mécanisme de financement : **un consensus émerge autour d'un nouveau schéma proposé par le Mexique**, qui contribuerait théoriquement à un dixième du montant évoqué par Gordon Brown. Le **mémorandum français** prévoit d'instaurer, **d'ici à 2011, un système comparable au *green fund* mexicain**, qui collecterait et reverserait les fonds entre les États sur un mode universel, évolutif et équitable selon l'évolution des émissions et de l'intensité énergétique, et le poids économique (PIB et part dans l'économie mondiale). Ce fonds réserverait 30 % des contributions des pays industrialisés aux États les plus vulnérables, inciterait les participants à restreindre leurs émissions et laisserait aux contributeurs les coudées franches pour s'acquitter de leurs obligations. Il présente néanmoins l'inconvénient de reposer sur une aide publique incertaine en période de récession économique. **S'ils n'ont pas retenu de montant, les pays développés et émergents ont la semaine dernière explicitement entériné leur soutien au mécanisme mexicain lors des sommets parallèles du G8/ FEM.**

Présentation officielle du projet de mémorandum anglais lors du Conseil des ministres de l'environnement, Luxembourg, 25/06/09 - <http://www.number10.gov.uk/Page19813>

Présentation officielle du projet de mémorandum français, Luxembourg, 25/06/09 - http://www.environnement.gouv.fr/IMG/pdf/CP_Conseil_des_ministres_de_l_env_luxembourg_-_25_juin_09-1_cle01c28e.pdf

Déclaration du FEM sur l'énergie et le climat, L'Aquila, 09/07/09 http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/MEF_Declaration1.0.pdf

> B. B.

> PAS DE LIEN CLAIR ENTRE CROISSANCE DES RÉGIONS ET DISPARITÉS TERRITORIALES AU SEIN DES PAYS DE L'OCDE

À l'heure où la France réfléchit au « Grand Paris », une récente publication de l'OCDE permet de remettre en perspective bien des débats sur la croissance des régions. Elle rappelle tout d'abord que les performances économiques varient moins entre les pays qu'entre leurs régions. Plus précisément, elle montre qu'au sein même des différents pays, **les inégalités territoriales se sont accrues dans plus des deux tiers des 26 pays de l'OCDE considérés, entre 1995 et 2005.** Que l'on se réfère à un niveau territorial équivalent à nos régions ou à nos départements, la France fait partie des pays où, à cet égard, les disparités se sont le moins accrues, voire ont décliné. **Sur longue période (1980-2005), la France fait partie des pays où ces inégalités se sont réduites**, de même que l'Allemagne, le Japon, l'Italie, l'Espagne, la Turquie et la Corée du Sud, pays dont les taux de croissance globaux ont été fort contrastés. Il en ressort qu'il **n'existe pas de lien général entre le rythme global de croissance des pays et l'ampleur de leurs disparités territoriales.** L'OCDE souligne du reste

l'absence de recette préétablie : **les régions de tous types peuvent a priori tirer leur épingle du jeu**, dans leur quête de la croissance économique, même si les régions urbaines tendent à être plus riches dans l'ensemble, en termes de niveau. Pour un territoire donné, au fond, les facteurs de croissance résident moins dans l'ampleur des subsides transférés par les gouvernements nationaux que dans la capacité à mobiliser ses propres ressources et à les activer pour les traduire en avantages compétitifs. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/0409021E.PDF>

> R. L.

> « **BUILDING BRITAIN'S FUTURE** » : MODERNISER LE ROYAUME-UNI D'ICI À 2020

Le 30 juin, le gouvernement britannique a révélé **sa stratégie de développement jusqu'en 2020** dans son « *Building Britain's Future 2009* ». Ce plan se fonde sur **le renouveau démocratique, la modernisation des services publics et la préparation du pays à la sortie de crise**. Alors que Londres accueillait le G-20 en avril dernier, le Royaume-Uni confirme son engagement en faveur d'une régulation plus forte des institutions financières mondiales. Néanmoins, des réformes nationales s'imposent au moment où les Britanniques ont perdu confiance envers les élus parlementaires et souffrent des conséquences de la crise économique. L'économie a subi au 1^{er} trimestre sa contraction la plus importante depuis 1958 : selon le Bureau national de la statistique, le PIB a chuté de 2,4 % au lieu de 1,9 % estimé jusqu'alors. Par ailleurs, **la réforme des chambres parlementaires** permettra aux institutions de gagner en **transparence**, en particulier sur les dépenses des membres du Parlement désormais publiées en ligne. Un **nouveau modèle de croissance** est aussi proposé en développant **des secteurs clés** comme **les biotechnologies et le numérique**. Son ainsi confirmés les principaux objectifs du « *Digital Britain* », publié le 16 juin, en faveur de l'Internet pour tous avec un débit d'au moins 2 Mbit/s, l'élargissement de l'accès au très haut débit et le développement du haut débit mobile. Le gouvernement souhaite également **bâtir une société plus égalitaire**, notamment par la promotion d'un système scolaire adapté à chaque enfant et d'un système de santé personnalisé. Pour la première fois, **l'accès aux services publics devient un droit garanti aux parents, aux patients et aux communautés**. Les propositions finales seront présentées le 21 septembre prochain devant le Parlement dans le cadre du programme législatif 2009/2010. Des réunions seront préalablement organisées dans les régions entre le gouvernement et les autorités locales pour discuter de ce plan. Mais, à moins d'un an des élections législatives, le débat est déjà ouvert sur la soutenabilité des finances publiques, question sur laquelle le *Building Britain's Future* ne dit mot. Selon les projections du Trésor britannique, **la dette représentera 59 % du PIB en 2009-2010 pour culminer à 79 % en 2013-2014** (100 % du PIB en 2013 d'après les dernières estimations de l'agence Standards & Poor's en 2013).

http://www.hmg.gov.uk/media/27749/full_document.pdf ;

http://www.culture.gov.uk/images/publications/digitalbritain_impactassessment.pdf

> A. B. et N. B.

> ALLEMAGNE : UN SYSTÈME DE SANTÉ À RÉORGANISER FACE AU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Outre-Rhin, le **Conseil des experts sur l'évolution dans le domaine de la santé** vient de publier un rapport important, que son ministère fédéral de tutelle lui a commandé fin 2007. Il y souligne l'ampleur du processus de vieillissement à l'œuvre dans la population allemande et en particulier dans les *Länder* de l'Est. Ainsi, **à l'horizon 2050, le ratio entre les plus de 85 ans et la tranche d'âge des 20-84 ans passerait à environ 15 % dans l'ensemble de l'Allemagne (contre 3 % en 2005)**, à près de 20 % en Saxe et même à 25 % dans le Brandebourg. D'ici là, **le nombre de personnes dépendantes doublerait quasiment à l'échelle nationale**, se situant alors entre 3,5 et près de 4,4 millions, contre 2,1 millions actuellement. Les besoins en matière de médecins risquent de ne plus être couverts à long terme, d'autant plus que le personnel médical est déjà trop peu nombreux, surtout dans les *Länder* de l'Est. Les quelque 21 400 établissements existants de traitement ambulatoire ou stationnaire actuellement en charge des personnes dépendantes ne suffiront donc pas. Selon le rapport, une réorganisation du système de santé est donc nécessaire. Notamment sur le plan ambulatoire, **il faudra non seulement étendre considérablement les infrastructures mais aussi élargir l'offre de soins en fonction des différents besoins de personnes âgées** qui, pour la plupart, ne souhaitent pas finir leurs jours dans des maisons spécialisées. Les solutions envisagées passent principalement par un nombre accru de médecins de famille et une collaboration plus étroite entre les

hôpitaux et les pharmaciens, **dans une optique aussi préventive que possible**, sachant que le système actuel conduit souvent à prescrire des médicaments nombreux dont la combinaison provoque de fâcheux effets secondaires. Alors que l'Allemagne a fait de la réforme du système de santé un enjeu politique majeur depuis une vingtaine d'années, ce conseil d'experts met ainsi l'accent, pour la première fois, sur la nécessité de réformes centrées sur une logique coopérative et intégrée, fondées sur des critères tant d'efficacité et d'efficience que de qualité et de durabilité, dans une perspective allant de l'enfance jusqu'au plus grand âge.

<http://www.svr-gesundheit.de/Gutachten/%DCbersicht/GA2009-LF.pdf> ;

<http://www.svr-gesundheit.de/Gutachten/%DCbersicht/Kurzfassung09.pdf>

> **R. L.**

> AVENIR DE LA COHÉSION : QUELLE POLITIQUE RÉGIONALE À PARTIR DE 2014 ?

Le 1^{er} janvier 2014 entrera en vigueur une nouvelle politique de cohésion de l'Union européenne. Les quatre prochaines années feront l'objet d'intenses discussions sur la politique que doit mener l'UE vis-à-vis de ses régions : comment doit être dépensé l'argent (347 milliards d'euros sur la période 2007-2013) ? Quelles régions en bénéficieront ? Comment fonctionneront les Fonds structurels ? Quel est l'avenir de la coopération territoriale ? Etc. En fait, le débat a déjà commencé. Tant la Commission que le Parlement européens ont publié au cours des derniers mois des documents pour nourrir cette réflexion. Le 27 avril dernier, **Fabrizio Barca**, directeur général au ministère de l'Économie et des Finances italien, a rendu public son rapport sur la réforme de la politique de cohésion que lui avait demandé la Commissaire Danuta Hubner. Il y dénonce notamment le glissement progressif qui a poussé à considérer la politique de cohésion tantôt comme une simple politique de redistribution entre États, tantôt comme l'instrument d'une convergence économique fondée sur l'augmentation des PIB/habitant. Il déplore aussi les effets de l'adaptation des financements régionaux aux objectifs de la Stratégie de Lisbonne, qui a conduit à mettre l'accent sur la compétitivité au détriment de la **solidarité**, tout en affaiblissant la **gouvernance multi-niveaux de la politique de cohésion**. L'auteur plaide **en faveur de l'adoption d'un « Agenda social territorialisé »** et d'une meilleure coordination des fonds. De son côté, le **Parlement** a notamment proposé d'**étudier la faisabilité d'une mesure inédite : la fusion des différents fonds communautaires** (Fonds européen de développement régional, Fonds social, Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural). **Si le traité de Lisbonne entre en vigueur, c'est la codécision avec le Conseil qui prévaudra : le Parlement pourra alors peser de tout son poids dans l'adoption des règles du jeu de la politique de cohésion** et la nouvelle procédure donnera une toute autre dimension aux négociations entre les institutions communautaires.

> **N. B.**

Rédacteurs des brèves : Blandine Barreau (DRTDD), Nathalie Bassaler (VPI), Adélaïde Bernier (VPI), Rémi Lallement (DAEF)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général

Rédactrice en chef de la Note de veille :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International

Pour consulter les archives
de la Note de Veille
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

