

Les adultes-relais dans la politique de la ville

Comprendre l'histoire et les conditions dans lesquelles ont émergé des formes d'intervention nouvelles

BENEDICTE MADELIN, DIRECTRICE DE PROFESSION BANLIEUE

L'apparition de la médiation comme fonction sociale remonte maintenant à une trentaine d'années. Elle va apparaître de manière forte dans sa version « médiation sociale et culturelle » à la fin des années 1980, avec les premières associations de médiatrices socioculturelles qui interviennent dans les quartiers de la politique de la ville.

Elle se développera dans sa version plus strictement sociale avec les emplois-jeunes à partir de 1997, puis avec les adultes-relais en 2000.

Mais de quoi s'agit-il ? Quelles sont les caractéristiques, les situations clés de cette fonction ? Est-ce qu'il s'agit d'une fonction nouvelle, de la recomposition d'une fonction existante ? Quelles en sont les spécificités ? Pourquoi fait-on appel à cette fonction – ou à ce terme – de façon si fréquente et pour des situations très diverses ? Que recouvre la médiation ?

LE CONTEXTE D'ÉMERGENCE

La médiation sociale et culturelle naît de la volonté d'habitants, ou plutôt d'habitantes, face aux difficultés qu'elles rencontrent dans leur vie quotidienne.

Cette émergence s'inscrit dans un contexte économique, social et institutionnel qui va complètement changer le paysage institutionnel :

■ **1974, le développement d'une nouvelle immigration avec les lois Giscard autorisant le regroupement familial.** C'est l'arrêt officiel de l'immigration de travail et le développement des entrées dans le cadre du regroupement familial. Ces mesures vont entraîner une modification de la structure sociodémographique des étrangers en France avec un poids plus important des femmes et des enfants ainsi que le besoin de logements plus grands, notamment via le logement social.

■ **1974/1975, le choc pétrolier, les restructurations industrielles, l'accroissement des difficultés économiques et sociales, la fin des « Trente glorieuses » et de l'État providence.** C'est le début des restructurations industrielles, la montée continue du chômage qui passe de 2,82 % en 1974 à 8 % en 1982 et à 10,8 % en 1986. Un chômage qui touchera prioritairement les salariés non qualifiés, où immigrés et étrangers sont surreprésentés.

■ **1977, un certain nombre de transformations dans les politiques du logement (création des prêts PAP² et de l'APL³).** À cette époque, les HLM logeaient les classes moyennes, petits cadres, employés et ouvriers. La loi de 1977 provoquera une modification des occupants de ce parc, avec l'arrivée de ménages plus modestes qui se logeaient dans l'habitat ancien et souvent insalubre des centres-ville, et parmi ces ménages modestes, de nombreux travailleurs immigrés qui trouvent enfin des logements assez grands pour faire venir leur famille dans le cadre du regroupement familial.

Progressivement, on ne peut que constater la spécialisation de certains territoires comme terre d'accueil d'une population qui connaît de nombreuses difficultés économiques et sociales. Ces difficultés se sont accrues « mécaniquement », par effet cumulatif, du fait même de leur installation dans ces territoires et de la fuite de « ceux qui le peuvent ». Ce mouvement parfaitement décrit par Éric Maurin dans son essai sur le « séparatisme social », est alimenté par la peur de la contamination de la pauvreté et d'être entraîné dans une spirale d'échecs.

Mais il faut rappeler que cette concentration de population en difficulté n'est ni le fait du hasard, ni la conséquence de la volonté des populations de vivre dans l'entre soi des pauvres. Les territoires sont le reflet de réalités créées par des mécanismes économiques, notamment ceux qui se rapportent au marché du logement, et par les politiques publiques qui réglementent le logement social.

Comment alors la population elle-même n'aurait-elle pas un sentiment de relégation dans ces territoires, de mise à l'écart, de discrimination, un sentiment d'abandon par les pouvoirs publics ?

Ce sentiment va être amplifié par les premières lois de décentralisation, en 1982, qui vont modifier l'ensemble du contexte institutionnel avec le transfert des compétences vers les collectivités locales, villes et départements, notamment en matière de travail social. Le nombre d'intervenants sociaux va souvent diminuer au prétexte d'une réorganisation des services, ils ne pourront plus répondre aux demandes alors que les difficultés économiques et sociales des familles augmentent.

Les habitants les plus en difficulté vont alors faire appel à leurs pairs et ils vont être soutenus dans leurs initiatives par les crédits alloués dans le cadre de la politique de la ville. La médiation sociale est née des populations elles-mêmes, de femmes issues de l'immigration, qui se sont organisées et se sont chargées de remettre de la compréhension entre populations et institutions.

LA LONGUE INVENTION DE LA MEDIATION SOCIALE ET CULTURELLE

Il ne s'agit pas ici de présenter ce qui occupe quotidiennement les médiatrices sociales et culturelles, tout ce travail d'accueil, d'accompagnement ou d'orientation des femmes ou des familles du quartier sur lequel elles interviennent, un accueil qui se fait lors de permanences collectives ou d'accompagnements individuels, à la mairie, sécurité sociale, préfecture, CAF, EDF, Trésor public, Office départemental d'HLM, poste, commissariat de police, Service social d'aide aux émigrants, Assedic, ANPE, PMI, hôpitaux ou services sociaux... Un accueil dans lequel la fonction d'interprétariat des langues est secondaire au bénéfice de la traduction des codes culturels, des usages et mentalités françaises et étrangères.

Ces activités nécessitent un certain nombre de compétences que les médiatrices sociales et culturelles vont rechercher dans leur propre parcours de vie, ce sont des compétences expérientielles ou sociales. Ce sont des compétences relatives aux usagers, comme la connaissance de la culture et la langue des populations accueillies, ou la connaissance du quartier, des conditions de vie des habitants, des événements qui structurent la vie sociale.

Ainsi, les femmes-relais vont prendre appui sur des savoirs expérientiels pour construire leur mode d'intervention et vont s'appuyer sur la « communauté », qu'elle soit territoriale, familiale ou ethnique, pour inscrire leur intervention, lui donner son efficacité. Elles vont mobiliser et activer l'ensemble des ressources disponibles dans une approche de type « travail communautaire ».

Les compétences vont aussi être acquises par une formation de prise de poste et par la formation continue : des connaissances relatives à la relation d'aide comme l'écoute, l'empathie et la distanciation avec l'utilisateur, ou des connaissances nécessaires au suivi d'une situation comme les notions administratives et juridiques de base, la connaissance des partenaires locaux, de leurs champs d'intervention et responsabilités administratives.

² Prêt aidé à l'accession à la propriété, remplacé en 1995 par le prêt à taux zéro

³ Aide personnalisée au logement

Cet enracinement communautaire et territorial, dans d'autres contextes violemment critiqué au nom des valeurs républicaines, est paradoxalement cité par les institutions comme point d'appui essentiel à l'efficacité des femmes-relais.

De fait, c'est cette reconnaissance d'estime qui a conduit progressivement le gouvernement vers la circulaire créant les adultes-relais. En juin 1999, le rapport Rodrigo-Bourguignon « Le territoire de la cité au service de l'emploi » disait que « *les nouveaux métiers de la ville qui se développent à travers le programme 'nouveaux métiers, emplois-jeunes' devraient mixer les générations et permettre aux adultes de trouver, à travers notamment les métiers de la médiation sociale, un travail et une fonction sociale revalorisée au cœur des quartiers* ». Ce rapport poursuivait : « *Le fait est que des initiatives citoyennes voient le jour. Il est important que les pouvoirs publics reconnaissent ces actions et créent un cadre d'expression et d'action approprié.* »

Le 26 avril 2000 était publiée la première circulaire adultes-relais par le Ministère de la Ville qui venait reconnaître les activités de médiation sociale. Cette circulaire prévoyait la création de 10 000 adultes-relais, chiffre qui ne sera jamais atteint. Cette circulaire était abrogée en juin 2005 et rétablie en novembre 2005 à la suite des émeutes dans les quartiers de la politique de la ville. Aujourd'hui, 4 200 adultes-relais sont en poste.

MAIS POURQUOI DES EMPLOIS AIDES LA OU IL Y A UN « METIER » ?

Il est nécessaire de rappeler les éléments constitutifs de l'émergence d'un métier : la demande sociale, les activités constitutives de la fonction, l'éthique liée à ces activités et enfin la formation et la qualification.

■ La demande sociale

Elle n'est plus à prouver.

La demande est double :

- une demande exprimée par les habitants des quartiers ;
- une demande des institutions et des services publics (hôpitaux, PMI, poste, centres des impôts, assistantes sociales, écoles, transporteurs...).

■ Les activités constitutives de la fonction

Le travail d'analyse des pratiques des différentes associations a mis en évidence que cette fonction pouvait se définir par des activités professionnelles : accueillir et recevoir ; informer ; orienter ; accompagner ; travailler en partenariat ; travailler en équipe et se former.

Différents référentiels ont été élaborés depuis celui des femmes-relais en 1997, celui de la Délégation Interministérielle à la Ville en 2003 et bien sûr celui de France médiation en 2009.

■ L'éthique liée à ces activités

Une question que Profession Banlieue a travaillée en 2005/2006 avec les médiatrices de Seine-Saint-Denis à partir des situations concrètes qu'elles rencontrent. Le groupe de travail a permis d'aboutir à une charte⁴ des principes déontologiques de la médiation sociale et culturelle.

Cette charte rappelle :

- Les principes qui garantissent le processus de médiation : la confidentialité, l'indépendance et l'absence de mandat institutionnel, le libre consentement des intéressés, l'égalité entre les parties.
- Les principes garantissant la qualité de médiateur social et culturel : la position de tiers, l'impartialité, la bonne proximité.

■ La formation et la qualification

C'est aujourd'hui chose faite avec le CAP d'agent de prévention et de médiation, le bac pro Services de proximité et vie locale, le titre Technicien médiation services, les brevets professionnels Jeunesse éducation populaire...

En dépit de ces constats, il n'y a toujours pas de reconnaissance du métier. Toutefois, depuis 4 mois a été mis en place un groupe de travail national piloté par le SG-CIV⁵, la DGAS⁶, l'ACSé⁷ et auquel participent Profession Banlieue, la Fédération des associations de femmes-relais de Seine-Saint-Denis, France

⁴ Cf. Annexe 2, page 90

⁵ Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes

⁶ Direction Générale de l'Action Sociale

⁷ Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Egalité des chances

médiation, l'AFPA⁸ et le CNFPT⁹. Il s'est donné pour objectif l'inscription des fonctions de médiation sociale dans le code ROME (Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois).

À travers ce travail, il s'agit d'inscrire la médiation sociale comme un métier et aussi signifier la convergence des différentes formes de médiation sociale, avec ses différentes composantes depuis la médiatrice interculturelle jusqu'au correspondant de nuit. Il est nécessaire de ne pas maintenir dans la précarité des personnes qui sont en « première ligne » des problématiques sociales actuelles, confrontées à la précarité des usagers.

Derrière cet enjeu de reconnaissance, trois points peuvent être soulignés :

■ Derrière les missions des médiateurs se pose la question de l'adaptation et de l'amélioration du service public, notamment des services sociaux.

Mais, en même temps, il est important d'affirmer qu'il s'agit là de nouvelles fonctions sociales et non d'une modernisation ou du réinvestissement des anciens métiers qui étaient occupés, par exemple, par les gardiens d'immeubles, les concierges, les poinçonneurs dans les transports en commun, voire les travailleurs sociaux « d'avant la crise ».

■ Les fonctions développées par les femmes-relais médiatrices à l'origine et aujourd'hui par les adultes-relais ne relèvent pas seulement des métiers de la proximité, mais également et d'abord de la médiation qui veut redonner toute leur place aux usagers.

■ La proximité réelle avec les usagers exige une vraie professionnalité qui permettra, malgré la possible empathie avec l'un des deux protagonistes, de garantir « l'impossible impartialité » du médiateur.

⁸ Association pour la Formation Professionnelle des Adultes

⁹ Centre National de la Fonction Publique Territoriale