

Connaissance cee de l'emploi

Le 4 pages du **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI** numéro **55** juin 2008

ADULTES-RELAIS : L'ÉVOLUTION D'UNE POLITIQUE DE LA VILLE

Cécile BARON
CEE

Patrick NIVOLLE
Lise UMR 5262 Cnam/CNRS

Nicolas SCHMIDT
CEE-TEPP (FR n° 3126, CNRS)

Créée en avril 2000 à l'intention des associations « ayant une activité dans les quartiers et les équipements de proximité » (circulaire du 26 avril 2000), la mesure *adulte-relais* naît dans un contexte de redéploiement des interventions de l'État visant à renforcer les liens entre les habitants et améliorer leurs rapports avec les institutions. Elle s'inscrit dans les orientations de la politique de la ville qui se veut plus proche des préoccupations des habitants en matière d'éducation, de logement,

Les adultes-relais sont des personnes d'au moins 30 ans, au chômage ou en situation précaire, qui bénéficient d'un contrat aidé pour exercer une fonction de médiation sociale et culturelle dans les zones urbaines sensibles. Inscrite dans la politique de la ville, cette mesure a été conçue en 2000 à l'intention des associations de quartier, puis a été, un an après, étendue aux collectivités territoriales, établissements publics et offices d'HLM. Elle s'inspire de l'expérience des *femmes-relais*, nées à la fin des années 1980, dont la fonction de médiation a ainsi été reconnue.

Deux enquêtes qualitatives, à cinq ans d'intervalle, révèlent une grande diversité d'usages selon les utilisateurs. La seconde enquête décèle, quant à elle, un glissement de la médiation collective vers des interventions plus individualisées. Faute de postes suffisamment créés, la mesure a failli être abandonnée jusqu'à ce que les émeutes de 2005 amènent les pouvoirs publics à la reconduire. Si la mission des adultes-relais demeure la médiation, ils se sont alors également vu confier une fonction « pacificatrice ».

de transport et d'emploi, et entend développer leur participation à la vie de la cité, mobiliser les acteurs autour de projets collectifs et renforcer la cohésion sociale.

Elle trouve son origine dans des expériences citoyennes menées à la suite d'événements graves, comme l'émeute survenue à Vaulx-en-Verin en 1990, qui avaient révélé le « mal-être » des banlieues marquées par des problèmes sociaux, le racisme et les discriminations. Elle s'inspire des actions de médiation sociale et culturelle portées,

dès la fin des années 1980, par des femmes issues de l'immigration, les *femmes-relais*. Le dispositif *adulte-relais* vient conforter des activités assurées par des associations de quartier de façon spontanée et bénévole. Initialement prévu pour une durée maximale de six ans, il connaît des fluctuations en termes de conventions signées. Les émeutes de novembre 2005 entraînent sa reconduction. Et on compte, fin 2006, 6 900 conventions signées depuis sa mise en place.

Encadré 1

LES ADULTES-RELAIS DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE 2006

La mission « Ville et logement » comprend quatre programmes, dont deux spécifiquement dédiés à la politique de la ville, « Rénovation urbaine » et « Équité sociale et territoriale et soutien ».

Mis en œuvre à travers les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), le programme « Équité sociale et territoriale et soutien » regroupe des moyens d'intervention pour améliorer la situation des habitants des quartiers sensibles et faciliter une meilleure intégration de ces territoires au sein des agglomérations. Le comité interministériel des villes du 9 mars 2006 a défini cinq priorités : l'accès à l'emploi et le développement économique, l'habitat et l'amélioration du cadre de vie, la réussite éducative, la prévention de la délinquance et la citoyenneté, la santé. Dans ce programme, la mesure *adulte-relais* représente environ 10 % des crédits, un peu moins que la mesure *réussite éducative*.

L'histoire de cette mesure, certes d'ampleur limitée à l'échelle des politiques de la ville (cf. encadré 1), illustre bien leur évolution : d'une approche globale des problèmes qui se posent dans certains quartiers populaires (emploi et intégration) à une volonté croissante de prendre en compte les questions de délinquance et d'insécurité. C'est ce que montrent deux enquêtes de terrain effectuées à cinq ans d'intervalle (cf. encadré 2).

■ Généraliser l'expérience des *femmes-relais* et reconnaître leur utilité

Organisées en associations au niveau des quartiers, les *femmes-relais* se sont petit à petit affirmées aux yeux des institutions chargées d'appliquer la politique de la ville comme des interlocutrices capables de participer à la résolution de problèmes dans les domaines sensibles : échec scolaire, délinquance, toxicomanie, exclusion socioprofessionnelle. Leurs actions ont contribué pour beaucoup à la cohésion sociale, bien qu'il soit difficile de cerner avec précision l'étendue de leurs interventions (Profession Banlieue, 2000). Leur mission consistait, entre autres, à éviter les incompréhensions dues au langage et à fléchir la réticence des personnes à fréquenter les institutions sociales. Ce rôle d'accompagnement et de médiation s'est renforcé au fil des ans, grâce aux institutions et aux habitants (Dugué, Rist, 2002). Citons l'exemple d'une association de *femmes-relais* implantée dans une commune fortement marquée par l'inter-culturalité de sa

population (près de cinquante pays d'origine) : elle s'est créée à la suite d'un comité lancé par les élus locaux, réunissant des représentants institutionnels, des professionnels du secteur social et des habitants.

L'impact de ces premières expériences a été suffisamment marquant pour qu'en 2000 le ministère délégué à la Ville considère la fonction des *femmes-relais* comme métier émergent et veuille la généraliser. La Délégation interministérielle à la ville (Div), alors chargée de concevoir le dispositif *adulte-relais*, soumet un projet qui sera favorablement accueilli par les différents ministères et délégations concernés (Emploi, Affaires sociales, Migration, Famille, Droits des femmes, Budget, etc.). Ce projet s'inspire à la fois des *femmes-relais*, pour la définition des objectifs et des missions de médiation socioculturelle, et du programme *Nouveaux services-Emplois jeunes* lancé en 1997, pour l'agrément donné par l'État. Les contrats *adulte-relais*, comme les autres emplois aidés, sont signés pour une durée indéterminée (CDI) ou pour une durée déterminée (CDD) et font l'objet d'un conventionnement avec l'État : aide financière à hauteur de 80 % du Smic pour les employeurs, d'une durée de trois ans, renouvelable une fois.

Ces choix participent de l'ambiguïté de la mesure : elle relève de la politique de la ville, mais vise en même temps à faciliter l'accès à un véritable emploi pour les adultes habitant les quartiers, confrontés au chômage ou à la précarité. De ce fait, elle reprend une logique de politique d'emploi, ici en faveur de personnes de 30 ans au moins, en particulier des femmes, qui ne sont pas spécifiquement peu qualifiées mais ont du mal à rentrer sur le marché du travail. En effet, une part non négligeable des personnes engagées comme adultes-relais sont diplômées, y compris de l'enseignement supérieur, dans leur pays d'origine, mais n'ont pu obtenir une équivalence en France (cf. encadré 3). Souvent employées de maison ou agents d'entretien, le poste d'adulte-relais leur permet d'accéder à un travail davantage en rapport avec leur niveau d'études.

Au-delà de la généralisation d'une forme de médiation sociale et culturelle, le ministère de la Ville a ainsi fourni aux associations le moyen de consolider une fonction ancienne et susciter de nouvelles dynamiques locales en offrant un financement temporaire mais suffisamment long pour attester de l'utilité sociale de cette fonction auprès d'autres financeurs (collectivités territoriales, établissements publics, offices d'HLM, etc.).

L'État prévoyait la création de 10 000 postes en trois ans. Face à la très lente montée en puissance de la mesure¹ et sous la pression notamment des élus locaux, une circulaire de juillet 2001 l'a étendue aux collectivités territoriales et aux offices publics d'HLM. Cet élargissement, soutenu par le changement de majorité politique en 2002, a contribué à diversifier les usages comme les formes de médiation.

1. En juin 2002, soit deux ans après la création du dispositif, seulement 1 834 conventions avaient été signées et 1 544 salariés embauchés (Baron, Nivolle, 2003).

■ La médiation socioculturelle : entre services aux personnes et accès aux droits

La médiation peut être conçue comme un ensemble de services individuels apportés aux personnes ou aux familles dans leur environnement social et leurs rapports avec les institutions (école, services sociaux, justice, etc.). Ainsi, des associations insistent sur le rôle complémentaire joué par les adultes-relais par rapport aux travailleurs sociaux. Ce peut être un appui dans la vie quotidienne (accès au logement) mais aussi l'apprentissage des règles de l'économie domestique, avec une intervention proche de celle des conseillères d'économie sociale et familiale. C'est par exemple le travail d'une adulte-relais dans un centre d'hébergement d'urgence et d'accompagnement social qui dispose d'un « logement-témoin (...), un lieu d'explication éducatif pour les gens qui ont besoin d'accéder à un logement et de pouvoir gérer au mieux tout ce qui est dépenses d'énergie et tous les risques domestiques (...) » (responsable de site). La médiation peut également consister à intervenir à l'intérieur des familles afin de restaurer l'équilibre entre les membres, notamment lorsque les pères privés de travail perdent leur autorité parentale.

Encadré 2

MÉTHODOLOGIE

Le CEE a réalisé deux enquêtes qualitatives en 2001-2002 et 2005-2006 auprès d'employeurs et de responsables du programme. Ces enquêtes, financées par la Dares, ont été effectuées en Île-de-France (Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Seine-et-Marne), dans le Nord et le Rhône.

En 2005, l'ensemble des employeurs associatifs rencontrés lors de la précédente étude (Baron, Nivolle, 2003 ; Baron *et al.*, 2006), auquel ont été ajoutés des établissements d'enseignement, des collectivités territoriales et des structures chargées de médiation dans les transports en commun, a été réinterrogé. Au total, 67 entretiens ont été menés auprès de 30 établissements (23 associations, 4 collèges, 3 communes). L'interrogation a porté sur les usages du programme par les structures, la nature des fonctions des salariés recrutés, les devenir du poste et de la fonction, la professionnalisation de l'adulte-relais. Sans être représentatif, l'échantillon tient compte des différences de statuts d'employeurs, telles qu'elles découlent des données statistiques disponibles et fournies par la Dares au moment de l'enquête.

Enfin, une dizaine d'entretiens a été menée avec des responsables institutionnels chargés de la mise en œuvre et du suivi de la mesure, préfecture, direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, services de Grands Projets urbains.

Dans un cadre plus collectif, la médiation permet à une population d'« avoir une parole organisée, représentative » sur des territoires où ne sont plus présents les syndicats et les partis traditionnels, et de porter « des questions considérées comme étant délicates : rapports police-jeunes, expulsions de logements, de territoires, questions liées à la santé et aux projets éducatifs » (le président d'une association de quartier).

■ Du suivi des projets collectifs à un accompagnement individuel

Compte tenu de la faiblesse des effectifs interrogés, il convient d'être prudent dans l'analyse des évolutions relevées. Il n'en demeure pas moins que l'enquête de 2005-2006 montre un élargissement de la « gamme de services » proposée et des publics visés. Elle enregistre en outre un glissement de la médiation vers l'accompagnement individuel.

Certes, l'analyse confirme les observations effectuées en 2001 sur des projets collectifs : des associations portées par des bénévoles ou des travailleurs sociaux prônent la co-construction d'actions avec les habitants. Il en va de même de structures qui, créées à la suite d'événements graves dans les années 1990, cherchent à mobiliser les familles, notamment les mères, pour élaborer des projets collectifs concernant aussi bien la vie du quartier que les loisirs des jeunes et leur suivi scolaire.

Néanmoins, la seconde enquête établit une évolution de la médiation vers des formes dans lesquelles l'accompagnement individuel prend le pas sur les projets collectifs. Ainsi, l'action de l'adulte-relais peut inclure des animations de groupe dans une optique de développement personnel ou pour familiariser les individus avec une structure. Cette évolution se retrouve dans de nombreuses structures faisant de la médiation : régie de quartier, mission locale, CHRS, communes ayant engagé des adultes-relais, collèges, etc. L'accompagnement individuel peut s'inscrire dans un volet « vie scolaire » (connaissance des mécanismes institutionnels des collèges pour les familles, participation aux réunions de parents d'élèves, résolutions de conflits individuels), dans un volet « santé » en lien avec les problèmes rencontrés par la population (présence lors de consultations médicales) ou encore consister tout simplement à informer, orienter et accompagner les personnes auprès des institutions.

■ Vers une fonction « pacificatrice » ?

Après la flambée de violence dans certaines banlieues populaires, les pouvoirs publics semblent accorder à la médiation un rôle accru de pacification sociale. Ce rôle avait certes déjà été prévu par la circulaire de juillet 2001, avec un objectif de 4 000 conventions *médiation, prévention et sécurité*, afin de lutter contre la violence et les incivilités dans les transports publics et accroître l'efficacité des contrats locaux de sécurité (CLS). Il a été renforcé lors de la relance du programme en 2005.

Au cours de la seconde enquête, nous avons été amenés à rencontrer deux associations ayant signé un nombre important de contrats *adulte-relais* pour assurer cette mission. Ils travaillent dans les lieux de circulation des usagers, sont affectés à l'accueil, l'information, l'orientation, la prévention. Bien qu'ils ne relèvent pas directement de la sécurité, du gardiennage ou du contrôle des voyageurs et qu'ils aient permis l'insertion de personnes en difficulté sur le marché du travail (anciens ouvriers du textile par

exemple), ces emplois d'« agents d'ambiance et de la médiation » ou « agents de médiation et de prévention » s'écartent sensiblement des fonctions initiales des adultes-relais.

D'une manière générale et grâce à ce programme, les communes trouvent un moyen de renforcer la présence des médiateurs dans des lieux et à des heures sensibles. Cette présence offre une meilleure capacité d'écoute vis-à-vis des habitants et facilite la remontée des problèmes ignorés des autorités. Ainsi, les adultes-relais luttent contre les incivilités, améliorent les relations de voisinage, préviennent la fraude ou les impayés. Ils peuvent également développer des animations, des sorties, des fêtes, en lien avec les habitants, et corriger par là même l'image négative des quartiers.

Encadré 3

CARACTÉRISTIQUES DES ADULTES-RELAIS

Fin 2006, les adultes-relais sont des femmes à 60 % (70 % en début de dispositif). Un peu moins de 50 % d'entre eux ont entre 30 et 39 ans et un peu plus d'un tiers entre 40 et 49 ans. Environ 30 % ont suivi des études supérieures, un peu moins d'un quart est titulaire du baccalauréat ou du brevet de technicien, près d'un tiers du CAP ou du BEP et 16 % sont sans diplôme. Les trois quarts sont de nationalité française. Avant l'embauche, 53 % étaient en recherche d'emploi (dont 17 % au RMI), 35 % étaient salariés et 12 % dans d'autres situations (bénévoles...). (Source : Comptabilité générale. Traitement : Dares).

Cette forme de médiation sociale se rapproche de la médiation juridique lorsqu'il s'agit de résoudre des petits contentieux de la vie quotidienne. L'adulte-relais est alors là pour « fixer un cadre à un conflit », « débloquer pas mal de situations » (responsables associatifs). Le médiateur social est reconnu dès lors qu'il sait remplir sa fonction « pacificatrice » et qu'il est en capacité d'être écouté à la fois par les autorités locales et les populations (Ben Mrad, 2002 ; Stébé, 2005).

Au-delà de la diversité des usages, une professionnalisation de ces formes de médiation sociale ?

Même s'il apparaît que la dimension de pacification des relations sociales tend à primer sur les autres, les objectifs donnés à la médiation sociale ne peuvent se réduire à une seule dimension. Ces interventions, aujourd'hui reconnues à part entière, sont complémentaires de celles des travailleurs sociaux et participent au renouvellement de leurs pratiques professionnelles.

Entre la mise en place du dispositif et aujourd'hui, plusieurs éléments décisifs sont venus conforter la professionnalisation de ces emplois : la création en 2004 du titre professionnel de « technicien de médiation service » par l'Afpa, suite à la mobilisation des *femmes-relais* pour une reconnaissance de la professionnalité de leurs actions ; l'insistance des pouvoirs publics dans les différentes circulaires, et tout particulièrement dans celle de mars 2006, à rappeler l'importance des parcours de formation et de la validation des acquis de l'expérience (VAE) à l'issue du contrat *adulte-relais* (Bureau et al., 2008).

RÉFÉRENCES

Baron C., Brossard B., Nivolle P., Schmidt N., 2006, *Les Adultes-relais, 2000-2005, six ans après le lancement du dispositif, Convention particulière 2005 Dares/CEE, Rapport du CEE pour la Dares, version provisoire, septembre, 143 p.*

Baron C., Nivolle P., 2003, « Les Adultes-relais, premiers éléments d'évaluation », Dares, *Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 07-3, février.

Bureau M.-C., Grimault S., Lochard Y., Combes M.-C., Quintero N., Tuchsirer C., 2008, « Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience », *Rapport de recherche, CEE n° 46*, mai.

Ben Mrad F., 2002, *Sociologie des pratiques de médiation, Entre principes et compétences*, L'Harmattan.

Dugué E., Rist B., 2002 « Des femmes-relais aux médiatrices socioculturelles : des compétences reconnues, un métier en débat », *Recherche sociale*, n° 163, Fondation pour la recherche sociale, 68 p., p. 32-41.

Profession banlieue, 2000, *Femmes-relais, quelle place dans l'intervention sociale ?*, Actes de rencontre, Journée du 16 novembre 1999, édités par Profession banlieue, mai.

Stébé J.-M., 2005, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Le Lien social, Puf, 254 p.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site : **www.cee-recherche.fr**

La lettre électronique **flash.cee** vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex - Téléphone : 01 45 92 68 00 - Télécopie : 01 49 31 02 44 - Mèl : cee@mail.enpc.fr
www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Pierre Ralle - Conseiller scientifique : Thomas Amossé - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat - Mise en page : Fabien Anelli
Abonnements, diffusion : Josette Reux-Kiamenga - Contact presse : Anne Evans - Imprimerie : Louis-Jean C.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 386 - juin 2008 - ISSN : 1767-3356