

Les emplois-jeunes dans la médiation sociale : une chance manquée ?

L'éclosion des nombreux dispositifs de médiation sociale favorisée par le programme emploi-jeunes n'a pas permis à la figure du médiateur social de s'imposer aux yeux du grand public, en raison notamment de contenus faits essentiellement d'actes de présence. Seule une volonté politique affirmée permettrait de tirer les bénéfices à grande échelle des expériences réussies.

Le début des années 1990 fut marqué par une montée de la violence urbaine. Face à ce mal-être des banlieues, incarné par des adolescents de plus en plus jeunes, les institutions se sont trouvées bien souvent désemparées. L'action des policiers et des travailleurs sociaux ne semblait plus apporter de réponse à cette crise du savoir-vivre ensemble. C'est sur les bases de ce constat d'échec qu'est née la médiation sociale.

Des expériences novatrices, comme celle des Messagers à Chanteloup-Les-Vignes (Yvelines), ont ainsi vu le jour. L'idée consistait à faire passer un message d'apaisement auprès des adolescents par le biais de leurs aînés du quartier, plus sensibles à un discours de modération. Le programme Nouveaux Services - Emplois Jeunes (NSEJ), lancé en 1997, est venu accélérer le développement de telles structures et devait permettre à terme de faire émerger la médiation sociale comme un métier reconnu à part entière. Dans quelle mesure cet objectif a-t-il été rempli ?



Durant la première moitié de l'année 2004, dans le cadre de notre mémoire¹ de fin d'études en 3^{ème} année de formation du Corps des Mines, nous avons suivi des médiateurs au cours de leurs missions et nous nous sommes intéressés à leur contenu. Nos investigations nous ont menés dans des dispositifs de médiation de la banlieue parisienne, comme à Saint-Denis, Evry ou Juvisy, mais également à Lille.

Alors que nous nous attendions à une activité composée de résolutions de conflit et d'aides à des personnes en détresse, nous avons trouvé un quotidien fait principalement de présence. Avant de nous interroger sur les raisons qui ont conduit à cet état de fait, commençons par décrire quelques unes des missions telles que nous les avons observées.

La médiation vue du terrain

Lors de cette étude, nous nous sommes concentrés sur la figure de l'ALMS, l'Agent Local de Médiation Sociale². Il s'agit du médiateur qui travaille en milieu ouvert, que ce soit dans la rue ou dans les transports en commun.

Médiation de quartier: les médiateurs sont dans la rue. Ils rendent visite aux associations, aux commerçants, aux gardiens d'immeuble et se tiennent au courant de tout ce qui s'y passe. Ils participent à la vie du quartier, en assistant aux différentes réunions publiques. Ils viennent en aide aux personnes en détresse en les réorientant éventuellement vers les services appropriés. Ils peuvent être également missionnés par une mairie de quartier pour résoudre un conflit de voisinage ou rassurer des personnes.

Présence à la sortie des collèges: plusieurs médiateurs se placent de façon apparente à la sortie des établissements scolaires pour éviter tout attroupement de collégiens. C'est effectivement un lieu propice au racket, à l'affrontement entre bandes, ou encore au « caillassage » des locaux du collège. Par leur présence et l'échange de quelques mots avec les adolescents, les agents de médiation favorisent leur dispersion.

Prévention dans les transports en commun: les missions consistent à assurer une simple présence rassurante et dissuasive dans les transports et à intervenir sur des altercations bénignes. Les médiateurs informent les passagers, les orientent quand ils sont égarés ou encore aident des mères à monter avec leurs poussettes. Un des objectifs est d'apaiser des conflits qui surgissent fréquemment à la sortie des écoles et peuvent éclater dans les bus. Mais sur la durée totale d'une journée, les interventions sont relativement peu fréquentes. Le programme « bus attitude » de la RATP, au-delà des nombreux autocollants informatifs qu'elle a fait fleurir dans les bus, prévoit la présence occasionnelle d'un à trois agents par véhicule, l'un d'eux placé à l'avant étant censé inviter courtoisement les voyageurs à présenter leur titre de transport au conducteur.

Suivant les modes d'organisation des structures de médiation, ces activités s'entremêlent au cours d'une même journée, ou au contraire les médiateurs peuvent, par exemple, ne réaliser que de la prévention dans les bus. En tout état de cause, en accompagnant les médiateurs au cours de leurs missions, on ne peut que constater qu'ils passent le plus clair de leur temps à faire de la présence ! Qu'on l'appelle présence active, présence dissuasive ou encore présence rassurante, sa vertu principale est de réintroduire de la présence humaine dans des lieux de plus en plus désincarnés, où les automates remplacent les guichetiers. Dans le cas de la « bus attitude », on réinvente même en quelque sorte le poinçonneur des Lilas ! Certains agents de médiation nous confient que leur quotidien peut être ennuyeux.

Pourquoi si peu de contenu ?

Plusieurs raisons expliquent ce quotidien fait de présence. Tout d'abord dans certains cas, la médiation est victime de son succès. C'est justement la présence des médiateurs qui évite toute situation de conflit. Le simple fait qu'un agent vêtu d'une veste repérable occupe l'espace public, empêche les petites incivilités ou des tensions naissantes de survenir. Comme nous l'a confié un encadrant, il s'agit de réaliser de la prévention sociale très en amont. On prévient les conflits en tuant dans l'œuf les éléments précurseurs qui pourraient déboucher sur de telles situations.

La complexité de l'activité de médiation a pu également constituer un frein à son développement. Le médiateur n'est investi d'aucune autorité, et ses seules armes sont sa disponibilité, son écoute et sa parole. Nul ne peut forcer des personnes en conflit à rentrer dans une démarche de médiation. Cette complexité, déstabilisante en soi, et le flou régnant autour de la notion de médiation sociale expliquent les tâtonnements, voire les égarements, des premières expériences: tout était à construire.

Une autre explication provient des conflits de territoire qui peuvent survenir avec les autres acteurs du terrain social. L'introduction de la médiation renvoie de facto les autres professions à un constat d'échec, ou du moins à une forte remise en question de leur action. Ce sont par exemple les policiers, qui peuvent continuer à faire l'amalgame entre les médiateurs et les autres jeunes des quartiers, en attendant de voir s'il s'agit d'interlocuteurs sérieux. Les travailleurs sociaux ont également parfois adopté une réaction très corporatiste qui visait à rejeter les médiateurs, ou tout du moins à afficher clairement la

frontière entre les professionnels et les amateurs.

Ensuite, les employeurs eux-mêmes ont souvent bridé les jeunes. Ils préfèrent généralement fixer des limites à leurs interventions en insistant sur le fait qu'en cas de conflit leur rôle est avant tout de prévenir les autorités compétentes. Les employeurs arguent qu'ils ont eu affaire par le passé à des situations où les médiateurs, lors de débuts de bagarres, se trouvaient impliqués par leur engagement et par suite prenaient part à l'affrontement. Cette bride de l'employeur est également la conséquence des frictions avec les autres intervenants.

Il faut aussi reconnaître que la motivation des agents de médiation est variable. Certains n'ont pas une attitude très proactive et ne cherchent pas, ou plus, à se mettre en situation d'intervenir. Des erreurs de recrutement en sont pour partie la cause. Mais les jeunes estiment aussi que le travail est lassant au bout d'une certaine durée, généralement deux ans, ou trois tout au plus. Cette lassitude est, de l'aveu des médiateurs, causée surtout par le manque de densité de leurs missions, ce qui amplifie donc le phénomène.

Le droit du travail n'est pas non plus adapté à leur activité.

“ Mesurer le social est extrêmement difficile, d'autant plus qu'une grande partie des tâches des médiateurs consiste à empêcher que quelque chose se passe : il s'agit donc d'apprécier un non-événement. ”

L'inspection du travail est parfois réticente à laisser agir les médiateurs dans des situations susceptibles de déboucher sur un conflit physique, surtout à des horaires nocturnes qui seraient pourtant un terrain d'action à privilégier.

Evaluer l'utilité

Si ces métiers restent composés essentiellement de présence, sont-ils néanmoins utiles? En tentant de répondre à cette question, on bute rapidement sur la question de l'évaluation. Mesurer le social est extrêmement difficile, d'autant plus qu'une grande partie des tâches des médiateurs consiste à empêcher que quelque chose se passe: il s'agit donc d'apprécier un non-événement. L'idée de disposer d'une évaluation globale de l'activité de médiation est donc utopique, puisqu'une telle étude consisterait à chiffrer les coûts évités par les actions des médiateurs pour ensuite les comparer au coût des dispositifs... et quand bien même il serait possible de connaître «ce qui se serait passé sans les médiateurs», il resterait à chiffrer des bénéfices aussi immatériels qu'un regain de tranquillité publique.

Localement, certaines expériences apportent plus d'indications. Par exemple, la SNCF a enregistré une diminution significative des tirages intempestifs de sonnettes d'alarme (plus d'un tiers en moins) sur les lignes où les médiateurs travaillent. Il est difficile d'évaluer le gain direct perçu par la SNCF, mais Jean-Marie Petitclerc³, qui a dirigé un temps le dispositif, l'évalue à un tiers du coût du service de médiation. Il précise que la médiation apporte d'autres bénéfices, en terme de tranquillité publique notamment, qui justifient un financement de l'État.

Finalement, on s'en réfère souvent à la satisfaction des différents acteurs: les pouvoirs publics, les partenaires ou les usagers. Cette satisfaction est généralement bonne, du moins tant que c'est l'État qui finance. Des commissaires de police reconnaissent l'action des médiateurs dans des quartiers où ils étaient arrivés à une impasse avec les jeunes. L'opinion des élus est éga-

lement favorable. Ils jugent que les agents de médiation contribuent à la diminution du sentiment d'insécurité. La RATP, la SNCF ou encore EDF reconnaissent également l'utilité du travail des médiateurs puisqu'elles ont été elles-mêmes à l'origine de dispositifs. Quant aux médiateurs, même si certains se montrent volontiers cyniques, ils jugent tout de même leur travail utile. Ils expriment en revanche souvent des doutes, en partie liés au manque de densité de leurs activités et au manque de reconnaissance de leur métier.

La place de la médiation

Les éléments précédents montrent à quel point la question de la légitimité des dispositifs de médiation mérite examen. Pourtant si l'on en croit l'analyse de Jean-Marie Petitclerc, la médiation a toute sa place dans nos quartiers. On peut en effet selon lui classer les incivilités et violences urbaines en trois catégories:

- *la violence comme expression d'un mal-être*: formes les plus bénignes de violence, que les jeunes adolescents commettent par exemple pour attirer l'attention de leurs parents;

- *la violence comme provocation ou affirmation de soi* comprend par exemple les phénomènes de bandes et leurs affrontements irréfléchis, les effets de groupe;

- *la violence comme stratégie d'action* regroupe tous les délits et crimes perpétrés en toute connaissance de cause, dans le but d'obtenir quelque chose: braquages, racket, etc.

Si la première catégorie semble pouvoir se traiter par l'éducation, avec l'aide des travailleurs sociaux le cas échéant, la réponse naturelle à la troisième catégorie est la répression. Entre les deux, la médiation semble être la meilleure option pour répondre à la seconde catégorie: en effet l'usage immédiat de la répression est sans doute disproportionné, mais la simple action éducative semble insuffisante. La médiation se fonde avant tout sur une approche de dialogue, mais sur un ton autre que celui de l'autorité moralisatrice, et exercée par des médiateurs plus à



même de susciter un certain respect que les parents, et conservant en arrière plan la menace de la répression policière comme dernier recours.

Cette modélisation définit donc des champs d'action assez distincts pour travailleurs sociaux, éducateurs, médiateurs et forces de l'ordre: les médiateurs ne sont donc pas des concurrents des autres protagonistes. Cependant, ces derniers jouissent d'une reconnaissance naturelle de la part de la société, ce qui n'est pas le cas des médiateurs. Le besoin de reconnaissance de l'activité des médiateurs est apparu de façon criante au cours de nos entretiens. Le fait que les résultats des missions soient pour la plupart des non-événements est frustrant pour les jeunes.

Organiser la médiation

Ces interventions, même si elles sont utiles, ne permettent pas une reconnaissance valorisante pour les médiateurs. Les actions gratifiantes sont celles, plus rares, où partant d'une situation de conflit ou de détresse, les jeunes ont réussi à apaiser les tensions ou à venir en aide à une personne en difficulté⁴. Pour les médiateurs, obtenir la reconnaissance définitive de la société est donc un travail de longue haleine, qui passe à notre sens par une meilleure maîtrise de la densité du contenu des missions: tant que des habitants se demanderont ce que font les médiateurs de leur journée, leur crédibilité en sera affaiblie. Et avec elle l'efficacité de leur action, qui passe par l'acquisition d'une certaine autorité vis-à-vis du public.

S'il ne faut pas supprimer totalement les phases de présence déambulatoire, qui font partie du travail de médiation dans son volet préventif, il nous semble indispensable d'en maîtriser l'étendue, ce qui nécessite à notre sens un mode d'organisation adapté.

Les dispositifs gérés directement par les sociétés de transport offrent un terrain d'action limité à leurs infrastructures: gares, trains, bus. Cette contrainte crée inutilement une frontière entre des médiateurs potentiellement désœuvrés et des situations extérieures qui se prêteraient tout à fait à une action de médiation, mais dans lesquelles ils ne peuvent intervenir parce qu'elles se produisent à l'extérieur de la gare par exemple.

D'une manière générale, les dispositifs de médiation gérés directement par des employeurs de droit privé sont susceptibles de présenter ce genre de limites, alors qu'à notre sens, la médiation sociale ne peut atteindre son efficacité maximale que dans le cadre d'une véritable gestion globale de territoire, avec un domaine d'intervention étendu à des quartiers entiers et non pas aux infrastructures de telle ou telle société. Les collectivités territoriales semblent donc mieux placées que des employeurs de droit privé pour gérer des dispositifs avec cette ambition, à l'exception peut-être des bailleurs sociaux, dont les infrastructures propres peuvent parfois coïncider avec un quartier entier.

L'exemple du dispositif municipal lillois nous a paru illustrer le mieux cette gestion de territoire. En plus d'un squelette d'activité planifié avec les partenaires de la mairie (mairies de quartier, gendarmeries, associations, établissements...), le service de médiation reçoit en temps réel des « commandes » issues des membres de ce même réseau, qui ont pris l'habitude de signaler tout signe ou toute situation ne rentrant pas dans le cadre de leur action mais plutôt dans celui des médiateurs. Mis en œuvre sur un territoire étendu, ce mode d'organisation nous semble permettre une bonne maîtrise de la fréquence des phases de présence, pour peu que l'engagement local permette la mobilisation d'un réseau suffisant.

L'avenir de la médiation

L'avenir de la médiation sociale passe par un engagement politique réel et constant de la part des responsables locaux. Leur manque d'implication dans la définition des tâches s'est parfois fait cruellement ressentir, comme l'a fréquemment rappelé l'association Moderniser Sans Exclure⁵. La médiation sociale sera donc condamnée à la précarité tant que perdurera l'idée encore trop répandue selon laquelle sa principale finalité est d'occuper des jeunes en insertion.

L'enthousiasme des pionniers, ainsi que l'ampleur des moyens mis en jeu par le programme NSEJ, laissaient espérer de meilleurs résultats sur le terrain de la reconnaissance de la fonction de médiation par le grand public.

Néanmoins l'expérimentation massive qui a été ainsi réalisée a permis l'émergence de dispositifs prometteurs comme celui de Lille. Il faut maintenant s'attacher à ne pas perdre toute cette expérience accumulée, mais la modeste contribution de cet article risque de s'avérer bien insuffisante sans une nouvelle impulsion politique...

Nicolas CHANTRENNE et Emmanuel MOREAU,
Ingénieurs des Mines.

NOTES

1. *Les emplois-jeunes dans la médiation sociale: une manne sous-exploitée?*, Nicolas Chantrenne et Emmanuel Moreau, Mémoire du Corps des Mines, septembre 2004, (www.annales.org/gazette/gazette-29-11-04.html).
2. Fin 2002, les ALMS étaient moins de 7000 pour à peu près le double d'emplois-jeunes se réclamant du champ de la médiation sociale. C'est relativement peu, de l'ordre de 8% de la masse totale des emplois-jeunes (*La médiation sociale, repères et références*, rapport de la Délégation interministérielle à la ville et du Centre national de la fonction publique territoriale, 2004).
3. *Pratiquer la médiation sociale*, Jean-Marie Petitclerc, éditions Dunod, Paris, 2002.
4. *La médiation: une compétence ingérable? Le cas des emplois-jeunes de la SNCF* Damien Collard, thèse de l'École polytechnique, 2002.
5. *L'écoute, un outil pour l'innovation*, Bertrand Schwartz, Novembre 2003.

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web
à l'adresse : <http://www.annales.org>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS

Dépôt légal novembre 2004

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les *Annales des mines*, 120 rue de Bercy, teledoc 797, 75012 Paris
<http://www.annales.org>. Tél : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84. E-mail : mberry@paris.ensmp.fr
N° de commission paritaire : 0305 B 05495.
N° ISSN : 1621-2231

Directeur de la publication : Claude Gaillard
Rédacteur en chef : Michel Berry
Conception graphique : Catherine Le Troquier
Illustrations : Véronique Deiss



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE