



Universidades Lusíada

Mondolfo, Philip

L'impact du RMI sur l'action sociale generaliste

<http://hdl.handle.net/11067/4012>

Metadata

Issue Date 1997

Abstract L'accès au RMI se fait en France par l'intermédiaire de trois types d'institutions: le centre communal d' action social (mairie), des associations agréés par le préfet et le service social départemental où l'on retrouve les assistantes sociales qui seront l'objet de notre analyse. Mais pour comprendre l'impact du RMI sur le service social, il faut partir d'un état des lieux préalable de la profession d' assistante sociale. Rappelons très rapidement le noyau culture et identitaire autour duquel ...

Keywords Rendimento mínimo garantido - França, Assistentes sociais - Prática profissional - França

Type article

Peer Reviewed no

Collections [ULL-ISSSL] IS, n. 15-16 (1997)

This page was automatically generated in 2021-11-29T23:11:33Z with information provided by the Repository

L'IMPACT DU RMI SUR L'ACTION SOCIALE GENERALISTE

*Philip Mondolfo **

L'accès au RMI se fait en France par l'intermédiaire de trois types d'institutions: le centre communal d'action social (mairie), des associations agréées par le préfet et le service social départemental où l'on retrouve les assistantes sociales qui seront l'objet de notre analyse.

Mais pour comprendre l'impact du RMI sur le service social, il faut partir d'un état des lieux préalable de la profession d'assistante sociale. Rappelons très rapidement le noyau culturel et identitaire autour duquel s'est forgée en France, l'assistance sociale.

Une identité initiale de profession indépendante.

Issue d'actions bénévoles, l'assistance sociale a longtemps conservé certaines des caractéristiques attachées à un type d'acteurs oeuvrant en dehors ou à la périphérie du salariat et des institutions: rétribution symbolique, propension innovante, indépendance d'action. Cette culture de base s'est ultérieurement trouvée confortée lorsque les assistantes sociales oeuvraient seules pour la protection de l'enfance après la seconde guerre mondiale.

Une légitimation professionnelle par l'enfant et la mère.

Dans le prolongement de l'ordonnance du 2 novembre 1945 donnant mission aux assistantes sociales de protéger la mère (surveillance pré et post-natale) et l'enfant jusqu'au début de l'obligation scolaire, l'assistance généraliste a trouvé dans la Protection maternelle et infantile le support déterminant de sa légitimation

* Sociologue, Université Paris — Nord / França.

avant que l'Etat au milieu des années 60 ne maille le terrain avec des puéricultrices et des éducateurs. De cette époque date une image de l'assistante sociale ambiguë, à la fois protectrice des enfants et croquemitaine qui enlève les enfants à des parents qui ne sont pas toujours indignes.

Un idéal de clinicien.

En même temps qu'elle se désengageait de la protection de l'enfance, l'assistance rompait avec ses origines médico-sociales. Cette sortie était facilitée par l'existence d'une alternative: l'aide psycho-sociale individualisée popularisée par le case-work qui a contribué à asseoir un idéal de clinicien et à doter la profession d'une méthodologie d'intervention rigoureuse et d'une attitude professionnelle en rupture avec les pratiques incertaines de la charité et du bénévolat. Autrement dit ce qui s'est affirmé avec force dans ce métier c'est une technicité de la relation fondée sur l'écoute orientée vers l'intervention.

Une approche globale des situations et une maîtrise d'oeuvre des interventions.

Enfin ce qui caractérisera en propre l'action sociale généraliste tout au long de son histoire c'est la tentative réussie de s'extraire des pratiques spécialisées des origines de la profession pour mettre en oeuvre une analyse élargie des situations et une l'intervention polyvalente entendue comme la capacité professionnelle à traiter tous les problèmes des populations d'un territoire en coordonnant un réseau de partenaires.

Cet ensemble a constitué, en propre, le savoir faire et le savoir être de la génération d'assistantes sociales polyvalentes des années 60-80. Généraliste dans les principes, cette polyvalence de secteur concentrait dans les faits son activité sur une mission centrale de protection de l'enfance et tirait sa légitimité du traitement des relations perturbées au sein des familles en particulier des problématiques mère-enfant. Cette polarisation était explicitement reconnu par la dénomination de service social familial.

L'IMPACT DU RMI SUR LA PROFESSION

Si l'on se réfère aux principes qui, traditionnellement, définissent un métier on distingue 5 critères: le type de compétence, la nature de l'activité, la philosophie et le contenu de la formation, les conditions de mise en oeuvre, le type de valeurs. Quel est l'impact du RMI sur tous ces aspects de la profession d'assistant social?

1) *Le RMI invalide-t-il le positionnement familial?*

Une analyse de clientèle permettra de répondre partiellement à cette question. Les statistiques nationales du RMI indiquent la répartition des allocataires à la fin 1996 en métropole: des couples à 19,6% (dont 16% avec enfant(s), 21% de parents seuls avec enfant(s) (dont 19,6% sont des femmes et 1,4% des hommes), enfin 60% de personnes seules (dont 20,5% de femmes et 38,8% d'hommes). Quant à l'âge, 3,5% des allocataires avaient moins de 25 ans, 44,5% entre 25 et 34 ans, près de 25% entre 35 et 44 ans, 17,5% entre 45 et 54 ans et 8,7% plus de 55 ans. Autrement dit c'est une population relativement jeune, masculine autant que féminine, les hommes étant plus souvent en situation d'isolement que les femmes. Retrouve-t-on ce profil de population parmi les allocataires suivis par les assistantes sociales généralistes ?

A ma connaissance, nous ne disposons pas d'études significatives dans ce domaine mais quelques observations empiriques laissent penser qu'on ne retrouve pas les mêmes types de population et que les assistantes sociales suivent en plus grand nombre les femmes avec enfant que les autres allocataires du RMI. Dans les faits il semble que pour détourner le choc du nombre et de la masculinisation certains services pratiquent une répartition des populations: au service social les familles RMISTES avec enfants, aux spécialisés RMI et aux Centres communaux d'action sociale (CCAS) les personnes isolées et masculines, à la mission locale les jeunes et ainsi de suite. Autrement dit les assistantes sociales s'arrangeraient pour préserver leur territoire de tout envahissement et conserver ainsi leur positionnement familial initial. Ce schéma hypothétique demande à être vérifié, il convient donc d'être prudent

2) *Le RMI modifie-t-il le champ d'intervention de la profession?*

Selon une enquête du CREDOC¹, 55% des allocataires étaient au chômage juste avant le RMI. Face à l'effritement de la société salariale analysée par Robert Castel², l'action sociale a-t-elle élargi son objet d'intervention en direction de l'emploi et de la formation, ou a-t-elle au moins construit un partenariat spécialisé pour mener des actions dans ces domaines?

Un sondage très restreint réalisé dans le sud de la France montre, sans extrapolation possible de ces résultats embryonnaires, qu'une collaboration relativement

¹ *Les nouveaux arrivants au RMI, profils, parcours antérieurs, rapports à l'emploi et à la famille*, Isa Aldeghi, nov. 1996, photocopié.

² *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, 1995.

étroite se noue avec le secteur de l'insertion par l'économique (entreprise d'insertion, association intermédiaire, régie de quartier.) et que quelques rapports ponctuels existent avec les entreprises du secteur marchand. Par contre la collaboration avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) paraît acquise et à un moindre degré celle avec les organismes de formation.

Autrement dit la question de l'articulation entre social et économie n'est plus tabou, encore ne s'agit-il pas de n'importe quel secteur économique (celui-ci est partiellement issu du travail social à l'exemple des entreprises d'insertion) et quand il y a collaboration celle-ci est loin d'être évidente avec les organismes d'accès à l'emploi et à la formation car chacun se méfie de l'autre. Par ailleurs cette articulation reste marquée par le schéma de l'article 2 de la loi qui invite l'allocataire à participer à une insertion sociale ou professionnelle. En d'autres termes aucune porosité entre l'économique et le social n'est véritablement organisée. Or le RMI ne peut avoir de sens que s'il règle la question de l'accès à l'identité sociale et à la citoyenneté active qui dans une société productiviste est lié, qu'on le veuille ou non, au statut de travailleur (salarié ou indépendant) comme le montre à contrario la faible valorisation du statut de femme au foyer. Le problème central est donc celui de l'accès à une activité désignée comme socialement validée par la société productiviste. La question qui se pose alors est celle de l'entrée dans la société salariale et donc le rapport entre offres et demandes sur la marché du travail en sachant que le dispositif RMI, pour atteindre ses objectifs d'insertion, doit pouvoir compter sur des perspectives d'emplois capables de relayer son intervention sociale.

Or le marché ne répond pas de façon satisfaisante. D'une part les entreprises ne créent plus massivement d'emplois. Par ailleurs la nature des emplois, aussi bien dans les industries que dans les services, évolue vers des contenus de travail beaucoup plus abstraits réclamant des compétences culturelles et sociales qui excluent les personnes peu qualifiées. Autrement dit le marché n'est plus en mesure d'attribuer massivement une place aux *normaux* devenus dans les conditions actuelles de production *inutiles*, selon l'expression de Jacques Donzelot, et en surnombre (les surnuméraires de R. Castel).

Tout n'est pas pour autant verrouillé et il existe encore des places pour la main d'oeuvre peu qualifiée. Dans ces conditions les organismes de médiation qui participent à la régulation du marché du travail jouent-ils leur rôle de façon optimale? Dans les faits les circuits habituels (missions locales, Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation, Agence Nationale Pour l'Emploi) assurent difficilement la mise en relation. entre les offres et les demandes d'emploi. Dans ce domaine le réseau personnel compte plus que l'intermédiaire institutionnel à l'exemple de ce que décrit Marie-Béatrice Baudet (Le Monde du 22 janvier 1997) lorsqu'elle évoque ces jeunes qui le plus souvent décrochent un emploi par "piston", c'est-à-dire

grâce à une chaîne de solidarité qui amène par exemple une personne à prendre le poste de vigile d'un copain devenu vendeur dans le magasin. A son tour le nouvel embauché peut intercéder pour d'autres en se portant garant et ainsi de suite. Autrement dit les organismes officiels de placement sont souvent hors jeu.

Quant aux formations offertes par les circuits d'insertion, elles ne dirigent pas véritablement vers l'emploi, les stages par petits modules de trois semaines n'aident pas à transformer les personnalités, le temps d'attente pour les stages devient très long (6 à 9 mois parfois) et, selon les années les publics prioritaires chassent d'autres publics, déplaçant le problème, sans parler de la multiplicité des dispositifs qui rend l'ensemble opaque et confus pour les employeurs potentiels et les prescripteurs.

Autrement dit les circuits institutionnels d'accès à l'emploi et à la qualification sont décrédibilisés non seulement pour ce qu'ils proposent mais aussi pour ce qu'ils ne proposent pas, notamment en matière d'accompagnement. Si, par exemple, les conseillers de la mission locale et de l'ANPE sont des professionnels de l'accès au marché du travail et à la formation ils n'ont pas de compétence particulière pour aider les publics exclus à traiter une histoire traumatique, une blessure narcissique ou affective difficile à cicatrifier, un problème de santé, de logement, etc, qui sont autant de sujets qui préoccupent la personne et parasitent son insertion. La recherche d'une collaboration avec le service social polyvalent qui pourrait apporter un soutien dans ce domaine s'avère difficile comme le montre Nadège Dine dans une recherche³. Ainsi pour les conseillers Missions locales interrogés, les assistantes sociales apparaissent comme un frein lorsqu'ils ont réussi à décider un jeune à aller voir le service social et qu'il lui faut attendre 10 à 15 jours avant d'avoir un rendez-vous qui dure seulement 30 minutes. Par ailleurs les assistantes sociales ne savent pas comment répondre aux jeunes et n'ont pas de moyens adaptés, enfin les travailleurs sociaux ne reconnaissent pas les conseillers comme des professionnels de l'action sociale. De fait la représentation qu'ont les assistantes sociales des conseillers mission locale conforte l'idée d'un non professionnalisme: *ils veulent en savoir plus sur le jeune sans savoir ce qu'ils vont faire de ces informations* indique l'une d'entre elle. Dans un contexte de méfiance partagée, l'articulation entre assistance et insertion se fait mal, voire pas du tout.

Quant aux structures d'insertion par l'économique (Entreprise d'Insertion, Association Intermédiaire, Régie de Quartier...) censées agir complémentirement aux organismes ci-dessus et permettre une requalification sociale et professionnelle

³ Voir *L'insertion de jeunes femmes en difficulté d'accès à l'emploi: du suivi par la ML jusqu'à l'accompagnement par un service spécialisé*, DEASS, 1997.

préalable, elles peinent à jouer leur rôle de sas faute de débouchés sur le marché ordinaire du travail mais aussi par manque de cohérence et d'articulation avec la sphère du travail social assistanciel et éducatif alors même qu'un lien s'avère indispensable dans certaines situations, pour redonner confiance. Or ce travail en commun est peu présent ⁴ par ignorance des dispositifs existants ou au mieux se mène dans le cadre d'une coordination très imparfaite faute d'homogénéité entre les cultures professionnelles des intervenants, de synchronisation des temps et des moyens permettant une continuité dans les parcours d'insertion ⁵.

Par ailleurs l'ajustement entre l'offre d'activité et la demande se fait dans la sphère de l'insertion selon une logique perverse qui a des effets contreproductifs majeurs. En effet les structures d'insertion fonctionnent le plus souvent selon une logique de "casage" et partent rarement des besoins des bénéficiaires pour construire des réponses suffisamment adaptées pour concilier les attentes du demandeur avec celles du marché. Ce schéma inversé a des effets en cascade, en particulier sur les assistants sociaux qui, au mieux, se placent en attente des propositions des services d'insertion, au pire ne collaborent pas avec les organismes de formation. Autrement dit le service social n'investit pas véritablement la problématique de l'offre d'insertion et reste dans une attitude passive dans ce domaine. Dans ces conditions les usagers prennent une attitude en miroir de consommateurs passifs d'insertion et sont refoulés à la périphérie du système. Mais les effets pervers s'observent aussi gravement au niveau des parcours, les travailleurs sociaux orientant les bénéficiaires par défaut parce qu'il n'y a pas d'autres choix. Le schéma du parcours est donc faussé et ne donne pas lieu à une construction intelligente et authentique, mais à un "forçage" de la réalité ne répondant pas aux intérêts des parties et ne peut bien souvent que conduire à l'échec.

Ce constat contribue à reposer la question d'un secteur d'utilité sociale articulé au RMI et la place que peuvent occuper les opérateurs dans ce système. S'il est difficile en effet de concevoir que le projet de l'action sociale soit l'emploi, sa participation au règlement de la question du travail n'est plus, avec le RMI, un tabou d'autant plus que les assistantes sociales participent quotidiennement à l'auscultation

⁴ Dans une enquête menée en avril 1996 auprès de 6 306 personnes qui ont été salariées par une AI celles-ci indiquaient leur opinion quant à l'aide apportée par l'AI dans les domaines suivant:

- aide à la recherche d'emploi 20%
- aide dans les contacts avec les services sociaux 7%
- aide pour obtenir une formation 7%
- aide pour donner confiance en soi 28%
- aucune autre aide quele travail 59%

⁵ Voir Philip Mondolfo, *Repenser l'action sociale*, édition Dunod, 1997, p 151-153.

tion des territoires pour y déceler les besoins à satisfaire et les projets à mettre en place qui viendront alimenter le programme local d'insertion élaboré par la CLI.

Sans qu'on puisse actuellement mesurer l'implication des assistantes sociales dans la configuration de l'offre locale d'insertion, on peut estimer que le RMI n'a pas réglé la question des parcours d'insertion et n'a pas suscité une culture professionnelle capable d'accompagner le bénéficiaire dans ce parcours. On constate en effet que nombre de travailleurs sociaux ne sont pas véritablement porteurs d'une dynamisation des demandes comme des bénéficiaires⁶, des offres comme des employeurs⁷ et interviennent peu dans leur ajustement. Ainsi ils ne participent que très rarement au Comité Local d'Insertion (CLI), laissant à d'autres (en particulier les responsables de service) le soin de présenter le contrat d'insertion. Surtout ils donnent rarement une lisibilité à ce parcours dans le dossier: où en est la personne, qu'est-ce qui peut être fait, vers où aller. Un effort doit se faire, soulignent des assistantes sociales (séminaire Dordogne) pour *que le parcours soit la préoccupation permanente des travailleurs sociaux et que ceux-ci entretiennent une meilleure communication avec la CLI et soit plus pédagogiques sur cette question*. Concernant le volet dynamisation des bénéficiaires il s'agit d'encourager des attitudes actives de leur part alors que les assistantes sociales restent souvent centrées sur l'écoute. Adopter la ligne juste est difficile, l'envie de voir le client se mobiliser pouvant à l'inverse rendre le travailleur social aveugle au fait que le bénéficiaire n'est pas prêt. Il y a là toute une alchimie à laquelle participe le contrat qui doit pouvoir aider les acteurs et qui n'est peut-être pas suffisamment utilisé tant les relations sociales qui fonctionnent dans le RMI mettent l'accent sur la liberté et peu sur les obligations. C'est peut-être là l'une des limites principales⁸. Cette dernière remarque amène à

⁶ Des assistantes sociales estiment que *les personnes qui ont fini par trouver quelque chose en terme d'emploi ont souvent accepté dans un premier temps de faire quelques heures par ci par là, de s'éloigner. Ces missions temporaires amènent une reconnaissance sociale, une valeur qui font repérer les gens, c'est une expérience positive et le rôle du travailleur social est d'encourager les personnes et de travailler avec elles les aspects positifs de cette expérience*. Réflexions recueillies lors d'un séminaire avec des assistantes sociales de Dordogne, juin 1997.

⁷ Ces mêmes assistantes sociales estiment qu'elles sont en définitive peu porteuses d'action et développent peu de réponses.

⁸ Nous avons expliqué par ailleurs que les personnes qui se mettent en situation d'opportunité (accepter quelques heures de travail par ci par là) voient leurs efforts récompensés à terme par des propositions d'embauche progressivement conséquentes. Le problème soulignent des assistantes sociales de Dordogne "*c'est de faire accepter cette logique aux gens*". Ici resurgit le vieux débat sur la liberté sans obligation. Or on peut se demander si la liberté seule constitue une solution dans ce domaine, comme dans d'autres, et s'il ne faut pas que l'obligation accompagne le principe libéral. C'est cette modalité d'articulation qu'il faut réfléchir de telle sorte qu'il y ait une liberté de jeu dans le cadre de moyens permettant de répondre à l'obligation.

se demander si la formule actuelle est susceptible de rendre praticable l'insertion ou s'il ne faut pas lui substituer une loi mettant l'accent sur une contreprestation d'utilité sociale au revenu minimum assortie d'une obligation de moyen pour la société de façon à pourvoir à cette contrepartie.

3) *Le RMI modifie-t-il les conditions de mise en oeuvre de l'intervention sociale?*

L'assistante sociale qui fait du RMI entre, à des degrés divers selon les situations, dans une division du travail de type taylorien obligée dorénavant:

- de partager ses clients avec des techniciens extérieurs au champ du travail social (formateurs, bénévoles, agents placiers de l'ANPE...).
- de composer avec des instances politico-administratives (la Commission locale d'insertion avec les différents partenaires qui la composent) et de mettre en oeuvre les actions sous son contrôle.

Les questions que posent cette entrée dans une chaîne d'insertion concernent d'une part la délégation de certaines tâches ce qui signifie abandonner des pans de son territoire et de ses compétences pour déléguer et faire confiance à d'autres. Cela signifie par ailleurs la fin d'une forme d'autonomie dans la mesure où s'affirme la nécessité d'expliquer et d'argumenter ses actes professionnels pour se coordonner avec des partenaires. En d'autres termes l'assistante sociale polyvalente perd, dans le cadre de sa mission RMI, le contrôle quasi total de la définition, de l'organisation et de la gestion de son intervention.

Cette position d'autorité, certains parleront de pouvoir, qui permettait à ce professionnel d'assurer une fonction de coordination locale des interventions est-elle remise en question et avec elle tout un système d'articulation que l'assistante sociale avait su construire avec ses clients, son institution et son environnement sur un mode souvent cohérent ? De fait on observe à certains endroits que ce schéma opérationnel n'a pas été remplacé par un autre modèle d'efficience comparable. Ainsi le Conseil général insiste parfois pour que le service social fasse du chiffre (instruise des dossiers en nombre) ou dans le sens contraire ne fasse pas d'insertion. Quant à la CLI elle s'immisce fréquemment dans les accords noués au cours du colloque singulier entre l'assistante sociale et son client: pression sur le contenu du contrat pour le réorienter par exemple vers l'emploi, ciblage de population par le Programme Départemental d'Insertion qui laisse d'autres catégories en dehors. Autrement dit les exigences sectorielles de certains acteurs mettent en péril la logique d'ensemble de l'insertion et le service social se retrouve tiraillé. Cette situation

qui ne parvient pas toujours à être négociée entre les acteurs du système produit des contentieux qui durcissent les positions respectives et provoquent un retrait des partenaires en particulier les élus et les travailleurs sociaux de base. Il arrive même parfois qu'un Conseil Général ne souhaite pas faire l'insertion, le RMI fonctionne alors sans le service social qui se retrouve instrumentalisé par les agents d'insertion et les conseillers de l'ANPE, de la mission locale.... qui envoient leurs bénéficiaires faire signer les contrats d'insertion aux assistantes sociales. Autrement dit le Service Social Départemental fait un travail de validation administrative pour un projet d'insertion réalisé par d'autres techniciens. Dans ces conditions il apparaît difficile de faire exister un jeu constructif entre les acteurs du système RMI chacun se privant des autres en tant qu'ils représentent un appui opérationnel à leur action. Alors que ce dispositif constitue un lieu stratégique commun, les participants restent sur la défensive ou incapable de coopérer, faisant perdre au RMI une partie de son potentiel et aux assistantes sociales certaines capacités d'intervention car elles sont devenues tributaires des autres partenaires pour leur propre action.

4) *Le RMI modifie-t-il la relation d'aide?*

Au plan de la relation individuelle le RMI permet de détendre le face à face qui tient souvent lieu de rapport entre l'usager et le travailleur social, notamment en ce qui concerne la demande financière. Le revenu minimum apporte des moyens et constitue un élément de dédramatisation pouvant permettre de mobiliser les énergies et les intelligences des acteurs sur un véritable projet. Règle-t-il pour autant le dilemme de la confiance qui tourmente la relation, les uns obligés de faire la preuve de leur pauvreté pour recevoir un soutien, les autres hantés par la crainte d'être dupés ou simplement non suivis dans leurs préconisations? L'utilisation du contrat contribue positivement à atténuer le paradoxe existant entre ce que disent les acteurs et ce qu'ils font, autrement dit à sortir le travail social, comme les usagers, de l'ère du soupçon et de l'inconstance⁹. Sans espérer qu'il soit mis fin miraculeusement à ce problème, on peut considérer que la contractualisation tempère cette tension en rendant plus transparente et participative la relation instaurée entre l'usager, l'assistante sociale et la CLI. Reste que le faible taux de contractualisation observé (45% en moyenne nationale) tempère cette perspective.

⁹ Voir Philip Mondolfo in *Repenser l'action sociale*, op-cit. p. 101-109 sur le contrôle du jeu déclaratif.

5) *Le RMI remet-il en cause l'expertise clinique de la profession?*

Dans la réalité cette représentation de soi comme technicien de la relation fonctionne avant tout comme un mythe et une idéalisation du métier car depuis déjà quelques années des observateurs extérieurs (formateurs écoles et responsables de services) notent chez les professionnels un recul progressif de la démarche relationnelle compréhensive. En effet depuis 20 ans les dispositifs et les droits auxquels peuvent prétendre les usagers se sont multipliés et diversifiés amenant une grande difficulté de repérage. Conscients qu'ils ont des droits sans en connaître la teneur ils sollicitent les assistantes sociales qui sont débordées de demandes d'information avec l'impression de ne plus être qu'un guichet de renseignements administratifs¹⁰ et d'aides financières ponctuelles. L'action professionnelle se concentre sur la réponse et se réduit progressivement à une succession d'actes sans qu'il y ait toujours de lien. Le sens se découvre a posteriori, c'est-à-dire que le travailleur social généraliste procède sans conscience du but qui parfois émerge comme résultante de son intervention sans avoir été posé comme objectif à atteindre. Ce déplacement du modèle compréhensif de l'histoire de la personne pour aller vers un modèle administratif s'accompagne d'une perte de ce qui fait sa compétence spécifique: l'intelligence et la gestion de la complexité.

Dans une situation générale qui s'apparente à une déqualification, le RMI accentue-t-il ce glissement ou peut-il contribuer à renouer avec une démarche professionnelle qui réassocie de façon dynamique droits et accompagnement, réflexion et action sur les effets et sur les causes?

Le RMI place le travailleur social instructeur dans une approche administrative qui sert à construire le parcours d'accès aux droits et se révèle utile pour explorer l'histoire de vie et l'économie psychosociale de la personne. Dès lors ce travail avec l'usager peut servir de support de renarcissisation. En effet une des difficultés des personnes en insertion c'est qu'elles ont perdu toute confiance en elle et ont intériorisé leur invalidation sociale de personnes ignorantes n'ayant jamais rien fait de leur existence. Révéler la personne à elle même à l'occasion d'une prise de connaissance de sa situation administrative et de son parcours de vie permet de lui faire prendre conscience de sa valeur et de construire avec elle un projet qui ait une finalité et

¹⁰ Sur 100 personnes reçues par une équipe d'accueil pendant 5 jours les demandes se répartissaient ainsi: aides et accès aux droits 61%, aides financières et matérielles 55%, logement et hébergement 36%, aides relatives à l'emploi 24%, santé 18%, écoute et soutien 12%, aide à la résolution de problèmes divers 11%, aide à la gestion de conflits 10%, aide à la prise en charge d'enfant 9%. Le total est supérieur à 100, une personne pouvant faire plusieurs demandes. In *Réorganiser le travail social: un projet concerté autour de l'accueil*, DEASS, 1997, Charles Anctil, UPN.

fasse sens. La question qui se pose est de savoir si les professionnelles ont bien cette vision réunifiée et processuelle pour leur intervention.

Mais la rénovation pédagogique du travail social s'étend aussi à la légitimation des actions collectives qui auparavant étaient souvent pratiquées clandestinement. En effet sur de nombreux sites on observe qu'avec le RMI les assistantes sociales mettent en place des actions de groupe pour recevoir, informer et accompagner des RMIstes. Autrement dit le service social peut enfin marcher sur ses deux jambes en combinant intervention individuelle et collective ce qui nécessite là aussi des apprentissages nouveaux non seulement en terme de technicité spécifique mais aussi de capacité à articuler ces techniques puisqu'il ne s'agit plus de balancer entre l'une et l'autre mais de les réunir dans l'action.

Pourtant si le RMI a ouvert une légitimité aux actions collectives, certains freins institutionnels perdurent qui entravent une véritable diffusion des potentialités du dispositif. Il en va ainsi parfois de l'organisation qui tout en encourageant la mise en oeuvre de projets se heurte localement à des acteurs qui demeurent dans des dispositions de travail habituelles: telle secrétaire dactylographiera plus facilement une demande de secours qu'un projet, les travailleurs sociaux manquent de formation et ne savent pas se donner des marges de manoeuvre, une disponibilité. Enfin les actions collectives exposent à la critique mais amènent aussi à travailler hors du cadre classique, autrement dit à prendre des risques. Il y a donc nécessité que cette mission soit reconnue par l'institution en particulier par une aide en terme d'analyse des obstacles. L'organisation doit donc mettre en place un environnement favorable au dynamisme en terme de formation et d'information sur les initiatives de façon à ce que les professionnels s'enrichissent des expériences des autres et que se produise une forme d'émulation créative mais aussi un déblocage des résistances par la contagion de l'exemple. Le RMI a initié des évolutions sans réussir encore à imprimer une révolution culturelle et organisationnelle. Ce dispositif reste un modèle d'action aux potentialités peu ou mal exploitées dont le rendement pourrait être considérablement amélioré en particulier si les acteurs réalisaient un véritable partenariat et pas seulement un système de réseaux. Autrement dit le RMI a déconstruit une fonctionnalité sans avoir encore réussi à en organiser une autre supérieure à la précédente.

Ainsi le RMI met un terme au mythe clinicien et à son emprise symbolique sur la profession en diversifiant les références conceptuelles et en ouvrant l'intervention à des modèles d'action jusque là illégitimes en particulier aux actions collectives ¹¹. De ce point de vue il constitue une opportunité majeure de revivifier l'approche

¹¹ Philip Mondolfo, *Repenser l'action sociale*, op. cit. p. 70-74 et p. 97-100.

compréhensive individualisée en l'unissant de façon dynamique avec la démarche administrative complétée par des possibilités réelles d'actions collectives. Pourtant cette occasion offerte par le RMI de mettre en oeuvre une culture professionnelle plurielle aux composantes techniques articulées reste dans les faits encore peu développée si l'on en juge par les expériences réalisées qui se limitent bien souvent à des réunions d'information et se déploient rarement vers des actions collectives plus ambitieuses dans leurs contenus comme dans leurs formes.

6) *Le RMI transforme-t-il les conditions d'exercice de la profession?*

Ce dispositif a exposé la polyvalence à un flot croissant de demandeurs, sans commune mesure avec les capacités d'accueil et de traitement existants d'où le rallongement des files d'attente avec des délais de rendez-vous de cinq semaines sur certains sites. Par ailleurs ce dispositif a constitué une opportunité pour des travailleurs sociaux routinisés, mais dynamiques, qui en ont profité pour se déplacer professionnellement vers des postes spécialisés RMI. Enfin les problématiques véhiculées par les nouveaux publics ont introduit des attentes économiques qui obligent les travailleurs sociaux à se désenclaver culturellement. Le point commun entre ces phénomènes, c'est d'avoir contribué à raréfier le nombre d'assistantes sociales généralistes, qu'elles soient fatiguées de la pression du flot des allocataires ou qu'elles désertent le secteur pour ne pas avoir à changer leur mode de travail ou au contraire qu'elles soient attirées par les nouvelles perspectives offertes et migrent vers les services insertion. Pour faire face aux nombreuses vacances de poste en polyvalence des services se sont réorganisés selon deux formules majeures:

— *La spécialisation* c'est-à-dire une division du travail des assistantes sociales qui se spécialisent aux postes d'accueil, d'insertion, d'actions logement, enfance-famille, personnes âgées..., ou de façon plus limitée sur deux fonctions par exemple l'accueil et l'accompagnement social, ou encore comme à Grenoble¹² sur la prise en charge de deux types de publics: ménages avec enfant mineur et ménages sans enfant mineur. L'écho de certaines expériences laisse penser que ce type d'organisation permet de faire face à trois problèmes massivement rencontrés par la polyvalence: le nombre d'usagers et la diversité des demandes, la question des postes vacants, le déséquilibre des charges de travail entre professionnels selon les secteurs.

¹² In Actualités Sociales Hebdomadaires du 6 juin 1997.

La spécialisation permet une meilleure gestion du temps de travail en laissant à chacun une grande disponibilité dans son champ pour accueillir ou suivre en profondeur les situations. Ainsi il a été montré dans une recherche ¹³ que les assistantes sociales de l'accueil permettent de décongestionner le service (deux tiers des demandes ayant pu être traitées par téléphone) ce qui permet aux travailleurs sociaux spécialisés de se consacrer aux suivis. Mais cette spécialisation se paie d'une *mort professionnelle* selon l'expression d'une assistante sociale. En effet cette spécialisation enferme dans une certaine routine, fait perdre en partie la faculté qu'avait la polyvalente de savoir prendre en compte et gérer un ensemble de problèmes, de populations, de dispositifs en référence à un environnement multidimensionnel, autrement dit lui fait perdre une intelligence du complexe, cette diversité constituant par ailleurs la richesse et l'intérêt du poste. Enfin la focalisation sur des prises en charge lourdes et longues provoque lassitude et parfois découragement alors qu'auparavant les assistantes sociales pouvaient alterner entre des situations difficiles et d'autres qui l'étaient moins. Autrement dit la spécialisation fait régresser la variété et donc les possibilités d'homéostasie indispensable à l'équilibre psychologique et professionnel du technicien. La spécialisation développe la dextérité dans un domaine mais fait perdre en compétence à gérer des situations et des environnements complexes mais aussi en vision globale des situations et des personnes. Ceci ne serait pas trop grave si une forme d'organisation coopérante émergeait pour rassembler, à un autre niveau, les fragments épars et donner du sens à l'insertion. L'un des enjeux se situe là ainsi que dans le risque routinisation professionnelle rapide liée à la baisse de variété des situations travaillées. Certains tentent d'éviter cette perte d'intérêt par des techniques managériales en pratiquant l'alternance qui consiste à permuter régulièrement dans les différentes fonctions, ou à travailler en binôme, l'un se consacrant par exemple à l'accueil et l'autre à l'accompagnement avec des permutations hebdomadaires.

Reste le véritable point noir de la coopération interne entre professionnelles spécialisées, mais aussi entre assistantes sociales et les intervenants extérieurs qui est loin d'être réglée et qui empêche de donner du sens à l'intervention d'insertion. Dans les faits les acteurs ne se connaissent pas ou au mieux travaillent ensemble de façon très ponctuelle. Autrement dit les logiques sectorielles persistent. Dès lors, pour améliorer les relations et les possibilités de collaboration, l'idée se développe qu'il faut des interfaces. On va vers la multiplication de médiateurs, entendus comme des tiers détenteurs d'une double culture leur permettant d'agir et de rapprocher deux institutions, installés dans chaque structure, ayant pour rôle d'être

¹³ Voir Charles Anctil *Réorganiser le travail social: un projet concerté autour de l'accueil*, DEASS, 1997, UPN.

l'interlocuteur privilégié pour (re)dynamiser un partenariat qui n'arrive pas à fonctionner (mais aussi pour prendre en compte les personnes en difficulté qui fréquentent la structure pour lesquelles celle-ci n'a pas de compétence suffisante et se sent démunie). Cette solution ¹⁴ enterme les clivages et empêche de réfléchir en terme de stratégie reconfigurative avec un animateur général qui orchestrerait les interventions.

Une dernière tendance repérée consiste à centraliser ce qui relève des interventions collectives au sein d'une direction du Développement Social local (cas du département de la Somme) chargé *d'animer les relations des équipes de terrain avec leur environnement local* (plaquette du conseil général). Ce service devient un moyen d'interpeller l'action sociale et constitue un service ressource avec le risque que les assistantes sociales se désresponsabilisent intellectuellement et pratiquement du registre des actions collectives pour se focaliser sur l'accès aux droits.

- **La désectorisation** qui consiste à rompre l'isolement des assistantes sociales est une autre formule expérimentée ouvrant la possibilité de mieux harmoniser les interventions du service social avec les dispositifs d'insertion et de développement qui couvrent des territoires plus grands qu'un secteur (CLI, DSQ...). Les avantages pour l'usager résident dans le choix de l'assistante sociale et dans la certitude d'être reçu par un travailleur social en cas de vacance de poste. Autrement dit la désectorisation assure la continuité du service public et donc une égalité de traitement de la population. Pour les professionnels l'avantage réside dans le travail en équipe et les bénéfices de l'échange d'expérience, dans le fait de pouvoir se dégager de relations parfois trop personnalisées voire fusionnelles avec les usagers, dans une plus grande équité au niveau de la charge de travail entre agents (certains secteurs sont plus difficiles que d'autres, la désectorisation permet de répartir et de diversifier les dossiers), dans une ouverture et une connaissance élargie du territoire, de ses acteurs et équipements. Les inconvénients résident dans une perte de visibilité des assistantes sociales, les partenaires de l'environnement ayant du mal à repérer l'interlocuteur qui correspond à leur propre secteur. La désectorisation contraint aussi à une organisation rigoureuse: standardisation et mise à jour des dossiers, interchangeabilité des professionnels en cas d'absence, acceptation du regard des autres sur son travail et son organisation, nécessaire concertation pour s'ajuster d'où beaucoup de temps passé en réunion. Sur un autre plan la plus grande disponibilité du service encou-

¹⁴ Selon Nadège Dine (op-cit) il existerait par exemple 6 missions locales en France qui auraient opté pour un service social spécialisé au sein de leur structure avec comme mission d'assurer l'interface et de régler les problèmes de vie quotidienne des jeunes particulièrement en difficulté.

rage la demande, des usagers; ce sont aussi des problèmes de gestion des postes découverts et des absences temporaires (maladies, congés maternité, formations longues...) qui peuvent créer des tensions dans l'équipe (la charge est absorbable quand c'est un gros service, moins absorbable quand c'est une petite équipe) avec le risque supplémentaire de masquer le manque de personnel, l'institution choisissant de répondre à la question des vacances de poste par une réorganisation plutôt que par une politique de recrutement. L'articulation de l'assistance avec l'insertion s'effectue dans ce contexte en associant aux travailleurs sociaux un agent spécialisé dans le RMI qui permet de les délester d'une partie importante du travail d'insertion. Cet agent d'insertion apparaît comme un auxiliaire qui prend en charge les contrats d'insertion dont ne veulent pas les assistantes sociales parce qu'elles ne connaissent pas les familles ou parce qu'elles ne sont pas disponibles. Cette formule revient à se défaire de certaines tâches en assujettissant un acteur sans réfléchir à une reconfiguration de la fonction.

Ces deux tendances réorganisatrices se développent actuellement et sont conçues avant tout, directement ou indirectement, pour absorber et canaliser le flux des allocataires du RMI, bricolent en définitive des compromis qui peinent à promouvoir une redéfinition de la polyvalence. Celle-ci reste construite autour de représentations et de pratiques classiquement socio-familiales alors que les circonstances invitent à étendre le regard vers des problématiques économiques et à les croiser avec le social. D'autre part elles règlent mal la question centrale des relations entre intervenants. Ces solutions pragmatiques laissent irrésolu le problème de l'unité dynamique à nouer entre assistance et insertion, la solution trouvée étant de faire glisser l'action sociale généraliste vers une polyvalence de catégorie.

7) *Le RMI compromet-il le système de valeur propre à la profession?*

Les assistantes sociales se trouvent depuis longtemps écartelées dans leur action entre le contrôle social et une perspective émancipatrice. Elles ont su fabriquer une déontologie et baliser leurs interventions par des règles écrites, un code, qui fait référence. Le RMI s'inscrit-il dans les valeurs de ce guide fait de justice, de respect et de liberté pour les usagers sur le chemin de leur autonomie?

Légalement le RMI est un droit qui juridiquement, souligne Robert Lafore ¹⁵, proclame une créance pesant sur la collectivité au profit de ceux qui n'ont pas "les

¹⁵ *La pauvreté saisie par le droit in Le revenu minimum d'insertion, une dette sociale.* L'Harmattan, sous la dir. de R. Castel et J.F. Lae, coll. Logiques sociales, 1992.

moyens convenables d'exister". Pour mettre en oeuvre ce droit à un minimum de subsistance le dispositif ouvre une allocation d'aide sociale. Mais l'innovation, souligne l'auteur, réside dans la rupture avec une stricte logique prestataire (un droit, une prestation) *pour tenter de fonder le dispositif sur toute une économie complexe de droits et d'obligations*. En théorie, les autorités doivent assurer une prestation et des moyens d'insertion auxquels est assortie une exigence d'insertion; quant aux bénéficiaires de la prestation ils s'engagent lors d'un contrat à s'insérer. Autrement dit au droit proclamé sont attachées des contreparties côté bénéficiaires et collectivités publiques. On en conclut avec l'auteur, qu'un *droit prestation caractérisé par le principe de réparation immédiate* se transforme en *droit processus* associé à une démarche complexe que la loi laisse ouverte. En d'autres termes les orientations et les modalités concrètes d'insertion sont laissées à l'appréciation des contractants, la règle étant là pour contenir et encadrer les logiques des différents acteurs qui localement négocient et règlent le sens de l'insertion. Droit indiscutable et plasticité d'application fournissent les éléments d'un jeu particulièrement subtil entre les acteurs dans lequel peut s'exercer le pouvoir et la ruse de chacun des participants. D'où l'importance du contrat d'insertion qui apparaît comme un réducteur d'incertitude au sens où il permet au travail social de maintenir le cap de sa mission d'automatisation des bénéficiaires. Le contrat d'insertion est donc en principe destiné à rappeler les devoirs là où il y a du droit.

Pourtant techniquement le RMI n'efface pas la disparité des pratiques. En premier lieu le taux moyen de contrats d'insertion négociés avec les usagers est de 45% avec des différences marquées selon les commissions locales d'insertion et une hétérogénéité dans les contenus, la répartition des contrats entre les rubriques emploi, logement, autonomie sociale, santé, formation n'étant pas homogènes soulignent Michel Autès et Bernadette Delaval¹⁶. Autrement dit un nombre significatif de personnes ne sont pas concernées par l'insertion, ou trop tardivement ou encore de façon informelle (c'est-à-dire en se privant des moyens du RMI) et selon des contenus très variables. Quant à ceux qui ont un contrat, les auteurs cités notent *qu'il est rarement évoqué. Il est implicite ou ignoré, vraisemblablement parce que le dispositif reste pour eux nébuleux*.¹⁷ Ces constats jettent un doute sur le sens et les performances d'un dispositif constitutionnel qui implicitement efface le lien symbolique entre droit et devoir. Le RMI laisse ainsi s'instaurer une illusion réciproitaire dans ce qui qu'un jeu de déculpabilisation engagé par la société. Celle-ci

¹⁶ *Questions sur l'insertion dans le RMI*. In *Espaces et Familles*, revue de la CNAF, n.° 30, 1993, p. 48-53.

¹⁷ *Op.cit.* p. 93.

consacre des ressources importantes sans s'obliger ni obliger, autrement dit elle donne tout en plaçant celui qui reçoit dans l'incapacité de rendre. Cette libéralité sans réciprocité possible conduit à un dispositif gestionnaire d'exclusion alors que le RMI contient les moyens d'un exercice démocratique fait de débats et de processus de régulation des tensions pouvant conduire l'ensemble des acteurs à l'exercice d'une véritable citoyenneté. Ainsi le RMI, loin de compromettre ou de révolutionner l'éthique du travail social, ne fait que s'inscrire dans ses contradictions.

En conclusion

Le RMI offre incontestablement à l'action sociale généraliste confrontée au choc de la nouvelle pauvreté la possibilité de reconstituer un système d'expertise et de valeurs, une panoplie de moyens qui sont autant de supports pour déplacer son intervention et se mettre en capacité de soutenir la compétition qui naît avec le développement des politiques d'insertion. Le problème c'est qu'elle ne s'en saisit pas complètement mais pratique des arrangements locaux pour préserver son métier dans son rôle traditionnel, ou subit des réorganisations qui conduisent la polyvalence vers des formes d'actions catégorielles au risque de faire disparaître son intelligence du complexe et du global. Ce risque est d'autant plus fort que de nouveaux acteurs spécialisés apparus avec les politiques de développement et d'insertion viennent conforter le paysage éclaté de l'intervention sociale et renforcer une logique segmentaire. Autrement dit c'est au moment crucial où se ressent le besoin d'un animateur et d'un mécanisme de globalisation qui permettrait d'obtenir de meilleurs complémentarités entre des moyens de plus en plus éparpillés que le service social choisit d'abandonner sa position coordinatrice et laisse dépérir son art combinatoire.