

Extrait (partie 3 et 4) du mémoire de stage d'Hélène REVIL « Le non recours au contrat d'insertion des allocataires du RMI : de la mesure à l'analyse. »

Partie 3 : Une analyse du non recours au contrat d'insertion par les allocataires du RMI

Dans cette troisième partie, nous procéderons à une analyse globale du non recours au contrat d'insertion. L'idée est de mettre en exergue les principales explications du phénomène. Il semble difficile de réaliser ce travail pour chaque territoire, sans risquer d'être répétitifs ; en effet, les explications du phénomène sont relativement similaires d'un territoire à un autre. Bien évidemment, certaines explications- problèmes de mobilité, manque d'offre d'insertion- apparaissent plus pertinentes pour expliquer le non recours dans certains secteurs. Il est par exemple important de prendre en considération le caractère urbain ou rural du territoire. Mais lorsque l'on touche à des explications d'ordre comportemental ou institutionnel, celles-ci apparaissent valables pour tous les territoires.

Finalement, lorsque les taux d'allocataires sans contrat d'insertion sont proches de la moyenne départementale, le phénomène semble pouvoir être expliqué par de multiples raisons (délais de contractualisation, refus volontaire, insertion autonome, accompagnement sans contrat) dont aucune ne se distingue véritablement des autres. En revanche, pour certains taux de non contractualisation particulièrement élevés ou, dans le cas d'une progression sensible du nombre de contrats signés entre 2004 et 2005, il est possible de mettre en évidence une explication précise du type :

- non recours au contrat d'insertion induit par les pratiques professionnelles
- manque de motivation des travailleurs sociaux pour le dispositif RMI
- changement de consignes de la hiérarchie en ce qui concerne la signature des contrats d'insertion

I. DES EXPLICATIONS DU PHENOMENE DE NON RECOURS

Dans les travaux sur le non recours et notamment dans le rapport dirigé par P.Warin, de 2002, « *Le non recours aux services de l'Etat, mesure et analyse d'un phénomène méconnu* »¹, les auteurs présentent les principales causes du non recours en dégageant deux problématiques distinctes, celle du *phénomène comportemental* et celle du *phénomène institutionnel*. Les explications apportées par les auteurs du rapport se réfèrent aux différents domaines qu'ils ont étudiés : éducation, santé, police-justice, urgence sociale.

Revenons brièvement sur ces explications qui semblent essentielles pour comprendre les phénomènes de non recours.

1) Le non recours : un phénomène comportemental

Le non recours peut être rattaché à des raisons individuelles émanant des individus et relevant par conséquent d'une analyse comportementale. Dans cette perspective, le non recours serait le fait d'individus qui décideraient de ne pas recourir volontairement à une offre publique ou qui renonceraient à y recourir. Quelle que soit la situation retenue, on serait face à des explications qui renverraient aux personnes et aux représentations qu'elles peuvent avoir des services proposés.

D'un manque de confiance à un calcul du type coût/avantage

Le non recours peut être l'effet d'une mise en cause des compétences des services proposés ; les individus n'ont pas confiance dans un dispositif ou dans la qualité des services qui peuvent être rendus et préfèrent donc se « débrouiller » par eux-mêmes. L'enquête sur le non recours à la police et à la justice met notamment en exergue l'importance des perceptions relatives aux compétences attribuées aux prestataires. Ce manque de confiance serait la cause du retrait de certains individus, du renoncement à recourir à certains services et droits.

Notons qu'il semble important de distinguer la confiance dans la chance d'obtenir le service demandé et la confiance dans la qualité du résultat. L'analyse du non recours renvoie souvent à une explication de type coût/avantage : les individus prennent en compte toute une série de

¹ Delpeuch T., Dumoulin L., Dutercq Y., Griette O., Normand R., Warin P., *Le non recours aux services de l'Etat. Mesure et analyse d'un phénomène méconnu*, Grenoble, CERAT-IEP, 2002.

critères pour « calculer » l'intérêt qu'ils peuvent avoir à recourir à une offre publique. Ce calcul d'avantages et de désavantages n'apparaît pas comme le privilège de certaines populations. Ce n'est pas uniquement le fait de catégories aisées qui peuvent choisir ce qui leur plaît notamment en matière de justice, d'éducation... Ce type de calcul existe également du côté des populations pauvres ou exclues et chez des personnes au statut juridique fragile. Le non recours peut ainsi être lié à des expériences vécues auprès des administrations, expériences jugées insatisfaisantes ou stigmatisantes et qui ont engendré une perte de confiance envers les dites administrations.

Le non recours n'est pas un jeu à somme nulle. C'est l'idée d'un gain supérieur ou préférable, d'une perte ou d'un risque supposé dans les rapports aux administrations et aux services publics qui motive le retrait ou le renoncement. Le non recours est, pour ainsi dire, volontaire ; les individus auraient la possibilité d'engager des démarches administratives, mais ils préfèrent s'abstenir pour des raisons de manque de confiance, de peur, de protection. On est, alors, face à des situations de défection, plus fréquentes chez certains publics, notamment chez les plus jeunes. Ne pourrait-on pas parler finalement d'un non recours comme mode de vie chez des publics, qui, convaincus de l'incompétence de certains services publics vont chercher à se débrouiller par eux-mêmes?

Ainsi, les services de l'ANPE désertés par des demandeurs d'emplois qui préfèrent la recherche directe d'un salaire par l'intermédiaire d'entreprises de travail intérimaire, plutôt que de passer par un service public qui ne manquera pas de leur proposer une formation, un stage, un atelier...

Le non recours comme conséquence d'une désaffiliation

La logique du projet individuel sur laquelle fonctionne aussi bien les dispositifs d'aide aux élèves en grande difficulté, que les dispositifs liés à l'insertion tendent à renvoyer les raisons de l'échec aux destinataires récalcitrants. Puisque l'offre proposée est présentée comme une réponse adaptée aux problèmes rencontrés par les personnes, si les publics cibles n'y recourent pas, ce ne peut-être que de leur fait.

Le non recours est, à partir de ce moment là, le signe d'une désaffiliation, d'un manque de motivation ou de projets. Les individus ont une attitude de retrait, de renoncement qui peut être engendrée par un état global dépressif ou par un problème de dépendance quelconque. Les individus ne sont plus en capacité d'aller vers les autres et se retrouvent dans

l'impossibilité d'accéder aux facteurs de l'identité sociale. Ils sont face à une intériorité chancelante, à une quasi-absence de discipline et de repères de vie pour se retenir à la réalité. On peut parler de « désaisissement » social qui conduit à l'exclusion de soi par soi.

On est face à un affaiblissement de l'intégration des individus, dans un réseau formel, mais également dans leur réseau de solidarités primaires. Le non recours serait, à partir de là, la conséquence d'une désaffiliation et serait conçu comme un phénomène essentiellement individuel mettant les capacités sociales et psychologiques des individus sur le devant de la scène. Cette construction du non recours renvoie au modèle de l'analyse de l'exclusion subordonné à la mise en évidence des défaillances du comportement. Des liens sont alors établis entre non recours et processus de déqualification et de désaffiliation.

Les explications par l'analyse des comportements apparaissent importantes pour comprendre les phénomènes de non recours mais elles ne doivent pas, pour autant, faire oublier que d'autres explications sont également essentielles. Ainsi, le non recours peut être la conséquence de dysfonctionnements institutionnels ou de certaines pratiques professionnelles.

2) Le non recours : un phénomène institutionnel

Au-delà de la problématique comportementale, le non recours peut s'expliquer par les dysfonctionnements administratifs habituels : problèmes d'informations des usagers, complexité des réglementations, lourdeurs administratives, délais interminables. Parallèlement, les pratiques des professionnels, qui côtoient les publics allocataires, apparaissent comme un élément déterminant pour comprendre le non recours.

Le non recours comme effet de fonctionnements administratifs

Certains dysfonctionnements administratifs peuvent engendrer du non recours. Les problèmes d'informations doivent ainsi être pris en compte ; en effet, les individus n'ont pas toujours connaissance des dispositifs qui s'offrent à eux en matière de droits et ce, du fait d'une information mal relayée, non communiquée par les agents administratifs et autres professionnels en contact direct avec certains allocataires. Parallèlement, les dispositifs et informations concernant l'accès aux droits peuvent être plus ou moins bien compris par les individus, qui se perdent dans les lourdeurs administratives, dans les multiples demandes et autres formulaires. Une ignorance des dispositifs, une mauvaise compréhension des règles,

une connaissance approximative des procédures et des lieux où s'adresser apparaissent comme autant de raisons qui peuvent expliquer le non recours. Dès lors, les populations concernées sont celles en situation précaire, mais également les populations d'origine étrangère maîtrisant difficilement les dispositifs et les langages administratifs.

Le discours de « responsabilisation des individus » est, semble-t-il, très répandu au sein des services publics et parmi les professionnels qui travaillent au contact des allocataires, notamment du RMI. « *On ne va pas chercher les personnes, c'est à elles de venir vers nous, de demander des informations, on ne les rappelle pas* ». Une telle attitude est forcément génératrice de non recours et nie le fait que certains individus ne sont plus en capacité d'« aller vers », vers les administrations, vers les services sociaux, vers les autres tout simplement. C'est fermer les yeux - et ce en connaissance de cause - sur le fait que de nombreux individus ne vont pas faire les démarches ; c'est une manière, finalement, d'éviter les débordements des services. Le non recours peut ainsi relever d'une stratégie, plus ou moins consciente de la part des administrations et apparaître comme l'effet d'une sélection des publics. Provoquer le non recours peut être une façon d'éviter ou de remédier à des paralysies de fonctionnement.

Le non recours comme conséquence de la rigidité des services publics

Finalement, ces formes de non recours ayant pour causes le fonctionnement institutionnel renvoie à un constat : celui de l'insuffisance des moyens humains et budgétaires consacrés aux « services publics de proximité » et de l'absence de liaisons institutionnelles efficaces facilitant le cheminement entre les différentes offres.

Depuis quelques années, s'est engagée, dans la plupart des secteurs, une politique d'individualisation de l'offre publique destinée à répondre aux besoins et attentes de publics largement hétérogènes. Cette politique a un coût qui pose directement la question du besoin d'effectifs, en nombre, mais également en compétences.

D'autre part, la diversification de l'offre et l'extension des partenariats engendrent des difficultés organisationnelles, parfois même des difficultés de compréhension entre services, entre professionnels de terrain et hiérarchies aussi. Cette mauvaise articulation entrave la circulation des usagers et entraîne, une fois de plus, une certaine confusion chez ceux-ci.

« C'est donc la construction même d'une offre souple, secteur par secteur, qui reste à penser. Si bien que pour contrer, en partie, les phénomènes de non recours, [c'est] le principe majeur d'adaptabilité du service public qui doit être réaffirmé jusque dans la conception même des politiques publiques »².

Dans un premier temps, nous avons mis en exergue les principales explications du phénomène de non recours, telles qu'elles sont exposées dans le rapport remis à la DGAFP en 2002. Nous allons, dans un second temps, montrer que ces explications sont largement validées en ce qui concerne notre thème, le non recours au contrat d'insertion par les allocataires du RMI. La partie qui suit relève de notre propre analyse. Il s'agit donc d'une présentation apportée à l'ODENORE et au CG 38.

II. LE NON RECOURS AU CONTRAT D'INSERTION, UNE ANALYSE COMPORTEMENTALE

1) Un manque de confiance dans le dispositif

En ce qui concerne le dispositif RMI, le manque de confiance dans les compétences des services publics est réel et peut être un facteur explicatif du non recours au contrat d'insertion.

Ainsi, 31³ allocataires sans contrat d'insertion ont répondu à notre questionnaire, « je connais des personnes qui ont un contrat d'insertion et pour qui cela n'a rien changé, ça sera pareil pour moi ». Ces allocataires, bien qu'ils n'aient jamais signé de contrat, préjugent de l'inutilité de contractualiser, en se basant sur ce qu'ils ont pu entendre à propos du contrat d'insertion. Certains de ces allocataires ont déjà participé à des actions d'insertion- qui n'ont pas été formalisées dans un contrat-, mais sans voir d'évolution significative dans leur situation quotidienne ce qui a engendré une perte de confiance dans le dispositif. Le recours à l'offre publique n'ayant pas été jugé satisfaisant, ces allocataires sont convaincus que toute autre solution sera meilleure. Dans ces cas de figure, les sentiments et les valeurs personnelles

² Delpuech T., Dumoulin L., Dutercq Y., Griette O., Normand R., Warin P., Le non recours aux services de l'Etat. Mesure et analyse d'un phénomène méconnu, Grenoble, CERAT-IEP, 2002

³ Les effectifs d'allocataires et pourcentages sont tirés de la première exploitation statistique de l'enquête par questionnaires, réalisée par C.Chauveaud en juillet 2005. Cf. annexe 5.

jouent un rôle central ; le non recours renvoie nettement aux personnes et aux représentations qu'elles ont des services proposés.

« Au bout d'un moment on baisse les bras. Moi, j'ai participé à des trucs pour m'insérer mais ça sert pas à grand-chose, y'a rien de sérieux derrière ». (Un allocataire).

Ce que l'on pourrait qualifier « d'insertion autonome » semble être la réponse la plus fréquemment apportée, par les allocataires à ce manque de confiance envers les services publics et envers leurs compétences. Ils préfèrent réaliser leurs démarches de recherche d'emploi notamment, de manière autonome, en se tournant vers les entreprises de travail intérimaires, vers des emplois saisonniers. 88 répondants effectifs, tant des femmes que des hommes ont ainsi coché l'item « l'important pour moi c'est le travail, je me débrouille autrement ». Beaucoup ont d'ailleurs apporté des précisions sur leur situation personnelle et indiqué qu'ils travaillaient ponctuellement, en CDD, par intérim. L'important pour eux étant l'emploi, ils ne voyaient pas ce qu'un contrat d'insertion leur apporterait de plus. Ces individus ont clairement le sentiment qu'ils n'auraient pas plus intérêt à recourir à l'offre publique et qu'ils ont plus de chances de s'en sortir seul.

Le non recours correspond, dans ce genre de situations, à un choix raisonné de défection et à ce que l'on a qualifié précédemment de calcul de type coûts/avantages. Parallèlement, il semblerait que les allocataires du RMI n'ont aucune confiance dans la qualité du service rendu, notamment en ce qui concerne l'emploi.

Ils sont convaincus du fait qu'on ne va leur proposer que des formations, des stages, des ateliers qui n'aboutiront pas à une sortie définitive ou à un emploi stable. Ainsi, 104 personnes qui ont répondu à notre questionnaire ont coché l'item : « moi, je veux un « vrai travail » pas un stage ou un atelier », ce qui représente 27% des 378 répondants effectifs. Lors d'un entretien, une allocataire nous a dit refuser désormais lorsque son A.S. lui propose de faire quelques heures de ménages par semaine parce que le coût du déplacement, de la garde pour son enfant lui coûtent plus que ce qu'on la rémunère. Beaucoup ont déjà participé à des actions d'insertion, à des chantiers, ont déjà tenté la plupart des solutions qui peuvent être liées au dispositif RMI, mais n'ont pas vu de changement concret, ni de possibilités de sortie définitive. Là encore le non recours relève d'un calcul de type coûts/ avantages ; l'intérêt à recourir à l'offre publique n'apparaît pas évident pour ces allocataires.

Mais l'intérêt est peut-être au-delà de l'aspect financier ; ce type d'emplois aidés contribue à maintenir un lien avec la société, aussi mince soit-il.

« Dans la majorité des situations, les contrats aidés n'aboutissent pas à un emploi définitif... ça permet plutôt de maintenir les personnes à flot, c'est important qu'il garde un rythme et qu'ils aient une place dans la société. » (Une A.S.)

Ces stages, ces quelques heures de travail participent à recréer « un fil » avec la société, si ténu soit-il. Accéder à un rôle social ou professionnel, même temporaire, peut être un premier pas pour se redéfinir une identité sociale, identité souvent vacillante chez les allocataires du RMI. Mais, il semble difficile pour les allocataires de croire encore que le fil qui les relie à la société n'est pas complètement rompu ; difficile de continuer leurs efforts pour que les liens se renouent quand toutes les actions entreprises n'ont fait que les ramener au point de départ.

En étudiant les dossiers d'allocataires sans renouvellement de contrat, on voit bien que la plupart ont enchaîné les contrats aidés, les stages et que finalement la situation n'a pas évolué ; ce qui est inscrit dans le dernier contrat signé est à quelques détails près de rédaction, identique à ce qui avait été écrit dans le premier contrat d'insertion. Comment à ce moment là, trouver le courage de continuer ?

2) Le non recours au contrat d'insertion, conséquence d'une désaffiliation

Le sentiment de lassitude apparaît ainsi très présent chez les allocataires du RMI. Lassitude par rapport aux actions qu'ils ont pu mettre en œuvre et qui n'ont pas abouti, lassitude dans leurs rapports avec les administrations.

« C'est dur d'être toujours celui qui demande, et puis faut le dire, les gens nous regarde de travers quand on est au RMI, les gens dans les bureaux aussi qui devraient nous aider, alors on n'ose plus, on reste à la maison. »

Lors de nos entretiens téléphoniques, à la question « Avez-vous le sentiment d'avoir subi des traitements injustes, des refus de droits ? », près de la moitié des allocataires nous ont répondu par l'affirmative. Les facteurs psychologiques aboutissant au non recours existent et ne

doivent pas être laissés de côté. Les sentiments de découragement, de méfiance sont fréquents et proviennent, dans la plupart des cas, de mauvaises expériences vécues auprès des administrations ou des services sociaux. Il faut réintégrer, et c'est essentiel, le parcours des allocataires du RMI dans un parcours de vie, qui dépasse le seul cadre des administrations, des services sociaux. Ces parcours sont souvent faits de ruptures, de « dégringolades », d'échecs.

De prime abord, on pourrait penser qu'il n'y a pas énormément de causes possibles d'entrée dans le dispositif : la perte d'un emploi, une séparation, des problèmes de santé, telles sont les causes qui nous viennent spontanément à l'esprit⁴. Dans la réalité, les choses apparaissent beaucoup plus complexes, rares sont les trajectoires rectilignes. Il est rarement possible de concevoir la demande de RMI comme la conséquence d'un évènement unique et clairement repérable. L'expérience de la précarité signifie d'abord un enchaînement et une alternance de situations diverses, une superposition de formes de travail et d'activités multiples. L'analyse des trajectoires et des histoires de vie procède fréquemment à une reconstruction des différentes étapes d'un parcours. Trop souvent, les « empilements » de situations problématiques, la simultanéité des ruptures, des échecs sont négligés alors même que ce sont des éléments déterminants pour analyser les processus d'exclusion, de sortie de l'exclusion, mais également pour expliquer le non recours.

Une majorité d'allocataires est ainsi confrontée à des situations extrêmement complexes ; l'entrée dans le RMI se fait souvent après une rupture dans le parcours professionnel, ou suite à des problèmes familiaux, de santé, d'endettement, qui très souvent se cumulent. Autant de situations difficiles à surmonter, d'histoire de vie complexes qui ont fréquemment menées les personnes vers la dépression, l'addiction, la dépendance. Lors des entretiens ou de l'étude des dossiers, on découvre que la proportion d'allocataires qui rencontrent des problèmes de dépendance à l'alcool, à la drogue est importante, ce que confirment les travailleurs sociaux. Ces problèmes touchent fréquemment des personnes seules, majoritairement des hommes isolés. Les femmes- avec enfants ou non- semblent plus exposées à la dépression. Quel que soit le problème rencontré par ces personnes, la conséquence est presque toujours un repli sur soi-même, un comportement d'évitement des autres. Autant de facteurs qui peuvent expliquer le non recours au contrat d'insertion.

⁴ *Evaluation du dispositif RMI dans les Landes*, Rapport final, CREDOC, 2001.

Les allocataires ne trouvent plus la motivation pour aller de l'avant, ils ne sont plus en capacité d'aller vers les services sociaux, pour des raisons de santé physique, mais également à cause de fragilités psychologiques. Pour une majorité d'allocataire, il semble difficile de parler en termes de projet et d'avenir. Le fait que ces bénéficiaires n'aient pas intégré le principe de la contractualisation est sans doute révélateur de leur faible capacité à se projeter dans l'avenir. Beaucoup vivent au jour le jour.

« Les A.S. parlent de projets, moi mon seul souci c'est de nourrir mes enfants demain, moi j'essaie juste de survivre. » (Un allocataire)

Mais c'est aussi révélateur de la difficulté que rencontrent les intervenants sociaux dans l'accompagnement des personnes, pour construire la relation qui permette de faire naître un projet. Il faut souvent du temps pour tisser la relation de confiance qui va rendre l'accompagnement social possible et nécessaire à la personne. Le premier travail de l'intervenant est de « faire émerger l'envie », de redonner un peu d'espoir en partant de la volonté des personnes, mais en gardant à l'esprit la contrainte de la réalité et des possibilités raisonnables. Encore faut-il pour cela rencontrer les allocataires.

Etant donné que les services sociaux ou les CLI ne relancent pas systématiquement les allocataires dans le but de les responsabiliser, certains passent complètement à travers les mailles du dispositif. Le RMI, censé être un système de récupération transitoire, devient définitivement la seule manière de survivre pour ces personnes, puisque aucune démarche d'insertion n'est enclenchée. Autant le contrat d'insertion peut être un outil pour une partie du public RMI la moins fragile et la plus proche de l'emploi, autant pour les allocataires les plus fragilisés, psychologiquement ou physiquement, il apparaît en décalage total.

« Avec certains, il est impensable de parler en termes de projets, d'avenir... Ce sont des personnes qui sont incapables de savoir ce qu'elles veulent, où elles vont. On demande des comptes à des laissés – pour – compte... Et encore, là je parle pour celles que je rencontre, il y en a que je ne vois pas, que je ne connais pas. » (Un A.S.)

Les A.S., qui sont en contact direct avec ces publics, confirment que beaucoup d'allocataires ont le sentiment de n'avoir pas le droit de revendiquer quoi que ce soit, ils ont honte de

percevoir certaines aides d'assistance ; se met alors en place la spirale du retrait par rapport à l'offre publique, par rapport aux services sociaux. La complexité des dispositifs a aussi des coûts d'ordre psychologique : ce qu'on appelle la motivation à faire valoir ses droits. Cette fois, cela concerne une population en voie de désinsertion sociale, de désaffiliation. Les stigmates associés au statut de demandeur sont parfois très prégnants. Un environnement propice à ces effets stigmatisants est d'ailleurs renforcé par les propos moralisateurs ou réprobateurs des médias et des décideurs politiques qui véhiculent trop souvent une image négative et/ ou caricaturale des ayants-droit à certaines prestations⁵.

55 allocataires sans contrat d'insertion ont répondu, à la question « pourquoi n'avez-vous pas signé de contrat d'insertion ? », « J'en ai marre de raconter mon histoire ». Lors des entretiens téléphoniques, ces allocataires disent mal vivre le fait de devoir raconter leur histoire à de multiples interlocuteurs et avoir en plus, le sentiment « *que ça ne change pas grand-chose à leur situation* ». Certains préfèrent ne pas se rendre aux rencontres avec leur référent pour ne pas avoir à parler une nouvelle fois de leur histoire.

« C'est dur de ressasser toujours les mêmes choses, moi je n'ai plus envie d'y aller, j'veux juste qu'on me fiche la paix, de toutes façons des projets, j'en ai pas ! » (Un allocataire).

Les « turn-over » de travailleurs sociaux ne facilitent pas l'instauration d'une relation de confiance avec les allocataires, qui sont parfois contraints de raconter leur histoire à maintes reprises et à différentes personnes. 16 allocataires nous ont d'ailleurs répondu n'avoir pas signé de contrat d'insertion parce qu'ils ne rencontraient jamais la même assistante sociale. Plusieurs secteurs de l'Isère ont été sévèrement touchés par une instabilité des professionnels et certains sont parfois restés découverts durant plusieurs mois, entraînant un important retard dans la signature des contrats d'insertion et un déficit d'accompagnement. Les équipes semblent être actuellement stabilisées dans la majorité des territoires.

3) Le non recours, conséquence d'une méconnaissance du rôle des travailleurs sociaux

La profession d'assistante sociale est parfois mal comprise et dans l'esprit de beaucoup, elle revêt une connotation négative et intrusive- placements d'enfants par exemple...-. 7 allocataires sans contrat d'insertion ont coché la réponse « pourquoi aller voir une assistante

⁵ Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Paris, La documentation Française, 2000.

sociale, je n'ai pas de problèmes ». La plupart des personnes n'acceptent pas l'idée de devoir faire des démarches auprès des organismes sociaux, d'autant plus que le dispositif RMI a amené vers les services sociaux un public complètement nouveau - jeunes diplômés, cadres en recherche d'emploi, personnes âgées...-.

Avant, l'objectif du travail social était le traitement de la marginalité, du handicap par rapport au travail. La posture des professionnels à la fois tutélaire et émancipatrice a été complètement remise en cause par l'accroissement du chômage et par la marginalisation de masse.

Le public amené par le RMI présente les mêmes problèmes sociaux que le précédent, mais ceux-ci renvoient fréquemment à la perte du travail ou au fait de ne pas trouver un premier emploi. A ce moment là, l'accompagnement « social » semble très mal accepté car il laisse entendre que son bénéficiaire souffre d'une quelconque anomalie ou invalidité. Le tutorat peut être vécu comme humiliant, le caractère discrétionnaire de l'aide financière comme intolérable.

Ce n'est pas un hasard si, lorsque l'on s'intéresse aux dossiers des allocataires sans contrat d'insertion, on constate que plus de la moitié des personnes ne s'est pas présentée à la première rencontre avec leur référent. Certains ne viennent pas non plus la deuxième fois et ne se manifeste que suite à l'envoi de la lettre de mise en demeure qui leur rappelle l'obligation de contractualiser. Ils sont fuyants, annulent les rendez-vous, essaient finalement de gagner du temps. Lorsque l'on prend le pourcentage d'allocataires sans contrat d'insertion à un moment donné, une part non négligeable d'entre eux est dans une situation d'attente d'un rendez-vous. Les délais sont relativement long pour obtenir une rencontre avec son référent, et certains retardent et s'offrent en quelque sorte une période de « sursis ». Ainsi, il est difficile de faire signer un contrat d'insertion si les allocataires ne se présentent pas.

Selon les travailleurs sociaux, la situation est différente pour les personnes qui sont déjà connues des centres sociaux avant d'instruire une demande de RMI ; elles ont déjà confié des choses de leur vie et ont compris que le service social pouvait les aider, les soutenir dans les moments difficiles. A ce moment là, la relation est déjà créée. La situation est toute autre pour des personnes qui n'ont jamais eu à faire ce type de démarches ; l'entrée dans le dispositif RMI peut arriver brusquement suite à une perte d'emploi, à un problème familial- décès du

conjoint, séparation- suite à un problème de santé. Les A.S., elles-mêmes, ont conscience que, dans certaines situations et pour des thématiques uniquement professionnelles, leur rôle est plutôt celui de « relais », de conseillères.

« Pour de jeunes diplômés qui n'arrivent pas à trouver un premier emploi, le suivi social n'existe pas franchement... Ils se demandent d'ailleurs ce qu'ils font là, ils ont tout le réseau social, ils sont insérés dans la société, c'est pour le boulot que ça cloche alors on les oriente vers d'autres services, mais ça ils le font déjà tout seuls en général... » (Une A.S.).

III. LE NON RECOURS AU CONTRAT D'INSERTION, CONSEQUENCES DE DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS

1) Des difficultés pour informer les allocataires...

Le problème majeur qui semblent se poser concernant le contrat d'insertion est celui du manque d'information des allocataires. Ainsi une grande majorité des allocataires n'a pas connaissance de ce qu'est un contrat d'insertion et de l'obligation de contractualiser.

A la question « Pourquoi n'avez-vous jamais signé de contrat d'insertion ? », il est assez stupéfiant de constater que 168 allocataires sans contrat ont coché la réponse : « je n'ai pas eu l'information ». Lors de nos entretiens téléphoniques, les allocataires confirmaient qu'ils n'avaient pas été informés de l'obligation de contractualiser. Du fait que nous nous basions sur des déclarations, les aléas de la mémoire doivent être pris en compte, des allocataires peuvent avoir oublié cette information. Il est également possible que les allocataires n'aient pas distingué l'information qui leur a été donnée sur le contrat d'insertion, des autres formalités administratives liées à leur inscription au RMI ou au renouvellement de leur allocation. Cela peut engendrer une certaine confusion de la part des allocataires et conduire à sous-estimer le nombre de personnes ayant entendu parler du contrat d'insertion.

Cependant, même en tenant compte de ces « biais », une proportion importante de bénéficiaires ne connaît pas l'existence du contrat. Pourtant les informations collectives existent dans tous les territoires d'action sociale de l'Isère- notons qu'elles ont été arrêtées pendant un temps dans le territoire Nord-Isère-. Elles permettent d'expliquer le dispositif

RMI, les droits connexes, les devoirs et obligations de l'allocataire, l'engagement de la collectivité. Une partie du temps est également utilisée pour présenter le contrat d'insertion. Cependant une majorité d'allocataire ne participe pas à ces réunions et bien souvent les allocataires les plus en difficulté ne s'y rendent pas. En effet, à la question : « Avez-vous participé aux informations collectives mises en place pour les nouveaux allocataires du RMI ? », 68% ont répondu par la négative. Pourtant tous les nouveaux allocataires y sont conviés.

Lors des entretiens téléphoniques, certains nous ont dit qu'ils n'avaient pas pu s'y rendre pour des raisons de mobilité ou parce qu'ils avaient des obligations familiales ; mais la majorité des allocataires interrogés a affirmé ne jamais avoir reçu la lettre d'« invitation » pour cette réunion. Une nouvelle fois, les aléas de la mémoire doivent être pris en compte. Malgré cela, la population RMISTE est une population relativement mouvante et les adresses enregistrées dans les fichiers ne sont pas forcément à jour. Comme nous avons pu le constater lors de notre enquête par questionnaire, une part non négligeable des courriers (8%) nous est revenue avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée ».

Il est donc possible qu'une partie des personnes conviées aux informations collectives n'aient jamais reçu le courrier. On peut également faire l'hypothèse que ce courrier a pu, dans certains cas, être mal compris, voire a été incompris : il ne faut pas négliger, comme nous l'ont rappelé les travailleurs sociaux, qu'une part non négligeable des allocataires a un rapport incertain avec le français et ne sait quasiment pas lire. Or le niveau de lecture pour comprendre les informations contenues dans les courriers doit être relativement élevé. Certains nous ont dit, lors de l'entretien, se faire aider par de la famille, par un ami, pour lire les courriers. D'autres n'ont peut-être pas cette possibilité. A ce moment là, le fait de fonctionner exclusivement par courriers apparaît comme un obstacle pour accéder à ses droits.

2) ...Aux confusions engendrées par la complexité administrative et par la méconnaissance du dispositif

Parallèlement, il apparaît que le contrat d'insertion est souvent mal identifié par les allocataires. Beaucoup n'ont en fait pas compris l'information- 9% des répondants effectifs à notre questionnaire-. Ce pourcentage doit être revu à la hausse, car lors des entretiens

téléphoniques, nous nous sommes aperçues que certains allocataires qui nous disaient avoir signé un contrat d'insertion, parlaient en réalité d'un contrat aidé.

Il existe ainsi une confusion entre le contrat d'insertion et les autres contrats qui peuvent être signés dans le cadre du dispositif RMI, confusion engendrée par la complexité du dispositif. La notion de contrat est, elle-même, mal identifiée par les allocataires.

« Pour eux, un contrat est quelque chose en lien avec le professionnel. Pour le contrat d'insertion, ce n'est pas forcément le cas. Les allocataires sont complètement perdus entre tous ces contrats. » (Une A.S.)

Interrogés sur ce que représente le contrat d'insertion, de nombreux allocataires pensent que c'est une aide pour accéder directement à l'emploi, une démarche pour s'insérer dans la vie active et pour débiter une activité. Très peu d'allocataires répondent à cette question sous l'angle du sens du contrat, de sa valeur en tant qu'engagement, que support d'un parcours, d'un projet ou d'un accompagnement. L'engagement réciproque n'est pas perçu comme tel, parce que les allocataires ne connaissent pas physiquement la personne qui signe le contrat et qui s'engage au nom de la collectivité. La majorité des allocataires ne perçoit pas le rôle que la collectivité peut jouer, c'est une entité lointaine et peu concrète. Pour beaucoup, le contrat doit se concrétiser en face à face par deux signatures⁶.

« Je tente lors du premier rendez-vous avec les bénéficiaires de bien expliquer le rôle de la collectivité mais je vois que ça reste flou, ils sont complètement perdus dans la complexité administrative, en plus les personnes ont d'autres préoccupations ». (Une A.S.)

Pour de nombreux allocataires et notamment pour ceux issus d'autres cultures, l'engagement oral a une valeur plus importante que *« le bout de papier qu'on leur demande de signer »*. Ils s'engagent oralement envers l'assistante sociale, qu'ils connaissent, qu'ils rencontrent en face à face et en qui ils ont confiance. Ce dispositif est tellement complexe qu'il est important selon les A.S. de bien en redonner le sens, d'expliquer les engagements, les obligations de chacun et de dissocier l'aspect insertion de l'aspect administratif.

⁶ Suite à la qualification mutuelle réalisée avec Susanne Rosenberg, dans le territoire Nord-Idse il a été proposé un engagement tripartite de principe. Le référent social serait également signataire du contrat d'insertion.

3) Le non recours au contrat d'insertion, conséquence d'incompréhensions entre les différents partenaires engagés dans le dispositif

Depuis quelques années, s'est engagée- nous l'avons évoqué- une politique de diversification de l'offre et d'extension des partenariats. Cela a engendré, notamment dans le dispositif RMI, d'importantes difficultés organisationnelles, parfois même des difficultés de compréhension entre professionnels. La réorganisation des territoires, qu'a connu l'Isère en 2004, semble avoir parallèlement fragilisé certains professionnels et bouleversé les manières de travailler.

Les travailleurs sociaux jouent un rôle essentiel dans le dispositif RMI. Ils instruisent les demandes puis rencontrent les nouveaux allocataires afin de mettre en place avec eux les parcours d'insertion, formalisés selon la loi par le contrat d'insertion. Cependant, comme nous le rappelle une A.I., l'insertion doit être une dynamique entre les différents partenaires engagés dans le dispositif. Les A.S., bien que référentes des dossiers, ne doivent pas « porter » seules les allocataires. Leur travail doit s'insérer dans un réseau afin de diversifier et de personnaliser les réponses à apporter. C'est notamment pour l'insertion professionnelle que le partenariat entre les services publics apparaît essentiel. Les A.S. orientent les allocataires vers d'autres services, plus spécialisés et tentent de travailler en lien avec les animateurs locaux d'insertion (ALI), les conseillers emploi, les référents ANPE... Cependant, il peut, par exemple, s'avérer difficile de travailler en lien avec l'ANPE pour des raisons géographiques notamment. 20 allocataires sans contrat d'insertion nous ont dit rencontré des problèmes de mobilité et « habiter trop loin de tout ». C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils n'ont pas signé de contrat d'insertion.

« Même si j'arrive à aller au rendez-vous avec Madame X (assistante sociale), je pourrai pas me déplacer si elle me dit d'aller à l'ANPE ou ailleurs. Je peux pas toujours trouver des gens pour m'emmener et le problème si j'ai du boulot c'est le même, on est dans la montagne et y'a rien à proximité, alors ça sert à quoi de signer un contrat si je peux pas m'y tenir ? »
(Une allocataire).

Lorsque l'on habite sur certains secteurs de l'Isère et que l'on ne peut avoir accès à un véhicule personnel, il faut parfois prévoir une journée complète pour se rendre en car à l'ANPE de Voiron ou de Grenoble.

La coordination n'est pas toujours facile ; il arrive que les A.S. ne se sentent pas épaulées et qu'elles soient démunies face à certaines situations. Les entretiens avec les professionnels révèlent la nécessité qu'ils ressentent de bien connaître le réseau partenarial et la programmation des actions d'insertion, leurs débouchés, ceci en vue d'une élaboration plus pertinente des contrats d'insertion. Multiplier les points de vue et les connaissances sur l'environnement apparaît comme une nécessité pour mettre en adéquation projets des bénéficiaires et possibilités offertes par le territoire. Dans le département de l'Isère, la réorganisation des territoires en 2004 a fragilisé la connaissance que les professionnels avaient de leur environnement et de ses potentialités, mais elle a également fragilisé les manières de travailler en bouleversant les partenariats.

« Avant, j'avais l'habitude de travailler en lien avec l'ALI qui m'épaulait beaucoup pour l'insertion professionnelle. Maintenant, il n'y a plus d'ALI, si un, mais qui travaille sur plusieurs secteurs, du coup, je suis moins soutenue et remplir les contrats d'insertion est une corvée. En plus, j'ai gardé mes anciens réflexes d'envoyer les allocataires vers certains chantiers d'insertion mais en fait, ce n'est plus sur mon secteur. » (Une A.S.)

Sur un secteur de l'Isère en particulier où le taux de non contractualisation dépasse 50%, la réorganisation a provoqué une perte de motivation chez les travailleurs sociaux. L'équipe d'assistantes sociales se sent beaucoup moins soutenue, moins comprise par la nouvelle hiérarchie et elle admet que cette situation se ressent sur leur manière de travailler et logiquement sur la contractualisation.

« On a l'impression d'être toutes seules pour trouver des solutions, c'est difficile de travailler avec de nouvelles personnes qui ne travaillent pas de la même manière que vous, on a été intégré à ce territoire, l'année dernière, et on a du mal à prendre nos marques. » (Une A.S.)

Parallèlement, les A.S. se voient reprocher d'orienter, vers les ALI ou les référents ANPE, des allocataires qui ne sont pas prêts pour l'emploi. Mais pour certains allocataires, l'insertion professionnelle est le seul objectif recherché, les A.S. respectent leurs souhaits. L'instauration d'une relation de confiance avec les allocataires particulièrement en difficulté peut impliquer un détour par la reconnaissance de leur demande, même si celle-ci semble peu réaliste pour

élaborer un parcours d'insertion. L'enquête de la DREES⁷, parue en Septembre 2002 dans la revue « Etudes et Résultats » et réalisée auprès d'allocataires du RMI montre l'importance qu'une part non négligeable d'entre eux attache à cette reconnaissance de leur parole, au-delà des prestations de toute nature que le contrat d'insertion peut leur procurer. Il est vrai qu'à côté de la difficulté à retrouver un emploi, la majorité des allocataires du RMI est confrontée à d'autres problèmes.

« Ce sont des personnes qui ont de multi-difficultés, mais si elles veulent engager une recherche d'emploi, on les renvoie vers les services spécialisés et on continue le boulot à côté... C'est sûr que tous les allocataires ne sont pas prêts pour l'emploi, mais ce serait trop facile... Ceux qui sont le plus employables sortent, les autres... Nous, les A.S., on est au courant de toute la situation de l'allocataire, les ALI ne savent pas tout et on a parfois l'impression de ne pas être sur la même longueur d'onde » (une A.S.).

Finalement, la forme que prend l'accompagnement pour ces personnes confrontées à de multiples problèmes semble être de l'ordre d'une médiation socio-psychique avec pour objectif, la « reconstruction des liens ». Reconstruction dont la première pierre n'est pas toujours et pas seulement l'insertion professionnelle. Elle peut d'abord passée par d'autres actions, par une écoute, un dialogue et aboutir au professionnel. Mais ce travail doit donner lieu à la constitution d'un partenariat entre les professionnels, partenariat dont dépend largement la réussite de l'insertion.

Les équipes techniques sont l'exemple type, du désir de créer un partenariat autour du dispositif RMI et, de la difficulté à rendre efficace ce partenariat : lors de ces réunions, les A.S. doivent présenter des situations d'allocataires, afin que les personnes présentes- ALI, AI, conseiller ANPE, élus...- cherchent ensemble les réponses les plus pertinentes possibles. La composition de ce collectif varie selon les territoires, les secteurs et selon les disponibilités de chacun, mais l'objectif est commun : réduire l'écart entre une pragmatique sociale et un droit, en proposant aux individus des solutions, des actions adaptées à leur situation, tout en s'efforçant de conserver un statut d'égalité dans l'accès au droit.

Ces collectifs modifient le travail social, ce qui n'est pas toujours bien vécu par les A.S. ; leur qualification professionnelle, à savoir entrer en relation avec les personnes en difficultés et

⁷ Bouchoux J., Demailly D., Outin J.L., « Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires », in Etudes et Résultats, n° 193, septembre 2002.

rétablir des communications entre elles et le reste de la société, est désormais le souci de toutes les personnes- professionnels, élus- qui interviennent dans l'insertion des allocataires du RMI.

« C'est très difficile pour nous de briser l'anonymat, de passer au-dessus du secret professionnel. Et puis, les élus n'ont pas notre pratique du social. C'est toute une manière de travailler qui est remise en cause. En équipe technique, les élus nous demandent de dire les noms des allocataires. On est dans un petit village, on se connaît tous, moi j'ai peur des commérages. Ca n'incite pas les allocataires à venir nous voir s'ils savent qu'on doit tout déballer. »

Les assistantes sociales perdent ainsi le monopole de la décision dans l'attribution des aides et le rapport de confidentialité avec l'utilisateur : la commission locale d'insertion en décide donc désormais collectivement, selon une procédure faisant place au « récit civil » et public de l'individu confronté à la précarité. Cette ouverture ne se fait pas sans mal, on l'a dit et l'efficacité de ces nouveaux collectifs n'est pas acquise, car les travailleurs sociaux ont bien du mal à se détacher des caractéristiques qui ont fait, durant de longues années, leur professionnalité, entendons : la protection de la vie privée et le maintien d'un espace secret⁸.

IV. LE NON RECOURS AU CONTRAT D'INSERTION, UN PHENOMENE INDUIT PAR LES PRATIQUES ET LES REPRESENTATIONS DES PROFESSIONNELS

Les explications liées au comportement de l'individu et aux dysfonctionnements institutionnels apparaissent essentielles si l'on veut comprendre et analyser les phénomènes de non recours. En cela, la non contractualisation des allocataires du RMI n'est pas une exception ; nous venons de le démontrer.

Cependant, comprendre le phénomène de non recours au contrat d'insertion nécessite de se pencher sur un point spécifique du dispositif RMI : l'accompagnement par un référent social. En effet, les allocataires élaborent leur contrat d'insertion avec leur assistante sociale- très

⁸ Astier Isabelle, « Du travail social à une politique des individus », in *Esprit*, mars-avril 1998, pp.142-157.

souvent, en Isère de manière individuelle-. Dans d'autres départements, l'élaboration du contrat peut se faire collectivement ; en Isère, la rédaction collective n'est pas une pratique de travail très développée, hormis dans un territoire d'action sociale (l'Isère Rhodanienne) où elle est utilisée dans le cadre d'ateliers, durant lesquels les travailleurs sociaux présentent le contrat, rappelle les obligations de chacun et aident les allocataires à rédiger leur contrat d'insertion.

L'élaboration du contrat se faisant donc, obligatoirement, en lien avec le référent social, nous avons fait l'hypothèse que les représentations et les pratiques de travail des professionnels devaient avoir un effet sur la signature des contrats d'insertion et par la même, sur la non signature.

1) Un accompagnement sans contrat d'insertion

Le non recours au contrat d'insertion n'induit pas nécessairement que l'accompagnement par un travailleur social est inexistant. En effet, lors de nos entretiens, plusieurs assistantes sociales nous ont dit voir régulièrement certains bénéficiaires qui n'avaient pas signé de contrat d'insertion. Dans ces cas précis, un suivi social est fait, des aides sont dispensées mais la procédure contractuelle n'est pas réalisée ; plusieurs raisons à cela : l'A.S., lors des rencontres avec les allocataires utilise le temps dont elle dispose pour mettre en place certaines actions jugées prioritaires- notamment concernant les enfants-.

« Je me rappelle d'une femme qui venait de se séparer de son ami et qui avait 4 enfants à charge. Elle était dans une situation financière vraiment délicate ; l'important selon moi était de s'occuper des enfants, certaines actions devaient être enclenchées rapidement. C'est vrai que j'aurais dû lui faire un contrat, mais l'essentiel pour moi était ailleurs. Vous savez, on va au plus pressé, même si ce n'est pas toujours ce que la loi nous impose, sur le terrain c'est différent, j'avais autre chose dans la tête... » (Une assistante sociale).

Il faut noter, qu'en relation avec la charge de travail des assistantes sociales, les entretiens avec les allocataires durent en moyenne une demie-heure, ce qui est relativement court. Les A.S. n'ont pas forcément le temps de faire signer le contrat d'insertion et il peut arriver qu'elles oublient de le faire. En travaillant sur les dossiers d'allocataires qui n'ont pas

contractualisé, on se rend compte qu'il n'est pas rare que les personnes soient accompagnées, sans qu'il y ait nécessairement rédaction d'un contrat.

Il ressort d'ailleurs de nos entretiens avec les travailleurs sociaux que l'instruction de la demande RMI est une urgence, mais pas la signature du contrat. Le contrat d'insertion n'est pas une priorité. La charge de travail des A.S. étant importante, elles sont obligées d'organiser leur temps de travail en fonction des situations et des actions qu'elles jugent prioritaires. Ainsi, vont-elles, en premier lieu, gérer les urgences notamment les situations d'enfance en danger. Toutes le reconnaissent, une fois la demande instruite, le RMI n'est plus considéré comme une priorité. Les A.S. rencontrent les allocataires dans d'autres cadres; à ce moment là, la procédure contractuelle est complètement laissée de côté. Durant des périodes où la masse de travail est très importante, du retard est pris dans la signature des contrats d'insertion. De la même manière, les A.S. « volantes » ne s'occupent presque jamais de faire contractualiser les allocataires.

« Il y a des jours où j'ai prévu de ne rencontrer que des allocataires du RMI, mais si le matin je me retrouve face à une situation d'enfants en danger, j'annule tous mes rendez-vous. Ça n'arrive pas tous les mois, mais c'est arrivé et le choix est clair... » (Une assistante sociale).

Il ressort clairement que, la contractualisation- et par conséquent, la non contractualisation- est largement dépendante de la masse de travail des A.S., à un moment précis.

2) Une non contractualisation volontaire face à certains publics

Parallèlement, pour certains publics, la non contractualisation résulte d'un choix délibéré de l'assistante sociale; notamment, les personnes qui sont les plus en difficultés et celles qui travaillent régulièrement- qui restent dans le dispositif du fait des procédures d'intéressement- ne se voient pas proposer de contrat.

En ce qui concerne les personnes qui travaillent, il n'est pas forcément évident pour les A.S. de les rencontrer, du fait d'horaires souvent incompatibles. A ce moment là, il n'y a pas contractualisation, d'autant plus que le travailleur social se rend bien compte que ces allocataires sont dans une démarche active par rapport à l'emploi et qu'ils sont globalement insérés dans des réseaux sociaux. Ainsi 14 allocataires disent ne pas avoir signé de contrat

d'insertion parce qu'ils ont du travail ou parce qu'ils sont en formation et que par conséquent, l'A.S. n'a pas jugé utile de les faire contractualiser. Il arrive donc que le travailleur social ne fasse volontairement pas signer un allocataire, mais il le fait toujours parce qu'il connaît la situation de la personne.

La décision de ne pas contractualiser peut également venir de la CLI. Ainsi, certains bénéficiaires qui rencontrent de graves difficultés psychologiques, qui souffrent de pathologies mentales ou physiques peuvent se voir accorder l'autorisation de ne pas contractualiser, sans risquer d'être suspendus. 7 allocataires ont répondu à notre questionnaire qu'en accord avec la CLI, il avait été décidé qu'ils ne contractualiseraient pas. Parallèlement, certains allocataires sont dans le dispositif RMI, mais devraient dépendre de l'Allocation Adulte Handicapé. Il est alors difficile d'engager des actions d'insertion parce que ce sont des personnes qui ne sont pas ou plus en mesure de travailler. 15 personnes ayant répondu à notre questionnaire se trouvent dans une telle situation ; pour des raisons de santé ou de handicap, elles sont dans l'incapacité de travailler. Les délais et la complexité des démarches administratives pour être reconnu par la COTOREP et pour obtenir l'AAH découragent les individus.

« Certains ont vu leur dossier refusé par la COTOREP ou sont en attente d'être reconnus comme travailleur handicapé... Dans ces situations, c'est délicat... il y en a qui ne peuvent vraiment pas travailler ; les handicaps physiques sont encore assez bien reconnus et encore... Mais les difficultés mentales... les personnes sont souvent dans un déni total, elles dépendraient de l'AAH, pas du RMI... » (Un adjoint d'insertion).

En fait derrière ce choix de non contractualisation se pose une question plus large ; celle des objectifs du contrat et plus globalement du sens de l'insertion au regard de la situation sociale et de la personnalité de l'allocataire. Le défi est finalement d'appliquer un droit, tout en prenant pleinement en compte les caractéristiques de l'individu ; de réaliser un « travail d'ajustement » qui doit notamment s'emparer du parcours passé de la personne⁹.

⁹ Astier Isabelle, « RMI : du travail social à une politique des individus », In *Esprit*, mars-avril 1998, pp. 142-157.

3) Des travailleurs sociaux démunis : l'insertion en dehors du champ de compétences

La majorité des travailleurs sociaux que nous avons rencontrée reconnaît se sentir parfois- et même souvent- démunie face aux allocataires du RMI, par manque de solutions concrètes à leur proposer. Ils sont très dépendants des offres d'insertion disponibles, offre d'insertion qui apparaît très hétérogène selon les territoires et selon la situation géographique des secteurs au sein même des territoires. Sur certains secteurs, notamment très ruraux, l'offre d'insertion est quasiment inexistante.

« Il ne faut pas se mentir ce que veut une majorité des allocataires, c'est du boulot, alors déjà que par rapport à l'insertion professionnelle on n'est pas très à l'aise, quand en plus on n'a rien à proposer, c'est usant. » (Une A.S.)

Le sentiment d'impuissance ressenti par les travailleurs sociaux est évident, alors même que leur motivation est un élément essentiel pour expliquer la contractualisation ou à l'inverse la non contractualisation. Sur certains secteurs de l'Isère, les A.S. reconnaissent que le fort taux de non contractualisation est complètement lié à un manque de motivation de leur part, par rapport au dispositif RMI. La manière de travailler est logiquement affectée ; il ressort par exemple que certaines A.S. ne parlent plus systématiquement du contrat d'insertion aux allocataires.

« Si un allocataire m'en parle du contrat, je lui explique, s'il veut en faire un, on l'fait, mais ce n'est pas moi qui en parle, ce n'est pas automatique » (Une A.S.)

A la question « Pensez-vous que l'insertion professionnelle relève de vos compétences ? », la réponse des A.S. est unanime : non. Elles ne se sentent pas compétentes pour accompagner les allocataires dans leurs démarches de recherche d'emploi.

« Nous ne sommes absolument pas formées pour ça. Il y a un peu une perte de sens à notre travail : finalement, on est référente de choses que l'on ne maîtrise pas et c'est décourageant. Certains allocataires se demandent ce qu'ils font dans le bureau d'une A.S. alors que leur souhait est de retrouver du travail... ». (Une A.S.)

Les A.S. se sentent démunies face à l'insertion professionnelle. Elles se restreignent souvent dans certaines possibilités d'insertion par manque de connaissance des potentialités qu'offrent les différents dispositifs. Elles essaient de se tenir au courant des offres sur le territoire, mais elles reconnaissent être un peu perdues- surtout depuis la réorganisation de 2004- et en revenir toujours aux mêmes solutions.

A partir du moment où les A.S. n'y croient pas elles-mêmes, où elles ne sont pas convaincues de l'utilité du contrat, il paraît difficile que les allocataires intègrent le principe de la contractualisation. La pratique du contrat d'insertion est largement dépendante des représentations des travailleurs sociaux.

En résumé

Finale­ment, il existe trois types de non recours au contrat d'insertion :

- Un non recours qui peut provenir de l'individu et relever, du même coup, d'une analyse comportementale. Le non recours est, à ce moment là, largement lié aux représentations des individus et à leurs situations, notamment en ce qui concerne les individus en voie de désaffiliation. Il serait donc important de replacer ce non recours au contrat d'insertion dans un parcours de vie, afin de mettre en exergue les raisons qui ont poussé les individus à ne plus avoir confiance dans l'offre publique et à s'en désintéresser. Il est cependant nécessaire de distinguer les individus qui vont chercher seuls des solutions alternatives, de ceux qui vont tout simplement renoncer et renforcer ainsi une situation de désocialisation.
- Un non recours qui peut provenir des dysfonctionnements institutionnels tels que les problèmes d'informations, de délais, de mise à jour des fichiers informatiques. Les usagers n'ont pas toujours connaissance de leurs droits ou les connaissent de façon largement approximative, ce qui engendre du non recours. La complexité administrative, le manque d'informations apparaissent comme autant de raisons qui vont induire un renoncement de la part des allocataires. Parallèlement, ceux-ci sont au centre de partenariats qui ont beaucoup de mal à fonctionner et qui aboutissent à des paralysies dont ils sont bien souvent les premières victimes.
- Un non recours qui peut provenir des représentations et des pratiques professionnelles. Le recours ou le non recours au contrat d'insertion sont en effet largement dépendants de la

perception qu'ont les travailleurs sociaux de cet outil et de son utilité au sein d'un accompagnement social. Certains le considèrent comme une formalité administrative, d'autres préfèrent accompagner les allocataires sans passer par la procédure contractuelle. Le recours ou non au contrat d'insertion est, en réalité, le résultat d'un « diagnostic » de la situation des allocataires, réalisé par le référent social. La signature du contrat d'insertion dépend largement d'un examen de chaque situation prise individuellement. Parallèlement, la faible motivation des travailleurs sociaux face au dispositif RMI et notamment face à l'insertion professionnelle des allocataires apparaît comme un élément déterminant pour expliquer la non contractualisation.

Partie 4 : De la mesure à l'analyse, limites et apports de notre démarche

I. ENTRE POSSIBILITES ET LIMITES, MESURER LE NON RECOURS AU CONTRAT D'INSERTION

1) Des difficultés de mesure des phénomènes de non recours

Comme le démontrent les divers travaux qui ont pu être réalisés sur ces questions, les phénomènes de non recours sont en général identifiés par les acteurs institutionnels. Malgré cela, ils demeurent très à l'écart des statistiques administratives habituelles, alors même que dans une perspective de modernisation administrative, la mesure de ces phénomènes serait essentielle afin de rendre compte de la qualité des services rendus. Parallèlement, l'approche statistique des phénomènes devient encore plus essentielle, dès lors que les explications ne se limitent plus à des raisons comportementales individuelles, mais qu'elles trouvent des origines institutionnelles. Il convient alors de mettre en place un suivi du non recours au niveau des dispositifs proposés.

Les premiers travaux sur le non recours ont concerné les prestations familiales. Quelques évaluations de politiques sociales, notamment celle du RMI, ont permis la constitution d'estimations statistiques qui bien que, relativement ponctuelles, ont eu le mérite d'alerter certaines institutions sur l'effectivité de leur action.

La mesure statistique des phénomènes de non recours n'est donc pas impossible, cependant, elle se heurte à un obstacle majeur : par définition, le non recours est le fait de non-usager, donc d'un public non connu des services administratifs. Par conséquent, le non recours demeure hors de portée des statistiques administratives traditionnelles. Le problème est posé.

Mais comme le démontrent l'étude des secteurs de l'école, de la police et de la justice, et de la santé, il existe malgré tout des possibilités pour repérer statistiquement les phénomènes de non recours. Des informations pré-existantes, des indicateurs déjà constitués peuvent être aménagés afin de constituer des outils utiles pour un suivi du non recours. Cependant, même si certains outils sont utilisables, ils n'éclairent jamais qu'une facette des phénomènes et

doivent être soigneusement discutés et adaptés en fonction d'hypothèses explicatives clairement choisies.

La mesure du non recours semble ainsi être confrontée à d'importantes difficultés, que nous pourrions qualifier de structurelles. Il existe, semble-t-il, un cercle vicieux dans l'étude des phénomènes de non recours. Caricaturons : on ne connaît pas les non-usagers, qui n'apparaissent pas dans les statistiques, il est donc difficile de réaliser un travail de mesure et de caractérisation, donc finalement on ne les connaît toujours pas et toute action de prévention semble impossible.

Mais, depuis une dizaine d'années, la volonté de connaître ces populations a pris le pas sur les obstacles, et grâce à un travail d'assemblage des données, de choix d'indicateurs pertinents et des prémisses d'une mise en lien interinstitutionnelle, le repérage des phénomènes de non recours apparaît plus aisément réalisable, entraînant une prise en charge plus efficace. Il est vrai que, les informations statistiques telles qu'elles sont actuellement construites, en interne et de façon unilatérale, à cause du ciblage accru des politiques sociales¹⁰, mériteraient et gagneraient à être encore davantage mises en relation croisées.

2) Des possibilités de mesure du non recours au contrat d'insertion

Revenir sur la mesure du non recours d'une manière générale, va nous permettre de démontrer que la mesure du non recours aux contrats d'insertion est complètement différente. Elle apparaît en effet originale, du fait d'un objet qui finalement l'est tout autant. Ainsi la difficulté majeure à laquelle se trouve confrontée la mesure statistique en matière de non recours, à savoir la confrontation avec des publics inconnus, est d'emblée levée lorsque l'on s'intéresse à la non contractualisation. Signer ou non un contrat d'insertion signifie nécessairement être allocataire du RMI et par la même, être connu des services administratifs.

Les institutions- Conseil Général et CAF- constituent obligatoirement des bases de données, destinées à connaître leurs allocataires et leurs caractéristiques, mais également à suivre leur parcours. Celles-ci offrent un point d'appui idéal pour réaliser la mesure statistique du non recours au contrat d'insertion. En effet, les fichiers du Conseil Général, de l'Isère, sont assis

¹⁰ Borgetto M. (coord.), « Le ciblage en question(s) », *Information sociales*, 2003, n° 108.

sur les données que lui fournissent les 11 Commissions Locales d'Insertion du Département. La CLI étant l'instance de validation des contrats d'insertion, toute procédure contractuelle est obligatoirement enregistrée, fournissant ainsi une opportunité pour mesurer les taux de non recours par la comptabilisation du nombre d'allocataires qui n'ont pas contractualisé.

Dès lors, la mesure du non recours au contrat d'insertion semble être assez aisément réalisable. L'objet à étudier est précisément défini et l'on dispose d'outils quantitatifs pré-existants pour l'objectiver. Il serait d'ailleurs imaginable de réaliser, sans trop de difficulté, un travail de comparaison avec d'autres départements. Le dispositif RMI étant désormais territorialisé, chaque département pilote sa mise en œuvre et dispose, par conséquent, de données statistiques permettant un suivi des allocataires.

3) De la mise en lumière d'individus vulnérables

Disposer de données statistiques sur un phénomène de non recours présente un autre avantage non négligeable, à savoir mettre en exergue certains groupes sociaux particulièrement touchés et donc vulnérables.

Au départ, le non recours a fréquemment été présenté comme un phénomène diffus, n'affectant pas un groupe plus qu'un autre et donc potentiellement généralisable. Cela peut se comprendre par la diversité des raisons qui peuvent être prises en compte et par la multiplicité des contextes favorisant son apparition. Cependant, si l'on s'appuie sur des enquêtes locales concernant des phénomènes de non recours- à l'école, aux systèmes de soins, à la police- on ne peut fermer les yeux sur la propension plus forte de certains groupes sociaux, de certains profils d'individus à se trouver en situation de non recours. Ainsi dans leur rapport de 2002 « *Le non recours aux services de l'Etat : mesure et analyse d'un phénomène méconnu* », les auteurs démontrent que le non recours affecte, en premier lieu, des populations en situation de précarité ou de pauvreté et parmi celles-ci, des individus touchés par les processus de désocialisation et de désaffiliation.

Dans le cas du non recours au contrat d'insertion, la situation est différente, puisque l'on est, *a priori*, face à une population que l'on peut qualifier de précaire. Au sein même de cette population, les statistiques démontrent que certains individus sont plus exposés, notamment ceux touchés par des processus de désocialisation.

Ainsi, en 2004, comme en 2005, les hommes isolés contractualisent moins que les autres allocataires. Ils représentent 38% du total des allocataires de plus de 6 mois en 2005, (37% en 2004). Ce qui apparaît être le plus significatif est que leur part progresse de 7% parmi les sans contrat d'insertion, passant de 36% en 2004 à 43% en février 2005. Cette prédominance est repérable dans toutes les CLI du département de l'Isère.

D'autre part, les statistiques révèlent qu'1 allocataire sans contrat sur 4 est âgé de 25 à 29 ans. Ils représentent 19% du total des allocataires de plus de 6 mois, mais 26% de ceux qui n'ont pas signé de contrat d'insertion. Une nouvelle fois, cette tendance se retrouve d'une année sur l'autre et dans quasiment toutes les CLI Iséroises. Les plus jeunes allocataires apparaissent donc davantage concernés par ce phénomène de non recours que leurs aînés.

Mettre en exergue les publics vulnérables est bien évidemment un atout, pour tenter de prévenir le non recours. Cependant, réaliser des requêtes sur une base de données unique trouve forcément ses limites. Effectivement, certains individus apparaissent davantage touchés par le non recours ; il serait donc pertinent de connaître de manière plus approfondie leurs caractéristiques- hormis l'âge et la structure familiale- en croisant et en multipliant les variables descriptives telles que les niveaux de formation et de diplôme. Et c'est là qu'on touche aux limites de la mesure statistique du non recours au contrat d'insertion à partir de la seule base de données du Conseil Général. Disposer de données statistiques pour mesurer objectivement un phénomène de non recours est un atout incontestable. Mais être conscients de certaines limites afin de, pourquoi pas, tenter d'y remédier, en est également un.

4) D'une utilisation prudente des bases de données statistiques

La question de l'actualisation des bases de données « allocataires du RMI » du Conseil Général de l'Isère se doit donc d'être ici abordée. Le travail quantitatif de mesure du non recours au contrat d'insertion ayant été réalisé sur ces bases de données, il est essentiel de mettre en exergue certains points concernant la mise à jour de l'information à partir de laquelle nous avons travaillé.

Le premier point concerne les variables descriptives dont nous disposons pour réaliser des statistiques. En 2004, 3 variables ont été prises en compte : l'âge, la structure familiale, le secteur social. En 2005, une autre variable a été intégrée : l'ancienneté dans le dispositif RMI.

Concernant les trois premières variables, un obstacle peut déjà être mis en exergue : dans les fichiers du Conseil Général de l'Isère, toutes ne sont pas toujours renseignées. Les informations relatives à la situation sociale et familiale des allocataires sont en effet réduites à une portion congrue. On s'en rend parfaitement compte lorsque l'on travaille sur les « dossiers papiers » d'allocataires du RMI (cf. Encadré : *Etude de dossiers d'allocataires*). Ces dossiers peuvent comporter la demande de l'allocation, différents formulaires administratifs et autres documents permettant de cerner le profil et le parcours des allocataires. Lorsqu'il y a eu contractualisation, les contrats d'insertion sont également classés dans ces dossiers. Quand tous ces éléments sont réunis, ce qui n'est pas toujours le cas, on dispose d'une source d'informations très riche qui permettrait – si elle était informatisée – de pouvoir caractériser au mieux du point de vue statistique général les allocataires du RMI et en particulier ceux qui n'ont pas contractualisés. La possibilité d'utiliser au mieux ce potentiel permettrait sans doute d'entrevoir la possibilité d'outils pérennes de suivi évaluation.

Etude de dossiers d'allocataires

Nous avons travaillé sur 46 dossiers d'allocataires sans contrat d'insertion de la CLI Vals Du Dauphiné. Notre objectif était de définir un profil type de l'allocataire qui ne signe pas de contrat d'insertion ; pour cela, nous nous sommes intéressés à différentes variables :

- Le sexe de l'allocataire
- L'âge
- La situation familiale
- Le niveau d'études
- L'expérience professionnelle
- L'ancienneté dans le dispositif

Pour renseigner ces variables, nous disposons des formulaires de demandes de RMI remplis par les allocataires. Voici les résultats de notre travail :

- Pour tous les allocataires, le sexe est connu.
- L'âge est renseigné pour 44 allocataires.
- Concernant la situation familiale, elle est connue pour 41 allocataires.
- Le niveau d'études est renseigné pour 8 allocataires sur les 46.
- L'expérience professionnelle est renseignée pour 12 allocataires sur 46.

A la vue de cette étude, la prise en compte des variables âge et sexe ne pose aucun problème ; elles sont bien renseignées. Mais sans généraliser ici l'observation produite sur un nombre restreint de dossiers examinés, on peut également indiquer, concernant par exemple le document le plus systématiquement présent dans les dossiers, à savoir la demande d'instruction du RMI, que le remplissage de ce formulaire est souvent partiel et des éléments demandés, comme le niveau d'études, l'expérience professionnelle, la structure familiale par exemple, ne sont pas systématiquement renseignés. Cela est d'autant dommage concernant ces variables là, que ce sont celles qui sont retenues dans le fichier informatisé du Conseil Général concernant les allocataires du RMI. Parmi les trois variables énoncées plus haut, l'âge est en général renseigné, la structure familiale l'est beaucoup moins fréquemment, ce qui pose bien évidemment problème pour réaliser des statistiques plus fines.

Concernant le secteur social de référence, nous avons fait le choix de conserver l'ancien découpage de façon à pouvoir comparer avec les résultats de l'année précédente. De ce fait, les données transmises par le CG38 ne prenaient pas volontairement en compte les modifications sectorielles apportées récemment. Cela explique pourquoi, lorsque nous avons présenté nos statistiques aux adjoints d'insertion, la plupart nous ont fait remarquer, à juste titre par ailleurs, que le découpage par secteurs sociaux ne correspond plus à la réalité du découpage des territoires d'action sociale de l'Isère. Si la possibilité était donnée à l'ODENORE de poursuivre le travail statistique, le nouveau découpage sectoriel serait pris en compte.

Une autre difficulté pour l'étude réalisée concerne la variable relative à l'ancienneté dans le dispositif RMI, variable prise en compte dans les requêtes de 2005. En effet, l'ancienneté qui apparaît dans les données « allocataires du RMI » du CG correspond à l'ancienneté, depuis la dernière entrée dans le dispositif. Or une grande majorité des allocataires, comme nous l'avons constaté d'après les questionnaires, a connu des périodes d'interruption – suspension, période d'emploi, API... – durant lesquelles le versement de l'allocation a été suspendu. La prise en compte de cette variable semble donc peu pertinente puisqu'elle ne traduit finalement pas l'ancienneté réelle, dans le dispositif, de certains allocataires. A moins, comme dit plus haut, de pouvoir profiter au mieux d'un point de vue statistique des éléments contenus dans les dossiers.

Si la qualité de l'information sur les publics bénéficiaires est une donnée importante pour le pilotage de l'action publique, ces observations pousseraient alors à examiner les conditions nécessaires à un perfectionnement du système d'information existant. Pour le moment, les données du Conseil Général sont celles fournies par les 11 Commissions Locales d'Insertion du département de l'Isère, données qui proviennent directement des formulaires de demande du RMI remplis par les futurs allocataires. Cependant, ce n'est pas parce que la demande de RMI contient certains items, que ces items sont nécessairement complétés par les personnes. Les données enregistrées informatiquement sont donc uniquement celles qui apparaissent dans les formulaires.

L'informatisation des informations serait également utile si elle permet de garantir leur actualisation. Sur ce plan, nous avons constaté que quelques allocataires, sortis du dispositif RMI, continuent d'apparaître dans les listings du Conseil Général. Ainsi avons-nous envoyé des questionnaires à des allocataires qui, en Avril 2005, étaient comptabilisés parmi les sans contrat d'insertion du département de l'Isère mais qui nous répondaient - non sans énervement !- qu'ils ne bénéficiaient plus du RMI parce qu'ils avaient retrouvé un emploi ou parce qu'ils percevaient désormais une autre allocation (AAH, API, allocation retraite). Certains étaient sortis récemment du dispositif, mais d'autres l'étaient depuis plusieurs années : ainsi, Monsieur X, à la retraite, sorti du dispositif il y a 6 ans ! Pourtant, ces quelques personnes, administrativement, sont toujours comptabilisées parmi les allocataires du RMI. La question de l'actualisation des données se pose à tous les fichiers administratifs, ce que l'on peut souligner ici à travers ces cas est que le Conseil général est tributaire de la césure entre systèmes d'informations distincts. En l'espèce, le Conseil général gagnerait probablement à recevoir en temps réel l'information de fin de RMI de la part des organismes payeurs.

La question de la mise à jour du fichier des allocataires du RIM renvoie à d'autres aspects. En particulier, des allocataires toujours présents dans le dispositif RMI et signataires d'un contrat d'insertion apparaissent comme non signataires. Cette situation est due essentiellement au délai de validation des contrats par la CLI ; il existe nécessairement un décalage de temps entre le moment où l'allocataire a rempli son contrat et le moment où celui-ci est validé et enregistré par la CLI. Peut-être faudrait-il introduire une catégorie « en cours de contractualisation » plutôt que de ranger ces allocataires parmi les non signataires. Reste, le cas exceptionnel mais qui comme tel reste dans les mémoires du contrat qui n'a jamais été

enregistré en CLI. Mais chaque dispositif aussi perfectionné soit-il n'est à l'abri de ce type de défaillance.

Un autre sujet de réflexion relatif à la construction de informations sur le public des allocataires du RMI a trait aux mutations. Lorsque l'on travaille sur les « dossiers papiers » des allocataires sans contrat d'insertion, on s'aperçoit que beaucoup viennent d'autres départements français, départements dans lesquels ils ont bien souvent signé un, voire plusieurs contrats. Cependant, dans les statistiques de l'Isère, ils sont comptabilisés parmi les non-contractants. Mais considérer ces allocataires comme des personnes qui ne recourent pas au contrat d'insertion est finalement une erreur. La territorialisation du dispositif RMI engendre des difficultés de suivi des dossiers entre départements et fait finalement obstacle à une réelle continuité des parcours d'insertion. Aucun dossier, mis à part le formulaire de mutation, n'est transféré d'un département à l'autre. C'est une question qui pourrait être évoquée à un niveau plus général, d'instance comme l'Association des présidents de Conseils généraux. La question se pose aussi, parfois, entre les CLI du département de l'Isère ; mais là les solutions sont probablement plus faciles à trouver, soit en interne du Service, soit en lien avec l'organisme qui verse l'allocation.

La mesure quantitative du non recours au contrat d'insertion, sur la base des données « allocataires du RMI », du Conseil Général est donc confrontée à des limites qui peuvent être dépassées par certains aménagements de l'organisation du travail. La difficulté tient au fait que les solutions portent directement sur les activités et les charges de travail, ainsi que sur l'appareillage informatique qui serait à développer. Dans l'état actuel des choses, le nombre de variables descriptives pouvant être prises en compte avec rigueur dans un travail statistique plus fin semble donc restreint.

Réaliser ce travail sur le non recours aux contrats d'insertion a permis de se rendre compte qu'une éventuelle évaluation ne disposerait pas d'une base de données très détaillée, ni par endroits tout à fait fiabilisée. Les différents intervenants que nous avons pu rencontrer au cours de cette étude se sont accordés pour dire que les données des CAF du département seraient certainement plus probantes, parce que mieux renseignées et davantage actualisées que celles détenues par le Conseil Général de l'Isère. Mais là aussi, les travaux d'ODENORE sur les bases de données des CAF ou d'autres institutions de la Sécurité Sociale montrent les limites des traitements informatisés des droits mis en place et les difficultés à les apparier à

d'autres bases. Aussi, est-ce peut-être dans les liaisons avec les données CAF que le Conseil général aurait à gagner, notamment en ce qui concerne le plus immédiatement l'actualisation des informations et le suivi des allocataires entre secteurs.

II. LES APPORTS DE L'APPROCHE QUALITATIVE

La mesure statistique est une étape importante pour appréhender un phénomène de non recours quel qu'il soit et cela ne diffère pas concernant la non contractualisation des allocataires du RMI. Cependant, elle ne se suffit pas à elle-même. Elle connaît ses limites ; elle a ses imperfections et ses insuffisances. Travailler sur le « social » oblige d'asseoir ses études sur des approches qualitatives empruntées à la démarche sociologique afin de construire des analyses. Mesurer et comprendre. Il s'agit de dépasser l'antagonisme pour que l'un se nourrisse de l'autre et réciproquement.

1) Réintégrer la question de la non contractualisation dans une interrogation sur le travail social

Réaliser un travail qualitatif a permis de réintégrer la question du non recours au contrat d'insertion dans une autre problématique. Celle de la forme particulière que prend le travail social face aux allocataires du RMI.

Avec le dispositif RMI, le travail social s'est renouvelé vers ce que l'on pourrait qualifier « l'intervention sociale ». Dans l'espace du RMI, il s'est en effet produit un glissement vers la « médiation socio psychique »¹¹, avec un objectif officiel de reconstruction des liens, de reconstitution et de préservation du lien social. Il s'agit d'entrer en relation avec des personnes en difficulté et de rétablir des communications entre celles-ci et le reste de la société. Cette action du travailleur social s'inscrit dans des partenariats renouvelés et tend, à travers l'instauration de collectifs- à l'instar des équipes techniques-, à se publiciser. Et ce glissement répond à une attente réelle des allocataires. Il n'est pas faux de dire que le travail

¹¹ Astier Isabelle, « RMI : du travail social à une politique des individus », in *Esprit*, mars-avril 1998, pp. 142-157.

des assistantes sociales a évolué, mais il est par contre inexact d'affirmer que le travail social a disparu, comme « englouti par une magistrature sociale ».

Car il semble utile de préciser qu'il subsiste, bel et bien, une sphère clinique dans ce travail social là, au sein de laquelle continue de se pratiquer ce que l'on peut appeler « un travail social au singulier », qui valorise une science des observations personnalisées et les vertus du dialogue à visée plus ou moins thérapeutiques. Ce qui implique légitimement un travail d'interprétation des événements et des comportements en tant qu'ils feraient symptômes. La sphère clinique reste en cela irréductible au simple accompagnement social comme aux seules compétences relationnelles de l'intervenant.

Le travail social connaît des extensions et des formes originales de réinvention¹². Si l'insertion ne fait pas encore tout à fait métier, les qualités attendues de ses pratiques les inscrivent pleinement dans le champ clinique, au sens large. On pourrait parler de « clinique sociale ». Le défi est finalement d'appliquer un droit, tout en prenant pleinement en compte les caractéristiques de l'individu ; de réaliser un « travail d'ajustement » qui doit notamment s'emparer du parcours passé de la personne. L'effort apparaît permanent pour combiner un souci individualiste, à une politique d'ensemble, d'accommoder une préoccupation sur les situations individuelles aux contraintes d'un débat avec les ensembles technico-administratifs.

Les assistantes sociales le disent, il existe une tension permanente entre une attitude clinique considérée comme la condition d'un travail de qualité dans le temps, et les nécessités de l'inscription de toute intervention socialisante dans l'univers contractuel et dans le débat public qui caractérise notre citoyenneté. Avec la contractualisation des allocataires du RMI, travail psycho-social et travail dit « civil » sont amenés à faire partie intégrante du travail social au quotidien. La difficulté n'est pas de choisir entre l'un et l'autre, mais finalement de parvenir à les articuler de la manière la plus nécessaire possible pour la personne.

¹² Chauvière Michel, *Le travail social dans l'action publique*, Paris, Editions Dunod, 2004.

2) L'enquête auprès des allocataires, un potentiel important pour l'évaluation du travail social

Réaliser des entretiens auprès des bénéficiaires du RMI ? L'idée faisait sourire les professionnels engagés dans le dispositif, quand elle ne les plongeait pas dans une réflexion sur le respect de la vie privée des personnes. Notre proposition méthodologique a ainsi eu le mérite d'engager le débat. Pour beaucoup, sinon pour tous, réaliser ces entretiens étaient « une intrusion dans la vie des personnes », « une atteinte à leur intimité ».

Face à de telles réticences, il a été décidé de procéder d'abord par questionnaires, puis dans un second temps, de réaliser des entretiens auprès des allocataires qui le souhaitaient. Les professionnels n'étaient guère plus convaincus par cette méthode ; certains que les allocataires ne s'impliqueraient pas, cette enquête par questionnaires était, pour beaucoup, vouée à l'échec.

Au bas de la lettre jointe aux questionnaires, le numéro de téléphone de C.Chauveaud à la MSH-Alpes avait été inscrit, au cas où les allocataires souhaiteraient des précisions sur le travail engagé. L'implication des allocataires s'est rapidement traduite par des appels téléphoniques à la MSH-Alpes. Dès réception du courrier, 19 bénéficiaires se sont ainsi manifestés pour obtenir des renseignements sur l'enquête, sur l'observatoire, sur les finalités de ce travail. Beaucoup s'inquiétaient- bien que la précision ait été apportée dans la lettre que nous n'effectuions pas un contrôle- de possibles sanctions et tenaient à se justifier et à expliquer les raisons de leur non contractualisation.

Dans la semaine suivant l'envoi des questionnaires, les premières réponses ont commencé à nous parvenir.

Parallèlement au très bon taux de réponse atteint par cette enquête- 22%-, l'implication des allocataires s'est manifestée à travers divers comportements :

- La majorité des répondants ont complété le questionnaire par des annotations précisant leur situation.
- Certains ont joint des papiers pour justifier leurs réponses- contrats de travail, certificats médicaux, photocopies de divers formulaires-.

- D'autres ont rédigé et joint au questionnaire une lettre pour expliquer leur quotidien, leur avis, leurs doutes.

D'autre part, 193 allocataires, soit 43% des répondants ont laissé un numéro de téléphone afin que nous les contactions pour un entretien plus approfondi. Cet effectif, assez surprenant de part son importance, nous a contraint à modifier, une nouvelle fois, notre proposition méthodologique. La réalisation d'entretiens auprès de 193 allocataires s'avérait en effet impossible, pour des raisons de temps et de budgets. 50 entretiens téléphoniques ont finalement été réalisés.

Ces résultats traduisent un réel potentiel pour l'évaluation. Malgré les « ratés » de notre questionnaire- en termes de fond et de forme¹³-, cette enquête a permis d'établir un contact réel avec les bénéficiaires et de toucher du doigt le potentiel contenu par une démarche auprès des usagers.

Cependant, ce potentiel n'a pu être vraiment exploité du fait d'un manque certain de temps ; les questionnaires ont, bien sûr, permis de mettre en exergue certaines explications du non recours aux contrats d'insertion- guère surprenantes d'ailleurs- mais qui mériteraient d'être réintégrées dans une histoire de vie, dans un parcours. Cette enquête intervient à un moment précis et les explications données gagneraient à être remises en perspective par rapport à des parcours de vie. Du fait des conditions de réalisation propre à cette démarche, les entretiens téléphoniques ont davantage été un moyen de confirmer les informations contenues dans les questionnaires, qu'une occasion de s'immerger réellement dans le vécu de ces allocataires.

Réaliser des entretiens, en face à face, permettrait certainement une meilleure reconnaissance de la parole des usagers et l'instauration de cette relation de confiance- rarement établie par téléphone- nécessaire à la compréhension. Il serait nécessaire d'approfondir l'analyse de parcours individuels, afin de replacer le non recours dans une histoire et pourquoi pas de suivre un échantillon d'individu dans la durée. La non contractualisation peut-elle être un indicateur d'isolement administratif ? Y'a-t-il un cumul de non recours ? Le non recours aux contrats d'insertion n'est finalement, pour la majorité de ces personnes, que le reflet d'autre

¹³ Une erreur de frappe non rectifiée pouvait induire les allocataires en erreur. Cf. annexes. Par ailleurs, il aurait été intéressant de poser des questions supplémentaires notamment sur le cumul de non recours (CMUC), sur la perception qu'ont les allocataires du contrat d'insertion, de l'accompagnement social.

choses, de parcours faits de ruptures, de stigmatisation, de traitements injustes. Il est également primordial de comprendre les obstacles vécus dans l'accès aux droits et le désintérêt qu'ils présentent chez certains. Les questionnaires et les entretiens téléphoniques ont amorcé le dialogue.

Dans le cas des politiques sociales, les perceptions exprimées par les allocataires constituent l'un des critères à intégrer dans l'analyse. On ne peut évaluer une politique sans prendre en compte le point de vue de ses usagers, bénéficiaires ou « clients ». Leurs points de vue apparaissent en effet essentiel pour mesurer l'impact objectif de l'action sur leur situation et pour mettre en lumière leur satisfaction subjective.

3) Le dépouillement des dossiers, une possibilité pour construire des profils

Le travail sur les dossiers papiers n'a pu être réalisé qu'au sein d'une seule CLI du département. Pourtant, le potentiel contenu par cette méthode semble intéressant dans la mesure où elle nous permet de connaître le parcours des individus, leurs caractéristiques, le type de difficultés auxquelles ils sont confrontés et les rapports qu'ils entretiennent avec les services sociaux. Les dossiers papiers contiennent divers documents permettant de reconstruire les parcours des individus. Mais l'intérêt réside également dans les notes prises par l'A.S. ou par l'A.I.- lors des équipes techniques notamment-, notes qui retracent les étapes du parcours des allocataires et qui indiquent les actions préconisées par la CLI. Car tous les allocataires sans contrat d'insertion ne sont pas des inconnus pour la CLI et les services sociaux. Ainsi pour la CLI Vals Du Dauphiné, il est possible d'établir quatre profils, à partir de l'étude de 46 dossiers d'allocataires sans contrat d'insertion.

Les « cycliques » : ce sont des allocataires, souvent en couple, qui entrent et sortent du dispositif de manière régulière et fréquente soit parce qu'ils retrouvent un emploi, soit parce qu'ils sont suspendus pour non-signature de contrat. Ces allocataires ne restent souvent pas assez longtemps dans le dispositif pour contractualiser. On peut aussi classer dans ce profil les allocataires qui contactent les services sociaux, prennent rendez-vous, annulent ou ne viennent pas, reprennent rendez-vous, annulent...

Mme X, 26 ans, mariée. Elle entre dans le dispositif fin 2003, en sort en mai 2004 et entre à nouveau début 2005.

Mr X, 25 ans, en couple, un enfant, est entré dans le dispositif en 2002, a été suspendu en 2003 et est entré à nouveau en 2004. Depuis, cet allocataire a été absent à deux reprises aux rendez-vous prévus avec l'assistante sociale.

Les « désabusés » : ce sont des personnes qui sont dans le dispositif depuis plusieurs années avec lesquelles des démarches ont été enclenchées, démarches qui n'ont pas abouti à une sortie définitive du dispositif. Ces personnes sont souvent celles qui annulent les rendez-vous avec l'assistante sociale. Sur les dossiers, il est très souvent noté « découragement, lassitude ».

Mr X, 47, vit seul, niveau 5, a travaillé 5 ans, entre dans le dispositif RMI en 1999 et en sort en 2002. Pendant cette première période des contrats ont été signés et il a participé à des CES et CEC. Il entre à nouveau en juillet 2004.

Mr X, 38 ans, en couple, un enfant, thèse de chimie organique, dernière entrée dans le dispositif en 2002, mais cette personne devait être dans le dispositif avant cette date car elle a déjà été suspendue. La situation a été vue en équipe technique, des propositions d'accompagnement ont été émises, mais cet allocataire est très fragile psychologiquement, il ne veut plus y croire et ne veut engager aucune action.

Les « inconnus » : ces allocataires ne sont pas connus des services sociaux, ils ne se sont jamais manifestés, et ne répondent pas aux convocations de la CLI. Ce sont fréquemment des allocataires qui arrivent par mutation d'autres départements.

Mr X, âge non renseigné, situation familiale non renseignée, entrée dans le dispositif en 2003 et arrivée sur le territoire par mutation en 2004. D'après le service social, aucun document

écrit ne mentionne que cet allocataire est arrivé sur le territoire de l'Isère. Aucune A.S. ne l'a rencontré et aucun référent ne lui a été attribué.

Mme X, 28 ans, situation familiale non renseignée, entre par mutation début 2005. L'A.S. n'a jamais rencontré cette personne et les lettres envoyées par la CLI reviennent avec la mention NPAI.

Les « désinsérés » : ce sont des allocataires qui connaissent de graves problèmes d'isolement et de désaffiliation. Ce sont souvent des hommes confrontés à des problèmes de santé, physiques ou psychologiques, ou qui sont dans des situations de dépendance à la drogue ou à l'alcool.

Mr X, 33 ans, vit seul, depuis 1 an dans le dispositif, problématique d'alcool, actuellement incarcéré en maison d'arrêt.

Mme X, 53 ans, divorcée, niveau 5, ancienneté dans le dispositif: 2 ans, lourds problèmes de santé et d'isolement.

III. COMMENT RENDRE POSSIBLE L'ÉVALUATION DU TRAVAIL SOCIAL ?

En réalisant ce travail sur le non recours aux contrats d'insertion par les allocataires du RMI-travail que nous pourrions qualifier de « suivi-évaluation »- nous nous sommes confrontés, à notre niveau, aux difficultés de l'évaluation de l'action sociale ou du travail social. A savoir : comment articuler de la manière la plus fine et la plus pertinente possible, les techniques quantitatives et qualitatives, pour tenter de résoudre, autant que faire se peut, le clivage entre

les deux niveaux nécessaires au fonctionnement du travail social, à savoir, le social de gestion (l'indicateur de résultat) et le social d'intervention (le qualitatif)¹⁴ ?

1) Entre social de gestion et social d'intervention...

Ce clivage se révèle notamment à travers une opposition hiérarchique, que l'on a parfois touchée du doigt lors de nos entretiens avec les travailleurs sociaux.

« En ce moment, on nous dit en haut qu'il faut faire signer des contrats. Pourquoi, pour que les taux de contractualisation soient bons ? Regardez ils sont déjà pas si mauvais, et puis ça sert à quoi s'il n'y a aucun sens, si le contenu n'est pas pertinent ? On travaille pour les gens, pour leur insertion ou simplement pour avoir de bons taux ? C'est une question de priorité et parfois, on n'a pas les mêmes que nos supérieurs. » (Une A.S.).

D'un côté, les élus et les cadres de l'action sociale en appellent à la rationalité et à l'efficacité. De l'autre, les travailleurs sociaux évoquent, le cas par cas, la singularité de chaque situation, la relation d'aide et l'incertitude des missions.

Comment alors rendre possible l'évaluation et sortir de ce dilemme ? L'approche quantitative, comptable est indispensable à partir du moment où l'on est conscient de ses limites. L'évaluation mesurable des interventions apparaît nécessaire, surtout dans l'optique- qui est celle de l'observatoire- de suivre les phénomènes dans le temps et d'observer leurs évolutions. Parallèlement, avoir la possibilité de se reposer sur des données fiables semble être un point d'appui utile au pilotage des dispositifs. Actuellement et plus que jamais, la gestion du social ne peut faire l'économie des principes de la rationalité et de l'efficacité. Si l'on veut réunir les conditions nécessaires pour mener une évaluation et mesurer l'efficacité d'une politique, il est important d'explicitier les objectifs et de mettre en place des indicateurs de résultats, dont le premier pourrait être un indicateur d'effectivité.

Dans le cadre du dispositif RMI, le taux de non recours aux contrats d'insertion par les allocataires peut être un indicateur de résultats. Mais l'évaluation ne se réduit pas à la production du chiffre. Mesurer un taux de contractualisation ne permet pas de mettre en

¹⁴ Avenel C., « Quelle démarche d'évaluation pour le travail social? », in *Information sociale*, n° 110, 2003.

exergue l'effectivité de l'outil contrat d'insertion et l'effectivité du travail d'accompagnement. Parler d'efficacité dans l'action sociale induit de savoir précisément de quoi on parle et il faut être clair, les indicateurs ne se suffisent pas à eux-mêmes. Est-ce qu'un bon taux de contractualisation est un indicateur d'efficacité ? Car on ne sait rien de l'efficacité des contrats d'insertion, on peut seulement constater qu'ils ne sont pas toujours effectifs. La contractualisation est souvent considérée comme une formalité administrative par les allocataires et par les travailleurs sociaux. Signer un contrat est une chose, mais l'essentiel est ailleurs. L'essentiel est dans les processus d'insertion qui vont se mettre en place, dans les actions qui vont être engagées, dans l'accompagnement, dans tout ce qui va être nécessaire à la personne. L'essentiel est dans l'effectivité des contrats d'insertion. Lorsque l'on analyse des dossiers d'allocataires¹⁵, on voit que certains ont signé plusieurs contrats et que dans chaque contrat, le contenu est identique ; les situations n'évoluent pas, aucune action d'insertion n'a été engagée, les problèmes rencontrés par les allocataires restent les mêmes. Ils ont pourtant eu recours au contrat d'insertion.

L'approche gestionnaire ne doit donc pas conduire à négliger la noblesse du travail social, sa spécificité, son histoire. Il y a d'autant plus de limites à cette approche, qu'il existe des écarts importants entre les objectifs institutionnels officiels et la réalité vécue des travailleurs sociaux, comme des allocataires du RMI. L'ineffectivité est dans ces écarts. L'approche qualitative par entretiens auprès des assistantes sociales retranscrit parfaitement la réalité de l'intervention sociale, de la gestion de l'urgence au quotidien, qui aboutit finalement à un « *bricolage* », dont l'objectif premier est justement d'être efficace. L'ensemble de ce travail auprès des usagers consiste dans une permanente réappropriation et traduction des objectifs officiels. Plus encore face aux allocataires du RMI, face cette hétérogénéité du public, qui fait que chaque situation est tellement différente des autres. La reconstruction de l'intervention est permanente et doit être, chaque jour, réinventée.

2) Entre approche quantitative et qualitative...

Travailler sur le non recours aux contrats d'insertion induit cette articulation des méthodes quantitatives et qualitatives, si l'on ne veut pas passer à côté de l'essentiel. D'un côté, on ne peut se passer d'une approche quantitative et gestionnaire- la mesure statistique du non

¹⁵ Lors du travail sur dossiers, nous avons également analysé des dossiers d'allocataires sans renouvellement de contrat, étant donné qu'au départ l'étude devait porter également sur le non-renouvellement.

recours dans le département-, mais se limiter à cette démarche comptable ne voudrait absolument rien dire. D'une part, parce qu'on nierait les limites liées à la disponibilité et à la qualité des données, d'autre part, et c'est l'essentiel, parce qu'on nierait cette dimension qualitative centrale que comporte le travail social, dont l'efficacité n'est pas réductible à un indicateur qui pourrait être immédiatement quantifiable¹⁶, mais est liée à la capacité à rendre effectif des contrats qui ne s'imposent pas *a priori*.

Car l'analyse du non recours aux contrats d'insertion porte en elle une autre question essentielle : celle du sens du contrat, pour les allocataires, pour les travailleurs sociaux et de sa place dans un accompagnement social. La seule approche quantitative et comptable aurait conduit à occulter cette question. Pour le dire autrement, il n'y a pas de relation proportionnelle entre ce que l'on peut mesurer quantitativement et le travail réel des acteurs qui participe à la production de ce service. Ainsi, s'en tenir au seul fait de compter le nombre de contrats d'insertion mis en œuvre par une Commission Locale d'Insertion aurait conduit à occulter les différences sensibles de traitement entre chaque dossier, le travail qualitatif réalisé par les travailleurs sociaux. Si le travail social est seulement positionné sur le versant des indicateurs quantitatifs, il est privé de son efficacité spécifique, à savoir son travail sur les individus et le lien social, que seul l'approche qualitative peut mettre en lumière.

La tâche des intervenants sociaux est délicate : ils sont en quelque sorte coincés entre l'obligation de faire contractualiser les allocataires et le sentiment que la contractualisation a parfois- et même souvent- trop peu de sens. Le contrat d'insertion n'est pas toujours à même d'abriter l'accompagnement qui va mener les allocataires vers l'insertion professionnelle ou sociale. Nous l'avons vu, dans de nombreuses situations, la non contractualisation est volontaire. La responsabilité des travailleurs sociaux est donc double¹⁷ : pour ne pas priver de l'aide les personnes, ils gèrent la non contractualisation vis-à-vis de leur hiérarchie ; mais pour répondre aux attentes de la loi ils s'efforcent de régulariser les situations au regard du besoin de contreparties. La loi n'étant pas respectée à la lettre à cause de la non juridicité des contrats qui sont généralement proposés et de la massification des problèmes sociaux qui oblige avant tout à verser les allocations et à permettre l'accès à des dispositifs, les agents doivent percevoir les seuils de tolérance de la non contractualisation à travers un enchevêtrement d'objectifs et de logiques de nature très différente. L'intervention sociale doit

¹⁶ Avenel C., « Quelle démarche d'évaluation pour le travail social? », in *Information sociale*, n° 110, 2003

¹⁷ Warin P., projet d'ouvrage, *L'action publique et la subjectivité*, J.L. Genard, F. Cantelli (sous la dir.)

constamment se réinventer pour réaliser un ajustement entre situations individuelles, prise en considération des caractéristiques de la personne et respect d'une obligation sans cesse rappelée par les hiérarchies. La situation personnelle et même la personnalité des demandeurs sont systématiquement appréciées car les intervenants sociaux ne peuvent pas imaginer autrement l'efficacité des choix (ou des résultats) entre un grand nombre de solutions disponibles. En matière d'insertion professionnelle c'est ce qui a notamment conduit à redécouvrir la fonction d'orientation (Jousserandot 2005). Cela n'a rien de surprenant ; la sociologie des organisations a depuis longtemps montré le pouvoir laissé aux acteurs de terrain qui réparent les défaillances des systèmes organisés.

Le fait que le non recours au contrat d'insertion trouve des explications du côté des pratiques et des représentations des professionnels montre bien à quel point, la responsabilité des agents de terrain est centrale. Confrontés à l'application concrète des politiques sociales, la responsabilité des intervenants sociaux est sans cesse grandissante. Leur action au quotidien est décisive et au combien complexe. L'individualisation et la personnalisation des politiques poussent à s'interroger sur la part de subjectivité qui imprègne nécessairement le travail des intervenants sociaux. Ils détiennent ce que Hans Jonas appelle une « responsabilité contractuelle ». Face à des dispositifs d'insertion en mal de légitimité ou à des allocations qui peuvent être intrusives, le travail principal des intervenants sociaux est de rétablir *des confiances*. Confiance des personnes en elles-mêmes, passant par la reconstruction d'une identité sociale et confiance dans les dispositifs proposés. Mais aussi confiance des instances de décision, dans les capacités des personnes à respecter et réussir le contrat. Le rétablissement de ces confiances est au cœur de la fonction de médiation qui caractérise l'action des intervenants sociaux.

Nous en revenons à notre point de départ : travailler sur le non recours aux contrats d'insertion induisait de réaliser un subtil mélange entre méthodes quantitatives et qualitatives et de ne pas fermer les yeux sur les limites de chacune. Ces limites et difficultés sont autant d'apports pour tenter de faire évoluer les choses ; ce travail n'est qu'un premier pas, mais il peut mettre en lumière certains problèmes.

3) Rendre possible l'évaluation du travail social

Evaluer un dispositif signifie s'interroger sur son efficacité : mais face au travail social, comment ne pas se heurter à l'imprécision de la mission, des objectifs ? Avec la décentralisation et la territorialisation des dispositifs, les espaces de régulation se sont reconstruits, les partenariats restent souvent fragiles¹⁸. Le monde des politiques sociales s'est développé selon un mécanisme de multiplication des missions, d'éparpillement des acteurs et de spécialisation des modes d'intervention. Certes les acteurs locaux s'impliquent mais, il n'est pas certain qu'ils sachent, en définitive, selon quels objectifs. Rendre l'évaluation du travail social possible induit au préalable de clarifier les choses- autant que faire se peut- sans négliger chacun des aspects qui font son originalité ; nous l'avons dit, le social de gestion et le social d'intervention. Travailler sur le non recours au contrat d'insertion oblige de s'interroger sur des problématiques plus vastes, telles que les sens de la contractualisation, les spécificités du travail et de l'accompagnement social face aux allocataires du RMI. Il faut redéfinir sans cesse les objectifs et s'interroger en permanence sur les finalités du travail social, pour ne pas passer à côté de l'essentiel.

Beaucoup d'assistantes sociales nous l'ont dit « *faire du contrat, pour faire du contrat, pour faire du chiffre à quoi bon ?* ». Peut-être mais il y a un objectif gestionnaire que l'on ne peut nier. D'un autre côté, la contractualisation a parfois trop peu de sens. Les processus de personnalisation et d'individualisation en marche dans la protection sociale¹⁹, depuis quelques années, font intervenir plus que jamais la prise en considération de données singulières propres au bénéficiaire dans l'attribution d'une aide. Il faut adapter l'accompagnement à la personne, à sa situation, à son comportement afin qu'il soit le plus nécessaire possible. C'est finalement ce que font les A.S. lorsqu'elles ne font pas signer, volontairement, les allocataires.

Alors mesurer un taux de contractualisation est un point de départ essentiel, pour objectiver le travail social et surtout, pour savoir de quoi on parle, « preuve à l'appui ». Mais, il faut ensuite comprendre. Méthodes quantitatives et qualitatives se combinent finalement dans un même but : celui d'ouvrir le débat en mettant en exergue certaines limites, certaines difficultés

¹⁸ Avenel C., « Quelle démarche d'évaluation pour le travail social? », in *Informations sociales*, n° 110, 2003

¹⁹ Lafore R., « Les pratiques d'individualisation des dispositifs d'aide et de soutien », in *Informations sociales*, n°108, 2003.

et en réintégrant la question du non recours dans des problématiques plus larges. Notre objectif n'était pas d'évaluer l'efficacité du travail social face aux allocataires du RMI, ni celle des dispositifs d'insertion. Mais, en démontrant que le non recours au contrat d'insertion peut être induit par les pratiques et les représentations des professionnels, mais aussi par l'inanité de l'offre elle-même et des politiques mises en œuvre, cette question, sans se poser clairement, se profile.

Etudier le non recours aux contrats d'insertion, en tentant d'articuler, au mieux, méthodes quantitative et qualitative peut, d'une certaine manière, permettre d'ouvrir le débat sur la nature des objectifs recherchés, de poser certaines questions et de mettre le doigt sur certains dysfonctionnements. Elle porte peut-être en elle, les prémisses d'une réflexion sur le sens et sur la pertinence d'un élément central du dispositif RMI : le contrat d'insertion et peut être constitutive d'un partage de connaissances pouvant donner lieu à débat. L'idée était de prendre en compte la pluralité des points de vue qui opèrent au sein du travail social et d'associer, sans démagogie, les allocataires. L'évaluation du travail social est un processus qui implique un débat toujours recommencé sur la nature et le sens même du travail social, sur ses finalités. Le débat est ouvert.

En résumé

Vouloir mesurer le non recours aux contrats d'insertion à partir de la base de données du CG38 semble relativement aisé, de prime abord, car les personnes ciblées sont clairement identifiées du fait qu'elles sont déjà allocataires du RMI, donc enregistrées. Cela permet d'ailleurs de mettre en évidence des populations plus vulnérables que d'autres : des hommes seuls, des jeunes de 25 à 29 ans.

Mais très vite, des limites s'imposent pour nous : des items pas toujours remplis, des décalages entre les nouveaux territoires sociaux et les données sur lesquelles nous avons travaillées par souci de comparaison avec 2004, des décalages dans les mises à jour des sorties et des entrées dans le dispositif.

Une approche qualitative peut réduire ces limites : auprès des professionnel(le)s d'une part (adjoints d'insertion et AS) faisant ressortir la confrontation / articulation entre un « travail psycho-social » plus traditionnel et un travail « civil » fortement induit par les contraintes d'un débat public (appliquer un droit), et d'autre part auprès des allocataires eux-mêmes par méthode de questionnaires envoyés chez la personne, suivie d'entretiens par téléphone pour un certain nombre d'entre eux. Enfin l'approche qualitative s'est aussi faite par dépouillement de « dossiers papiers » sur un territoire seulement dans le but d'établir, à partir des parcours des personnes, des profils d'allocataires : les « cycliques », les « désabusés », les « inconnus » et les « désinsérés ».

Enfinement, il s'agit là d'évaluer le travail social : pour ce faire, comment articuler au mieux une logique de gestion (quantitative) dans laquelle malgré tout il faut rentrer et une logique d'intervention (qualitative) dans sa réalité quotidienne (urgence et bricolage).