



**La construction institutionnelle de l'invisibilité sociale :
Compte-rendu et analyse de 14 entretiens avec des décideurs politiques**

Rapport d'étude APEX pour l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
- Marché ONPES/DREES n° 1000099114 - Lot n°5 -



Septembre 2015

**Melaine Cervera
Renaud Hourcade**

Table des matières

Introduction..... 4

1. La démarche..... 4

2. Le contexte : l'invisibilité sociale saisie par les sciences de la société 5

3. La sélection des territoires et des élus..... 9

✓ Les trois élus nationaux..... 9

✓ Les quatre élus des Conseils départementaux..... 10

✓ Les sept maires et adjoints au maire 11

4. Difficultés rencontrées au cours de l'enquête 12

5. Méthodologie 13

I. Représentations de l'invisibilité 14

I.1. L'invisibilité sociale : une notion au contenu hétérogène 14

I.2. « Ceux qui ne viennent pas »: une approche avant tout individuelle de l'invisibilité 16

✓ L'invisibilité comme isolement social..... 16

✓ L'invisibilité comme non-recours aux droits et services sociaux : 17

✓ Le stigmate et la honte : un facteur reconnu d'invisibilisation..... 20

✓ Accueil, bienveillance des services et recours aux droits 22

I.3. Ceux pour qui rien n'est prévu : une approche par les catégories de publics 23

I.4. Ceux qui ne souhaitent pas être vus 24

II. Les principaux publics « invisibles » dans le discours des élus..... 26

II.1. Les jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité 26

II.2. Les personnes âgées pauvres..... 28

II.3. Les familles monoparentales 30

II.4. Les travailleurs pauvres..... 31

II.5. Les étrangers en instance de décision ou en séjour illégal 32

II.6. Les absents des discours : invisibilité perçue et invisibilité non-perçue 33

III. Pratiques politiques	36
III.1. « L'aller vers » en pratiques : quelques initiatives locales	36
✓ Exemple I.....	37
✓ Exemple II.....	38
III. 2. L' « aller vers » dans les petites communes : engagement de l' élu et proximité ..	40
III. 3. Le détection : multiplier les indicateurs	41
✓ Sur le terrain scolaire	41
✓ <i>Via</i> les services de proximité associatifs et les observatoires sociaux locaux.....	42
✓ <i>Via</i> l'identification de situations de fragilité élémentaires	43
III.4. Un prérequis à toute démarche : la domiciliation	45
III.5. Repenser l'accompagnement global du travail social.....	46
✓ En brisant les cloisonnements institutionnels	46
✓ En prévenant les ruptures de parcours et les processus « d'invisibilisation ».....	47
✓ En harmonisant la circulation des informations confidentielles.....	49
III.6. S'occuper des « invisibles » est-il « porteur » politiquement ?	51
 Conclusion	 54
 Références citées	 55
 Annexes	 57
✓ Annexe 1 : Liste des 14 entretiens réalisés	58
✓ Annexe 2 : Les trois guides d'entretien supports.....	60
✓ Annexe 3 : Les formes d'invisibilité selon la théorie philosophique de la reconnaissance	66

Introduction

1. La démarche

Dans la continuité d'un premier rapport publié en 2014¹, l'ONPES a souhaité approfondir sa connaissance des mécanismes qui contribuent à construire « l'invisibilité sociale » de certains publics et de mieux identifier les réalités que ce phénomène recouvre. Un travail en deux volets a été lancé à cet effet en mars 2015. Son premier axe consistait en une étude approfondie de certains publics « invisibles » : jeunes précaires en milieu rural, travailleurs non salariés, entourage des enfants placés. Son second axe visait à mieux comprendre les facteurs médiatiques, politiques et institutionnels qui contribuent à entretenir certains « angles morts » de l'action publique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le cabinet associatif APEX s'est vu invitée à contribuer à cette recherche du point de vue de la construction institutionnelle et politique de l'invisibilité sociale, en questionnant les représentations sociales des élus pour comprendre les « mécanismes d'invisibilisation ». Pour cela, une série d'entretiens a été organisée avec quatorze décideurs politiques sélectionnés à trois échelons de l'action publique : les villes, les départements et la représentation nationale.

Un postulat de cette démarche est que l'une des dimensions fondamentales de l'invisibilité est cognitive : elle se loge dans les représentations des décideurs quant aux publics les plus concernés par l'aide sociale, aux problématiques prioritaires, aux moyens d'action légitimes et efficaces dans la perspective d'améliorer la situation. Ce sont ces représentations que la démarche d'entretien s'est efforcée de saisir, en tentant de comprendre ce qu'elles doivent à différents facteurs, comme l'environnement médiatique, l'appartenance politique, les particularités territoriales. Il s'agissait de mesurer parallèlement la manière dont en elle-même « l'invisibilité sociale » de certains publics est un problème connu et traité par les acteurs politiques. L'autre objectif principal des entretiens était d'identifier les moyens par lesquels ces élus (en s'appuyant le cas échéant sur leur administration) ont tenté de répondre à l'une ou l'autre des problématiques relevant de « l'invisibilité sociale » de certains publics.

¹ FORS Recherche sociale, 2014, *Etude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique*, ONPES, mai.

2. Le contexte : l'invisibilité sociale saisie par les sciences de la société

Il n'est pas inutile, avant de présenter les résultats d'une recherche sur « l'invisibilité sociale » de certains publics, de retracer rapidement les contours de cette problématique dans les sciences sociales. Dans une acception générale, philosophique et anthropologique, l'invisibilité sociale renvoie, en premier lieu, aux processus de reconnaissance / méconnaissance qui participent de l'inscription de l'individu dans la société². D'après la philosophie et la sociologie de la reconnaissance, l'identité (le fait de se connaître et d'être connu comme) se façonne au travers d'une expérience émotionnelle et relationnelle avec les différentes sphères du monde social (la famille, le travail...), où peuvent se mettre en œuvre divers degrés de respect ou de mépris. La visibilité sociale, dans ce contexte, prend la forme d'un kaléidoscope infini de regards collectifs : visibilité d'un individu dans la sphère familiale, visibilité médiatique d'une cause ou d'un sujet, visibilité d'un groupe de personnes face aux institutions, visibilité d'un statut dans l'espace public³. L'être « invisible », dans la mesure où il est exclu par ces jeux de regards, est tout simplement renvoyé à son inexistence. La « visibilité sociale » peut également recevoir une acception un peu plus restreinte dans laquelle c'est à l'échelle des groupes et catégories, et non à celle d'un individu particulier, qu'est envisagée la relation dialectique aux mondes sociaux.

C'est la définition qu'en donne, par exemple, le sociologue Olivier Voirol, en présentant l'invisibilité sociale comme :

« Le processus par lequel des groupes sociaux, généralement définis en termes de capital économique, de genre ou de statut, bénéficient ou non d'une attention publique » (p. 16).

O. Voirol cite l'exemple des femmes, longtemps rendues absentes de l'espace public du fait de structures légales, institutionnelles ou même scientifiques qui ne leur donnaient aucune place.

Cette définition conduit plus directement au cœur de ce qui peut constituer la dynamique de visibilité / invisibilisation dans le cadre de politiques publiques particulières. De quelle manière le politique est-il soumis aux effets de visibilité du monde social ? Dans quelle mesure y contribue-t-il ? Ces questions renvoient au processus plus général de « construction des problèmes publics » : qu'est-ce qui fait qu'à un moment donné, un sujet

² Axel Honneth, Judith Butler, Nancy Fraser... Avant les théoriciens les plus récents de la reconnaissance, on peut faire remonter ces thèmes à Jean-Paul Sartre. Pour une synthèse des usages de l'invisibilité, voir Olivier Voirol, « Visibilité et invisibilité : une introduction », *Réseaux*, 2005/1 (n°129-130), p. 9-36 et « Les formes de l'invisibilité », *Le temps philosophique*, 2009, n°13, Publications du département de philosophie Paris Ouest Nanterre La Défense, p.117-140.

³ Un encadré présenté en annexe 3 reprend la typologie des formes d'invisibilité élaborée par la philosophie de la reconnaissance à partir des propositions d'Olivier Voirol.

ou une catégorie de population est jugée mériter une attention publique, un dispositif spécifique, une politique publique particulière ?

Moins que des critères objectifs hypothétiques de gravité, ce sont les processus sociaux de construction de l'attention qui produisent la « visibilité », et donc le traitement public d'un sujet :

« Du plus tragique au plus anecdotique, tout fait social peut potentiellement devenir un 'problème social' s'il est constitué par l'action volontariste de divers opérateurs (presse, mouvements sociaux, partis, lobbies, intellectuels...) comme une situation problématique devant être mise en débat et recevoir des réponses en termes d'action publique (budgets, réglementation, répression...) »⁴

Les politiques de solidarité et de lutte contre l'exclusion sont bien entendu sujettes à ces dynamiques bien mises en évidence par la sociologie de l'action publique. Elles conduisent à penser qu'on aurait intérêt à penser « l'invisibilité sociale » dans le cadre plus général d'une « invisibilité du social ».

En effet, avant d'interroger l'insuffisante prise en compte de certaines catégories de publics, il faut souligner sa toile de fond : le relatif « effacement » de la question sociale en tant que telle, du point de vue de sa présence dans l'espace public, comme objet de mobilisation, de débat et d'action politique. Alors même que les processus d'exclusion évoluent, que les inégalités se creusent et que la question sociale se transforme⁵, l'attention publique générale pour cet enjeu apparaît faible, sinon même contrariée par des approches qui font des problèmes de fraudes, d'abus et « d'assistanat » les priorités d'action.

Les représentations de ce qui constitue le secteur social et la solidarité publique s'en trouvent troublées. Le cas de la « disparition de la classe ouvrière »⁶ est un bon exemple de ces effets de perception dans le sens où celle-ci n'a pas « disparu », mais subit plutôt des mutations qui changent son visage et les représentations qui y sont attachées : fragilisation et fragmentation des statuts dans la sphère de l'emploi (recours aux CDD, à l'intérim), affaiblissement des solidarités liées au travail, affaiblissement des porte-parole traditionnels (mouvement syndical, parti communiste), désintérêt médiatique et politique. La question ouvrière existe sous bien des aspects, mais elle n'est pas reconnue comme telle, ce qui atténue l'attention politique qui lui est portée. La pauvreté subit les mêmes effets de

⁴ Erik Neveu, 1999, « L'approche constructiviste des 'problèmes publics'. Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Etudes de communication*, 22, p. 41. Voir également Erik Neveu, 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.

⁵ Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard ; 2009, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil ; Serge Paugam, 2005, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, PUF ; 1991, *La disqualification sociale*, PUF ; ou encore Richard Senneth, 2014, *Ensemble. Pour une éthique de la coopération*, Albin Michel.

⁶ Stéphane Beaud et Michel Pialoux, *Retour sur la condition ouvrière*, Paris, Fayard, 1999.

représentation, qui aboutissent, sauf situation ponctuelle, à reléguer la question au second rang du débat public et de l'action politique.

Le titre d'un document récent de l'Observatoire des inégalités résume ce phénomène de façon aussi lapidaire qu'efficace : « Les pauvres décrochent : qui s'en soucie ? »⁷. L'ordre des priorités publiques s'est en effet modifié depuis les années 1970, éclairant des enjeux autrefois occultés, mais laissant dans l'ombre un ensemble de citoyens en difficulté :

« Les 'nouvelles inégalités' de genre, de couleur de peau, entre territoires ou génération, dont hier on minimisait il est vrai l'existence, ont aussi servi à occulter la force des inégalités entre milieux sociaux, écrit Louis Maurin. L'ampleur des moyens mis en œuvre pour défendre la 'parité' ou la 'diversité' est sans commune mesure avec le combat contre les inégalités sociales (...) Qui s'inquiète aujourd'hui de cette fracture sociale ? ».

Saisi comme un processus général attaché aux situations contemporaines de précarité, l'idée d'une invisibilité sociale a été abordée de diverses manières dans la sphère intellectuelle. *La Misère du Monde*⁸, de Pierre Bourdieu, se voulait un éclairage sur l'expérience sociale ordinaire des milieux populaires, basée sur de longs témoignages. Il y a dix ans, un essai sur *La France invisible*⁹ balayait plus largement divers aspects d'une France qui ne fait pas la « Une » des journaux, en dehors des périodes de crise ou de stigmatisation. Dans un pays rendu « aveugle à lui-même », le projet était de remettre en lumière « des populations qui, malgré leur nombre, sont masquées, volontairement ou non, par les chiffres, le droit, le discours politique, les représentations médiatiques, les politiques publiques, les études sociologiques ou les catégorisations dépassées qui occultent leurs conditions d'existence ».

Dans un registre assez proche, le *Parlement des Invisibles*¹⁰, de Pierre Rosanvallon, est une œuvre collective visant à donner la parole à un peuple ordinaire rarement autorisé (ni préparé) à la prendre. « Une impression d'abandon exaspère aujourd'hui de nombreux Français. Ils se trouvent oubliés, incompris, pas écoutés » écrit le professeur du Collège de France pour expliquer son initiative. Elle ne porte pas sur les seules couches populaires, mais propose plus largement de remettre l'expérience de vie ordinaire au cœur de la démocratie. Un ouvrage récent de science politique s'est penché sur le caractère plus particulièrement

⁷ Louis Maurin, « Les plus pauvres décrochent, qui s'en soucie ? », Observatoire des Inégalités, extrait du premier « Rapport sur les inégalités en France », juin 2015, publié sur le site http://www.inegalites.fr/spip.php?page=analyse&id_article=2066&id (accédé en septembre 2015).

⁸ Pierre Bourdieu (dir.), *La Misère du Monde*, Paris, Le Seuil, 1993.

⁹ Stéphane Beaud, Joseph Confavreux, Jade Lindgaard (dir.), *La France Invisible*, La Découverte, 2006. Dix ans plus tard, un quotidien comme *Libération* peut reprendre ces termes, en conduisant à flouter le débat : Sonia Faure, « France invisible contre minorités visibles », *Libération* du lundi 5 octobre 2015, p.22.

¹⁰ Pierre Rosanvallon, *Le Parlement des invisibles*, Le Seuil, Raconter la vie, 2014, 68 p. La publication d'ouvrages (éditée au Seuil dans la collection *Raconter la vie*) s'accompagne d'un site internet : raconterlavie.fr/collection/le-parlement-des-invisibles.

« inaudible » des personnes en situation de précarité, montrant comment l'invisibilité s'accompagne souvent d'un retrait par rapport à la participation politique, qui ne signifie pas cependant l'absence d'une opinion¹¹.

Dans une perspective plus directement liée à l'action publique, « l'invisibilité sociale » peut être abordée sous un angle plus technique, s'intéressant avant tout aux mécanismes institutionnels « d'invisibilisation », aux effets non-recherchés de certains instruments des politiques publiques (les modes de production statistique par exemple ou le partage des compétences entre échelles de gouvernement, ou encore les effets de seuil liés au revenu ou à l'âge) ou aux situations de catégories particulièrement mal connues ou mal couvertes. Ce sont alors les « angles morts », les publics placés aux marges des dispositifs sociaux, qui sont au centre de la question.

Les instruments, cependant, ne sont jamais de simples objets techniques. Ils sont eux-mêmes les dépositaires d'un certain nombre de principes, de valeurs, de représentations sociales ou d'habitudes de pensée, sur les cibles à atteindre ou les moyens légitimes d'agir, qu'ils contribuent en retour, du fait de l'apparente neutralité des outils, à rendre naturels¹². Il y aurait donc une erreur à dissocier l'étude des instruments des politiques sociales de leur environnement idéologique et cognitif. Il est plus raisonnable de faire l'hypothèse que « l'invisibilité sociale » de certains des publics de l'action sociale est produite par les instruments de cette politique, mais que ces derniers ne font que répercuter des visions dominantes des problèmes à traiter, des priorités et des moyens d'action jugés légitimes. C'est en s'intéressant aux perceptions, représentations et pratiques des décideurs politiques que cette étude espère pouvoir lever un coin de voile sur les mécanismes de « l'invisibilité sociale ».

¹¹ Céline Braconnier, Nonna Mayer (dir.), 2015, *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires*, Paris, Presses de Sciences Po.

¹² Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.

3. La sélection des territoires et des élus

Missionnées sur la réalisation de 14 entretiens semi-directifs, l'APEX a veillé dans sa sélection à respecter une certaine diversité des types de territoire et des appartenances politiques des acteurs interrogés. Le panel devait être constitué de 4 élus nationaux, 4 présidents (ou décideurs politiques) des Conseils départementaux, 6 maires (ou décideurs politiques des communes)¹³.

Pour les conseils départementaux et villes, un travail préalable de documentation a été effectué pendant plusieurs semaines de manière à identifier les territoires et élus les plus pertinents selon des critères de taille du territoire, profil socio-économique, orientation politique. Pour les élus nationaux, ce travail de documentation a été guidé par le souci d'inclure dans le panel des personnalités ayant pu développer une vision de l'un ou l'autre des aspects couverts par le sujet, à côté d'autres élus qui n'en sont pas particulièrement spécialistes. Ces études préalables ont permis, par ailleurs, de prendre connaissance de rapports et études territoriaux sur ces sujets, de documents stratégiques de collectivités territoriales, de travaux parlementaires sur les sujets liés au thème de l'invisibilité sociale, donnant une idée des orientations des réflexions politiques sur ces sujets.

✓ Les trois élus nationaux

- Sénat : un sénateur (Parti Socialiste) **(n°1)** ; une sénatrice (Les Républicains) **(n°2)**
- Assemblée nationale : un député (Parti Socialiste) **(n°3)**.

¹³ 7 maires ou adjoints ont finalement été rencontrés en entretiens semi-directifs, le panel comptant 14 entretiens. Nous avons dû renoncer à un entretien avec un député, plusieurs fois repoussé avant d'être annulé. Au total, 6 femmes et 8 hommes ont été interrogés. Le récapitulatif des entretiens est présenté en annexe 1.

✓ Les quatre élus des Conseils départementaux

La composition de ce panel a répondu à des critères de profil du territoire (en termes de taille et caractéristiques socio-économiques) mais aussi de disponibilité des répondants. Des contacts et relances infructueux effectués initialement auprès de certains autres départements (par exemple : Loiret, Pas-de-Calais, Val d'Oise, Aube, Sarthe) ont conduit à des choix de substitution, qui ont veillé malgré tout à conserver les critères de répartition des cas au sein du panel.

Numéro de l'entretien ¹⁴	Département	Population - densité hab/km ²	Contextes sociaux	Indicateurs sociaux ¹⁵		Majorité
				Tx de chômage	Revenu (médiane / foyer)	
n°7	Département d'Ile-de-France	1 341 831 / 5476,2	Urbain – banlieue parisienne	12,3 %	21 359	PC
n°5	Département de l'Ouest	1 296 364 / 190	Mixte rural / urbain - agglomération	10,5 %	25 700	PS
n°4	Département du Sud-Ouest	654 000 / 85,9	Mixte urbain / rural	10,6 %	24 355	Modem
n°6	Département du Centre	432 107 / 73,5	Rural / Péri-urbain éloigné	11,5 %	20 310	LR

¹⁴ Tous et toutes sont vice-président(e)s de leur conseil départemental en charge des solidarités.

¹⁵ Source : INSEE, fiches territoires.

✓ **Les sept maires et adjoints au maire**

Comme pour les départements, la composition de la liste de villes a répondu à des critères de profil de la commune (en termes de taille et caractéristiques socio-économiques) mais aussi de disponibilité des répondants. Un certain nombre de contacts pris avec d'autres villes n'ont pas débouché sur l'obtention d'un entretien (par exemple : Calais, Sevran, Etampes, Provins, Uzès, Melun).

Numéro de l'entretien	Commune	Population	Contexte	Indicateurs sociaux ¹⁶		Majorité
				Tx de chômage	Revenu (médiane / foyer)	
n°8	Ville du Sud-Ouest	241 000	Urbain – agglomération régionale	15,1 %	26 408	LR
n°14	Ville de l'Ouest	209 000	Urbain – agglomération régionale	14,8 %	24 115	PS
n°12	Ville d'Ile-de-France	108 274	Urbain, Banlieue de Paris	23,7 %	14 385	PC
n°10	Ville du Nord	49 289	Urbain, Nord	20,7 %	17 244	UDI
n°11	Petite ville de l'Ouest	4382	Urbain, agglomération	8,3 %	22 996	DVG
n°13	Bourg de l'Ouest	2842	Urbain, semi-rural	5,9 %	21 924	PS
n°9	Bourg du Sud-Ouest	1856	Rural agricole	7,6 %	17 849	DVD

¹⁶ Source : INSEE, fiches territoires.

4. Difficultés rencontrées au cours de l'enquête

L'accessibilité des élus s'est révélée délicate. Dans une majorité des cas, il a fallu de nombreux contacts et relances, courant parfois sur plusieurs mois, pour obtenir un entretien. Les agendas assez chargés des représentants politiques (auxquels le cumul des mandats apporte une évidente contribution) sont naturellement l'une des raisons de cette difficulté. Les congés estivaux de juillet-août tombant au milieu de la période d'étude n'ont pas non plus facilité les choses. Mais il faut voir aussi dans cet empressement souvent faible à répondre à l'enquête un effet du caractère marginal et peu « approprié » par de nombreux élus du thème en jeu : n'ayant souvent pas d'action emblématique à faire valoir sur la question des « publics invisibles », c'est parfois sans grande motivation que certains élus ont accepté de nous recevoir¹⁷.

Particulièrement difficile a été l'obtention d'entretiens avec des élus généralistes (notamment les maires et présidents de conseils généraux). Se jugeant moins aptes à évoquer ce sujet (et se disant de toute manière trop occupés lorsqu'il s'agissait de grandes villes), ils ont systématiquement renvoyé les enquêteurs vers leurs adjoints spécialisés, sans possibilité de les convaincre d'accorder eux-mêmes un entretien. Certains, au niveau de territoires de plus petite taille, ont néanmoins bien voulu répondre à nos questions (entretiens N°13 et N°11).

Enfin, il faut souligner les obstacles particuliers rencontrés dans le cas des élus départementaux. Du fait des élections organisées en avril 2015, de nombreux conseillers généraux ont été renouvelés, soit du fait d'un changement de majorité, soit sous l'effet des nouvelles règles institutionnelles qui ont imposé un redécoupage des cantons et la présence d'une femme parmi les binômes présentés. Ces changements, associés à une assez large alternance politique (29 départements ont basculé) ont provoqué un renouvellement des exécutifs départementaux. L'enquête s'est donc focalisée autant que possible sur des élus déjà en place lors du mandat précédent, tout en respectant une variété des étiquettes politiques et des types de territoire. Cette sélection, puis l'approche des élus en question (certains ayant refusé un entretien), n'a pas été facile à réaliser dans les délais qui étaient ceux de l'étude. Le panel finalement constitué répond cependant bien à aux critères définis au préalable et vise à assurer une certaine représentativité des cas explorés.

¹⁷ 37 contacts d'élus ont été effectués par l'APEX aux différents niveaux territoriaux et plusieurs relances (2 à 3) ont été également effectuées pour chacune de ces prises de contact.

5. Méthodologie

Du fait de son mode de construction, cette étude vise avant tout à dresser un panorama indicatif des manières dont des maires, élus de conseils départementaux et certains parlementaires peuvent percevoir le problème de l'invisibilité. Elle permet d'entrevoir les particularités liées à chaque échelle de gouvernement, mais aussi aux caractéristiques des territoires. Elle repère, à la manière d'un sondage ponctuel davantage que par balayage systématique, un certain nombre d'initiatives locales initiées pour faire face à cette difficulté. Ce travail ne prétend pas à la représentativité, du fait du caractère très limité de son échantillon par rapport à la population de référence (la France compte plus de 30 000 maires et adjoints en charge de l'action sociale, 202 présidents de département et adjoints en charge des politiques de solidarité et 925 parlementaires).

Pour chaque entretien, une grille d'entretien a été préparée dans le but de conserver un jeu de questions homogène d'un entretien à l'autre et de manière à ne pas perdre de vue les informations essentielles à recueillir. Cette grille a été adaptée au cas par cas, à la suite d'un travail préparatoire, afin de prendre en compte les caractéristiques de chaque territoire ou élu¹⁸. En moyenne, les entretiens ont duré une heure et six minutes.

La méthode suivie (entretien semi-directif) a veillé à laisser au maximum s'exprimer les acteurs : le but étant de recueillir leurs perceptions des sujets liés au thème de « l'invisibilité sociale » il était important de ne pas définir *a priori* le contenu de cette notion pour ne risquer d'orienter les réponses vers tel ou tel catégorie ou mécanisme. Il s'agissait ainsi de recueillir au maximum des visions personnelles, spontanées, afin de dessiner un tableau plus fidèle des perceptions des acteurs. C'est seulement dans un second temps, généralement la deuxième moitié de l'entretien, que des questions plus ciblées sur des aspects particuliers de l'invisibilité sociale ont été posées, afin de mieux comprendre pourquoi telle ou telle situation ou catégorie n'avait pas été mentionnée.

Tous les entretiens ont été enregistrés et retranscrits intégralement. La base de données et le corpus de textes ainsi constitués ont fait l'objet d'un traitement systématique et comparatif.

¹⁸ Chaque guide d'entretien support est présenté en annexe n°2.

I. Représentations de l'invisibilité

I.1. L'invisibilité sociale : une notion au contenu hétérogène

Les entretiens semi-directifs ont permis de dégager les représentations des élus interrogés sur les contours de ce qui constitue l'invisibilité sociale de certains publics de l'aide sociale. Si le terme n'a pas posé de difficultés de compréhension, il a donné lieu en revanche à une gamme assez large d'interprétations sur ce qu'il pouvait recouvrir. Cette hétérogénéité va de pair avec une vision généralement hésitante de ce qui rentre ou non dans la catégorie, à laquelle se superposent souvent d'autres dialectiques (publics accompagnés / non accompagnés, dans l'emploi / hors de l'emploi, médiatiques / non médiatiques, par exemple). Dans la plupart des cas, la notion d'« invisible » a souvent paru d'un maniement peu habituel et la réflexion sur son contenu souvent élaborée au fil même du propos lors de la situation d'entretien, par rattachement à d'autres notions mieux balisées (le non-recours en particulier, mais aussi l'isolement social ou la précarité). En d'autres termes, si les élus comprennent bien spontanément de quoi il peut être question, ils sont peu nombreux à disposer d'une vision déjà élaborée du sujet de « l'invisibilité sociale » et à manier le terme avec précision et habitude.

Généralement, ce « bricolage » n'a pas empêché de nombreuses idées et visions d'être exprimées sur les types de publics concernés, sur les mécanismes en cause ou sur ce qu'il conviendrait d'améliorer. C'est souvent les « remontées du terrain » qui servent de base aux connaissances des élus, constitués des témoignages directs reçus des administrés et de la mise en œuvre des politiques publiques par les administrations. Il s'y ajoute dans certains cas des rapports d'études menées localement sur l'un ou l'autre des enjeux de l'invisibilité (souvent le non-recours), la mention de travaux d'organismes comme l'UNCCAS, ou, plus rarement, la lecture d'essais ou d'ouvrages de science politique et de sociologie.

Comme nous allons le développer dans la suite du rapport, l'approche de cette problématique par les décideurs politiques interrogés reflète d'assez près les thèmes placés au cœur du débat sur les politiques sociale au cours de la dernière décennie : les enjeux du non-recours, des travailleurs pauvres, de la précarité des jeunes de moins de 25 ans, des « petites retraites » par exemple sont des sujets qui reviennent souvent dans les entretiens, sans qu'il s'agisse toujours de catégories ou de problèmes « invisibles » du point de vue de l'action sociale.

Il faut noter malgré cela que peu d'élus ont mis en doute l'utilité ou la portée de la notion d'« invisibilité » ou d'« invisibles » pour aborder ensemble ces différentes problématiques. Dans son rapport préalable pour l'ONPES¹⁹, le cabinet FORS notait pourtant le caractère souvent peu homogène des situations rassemblées sous le vocable « d'invisibilité sociale ». L'un des élus, rejoignant cette critique, y a ajouté l'idée d'un « effet de mode » qui pourrait conduire à regrouper artificiellement des situations trop différentes :

« Pour moi, « invisible » c'est un peu trop restrictif. Je trouve que, comme pour toutes ces nouvelles notions, à un moment quelqu'un, un groupe ou un collectif nous incite à réfléchir à une notion... et puis après on se l'accapare, ça devient trop du marketing et on oublie que derrière le mot d' « invisibilité » se cache tout un ensemble de processus qui ne peuvent pas être contenus dans un seul mot. »²⁰

C'est à vrai dire un cas unique. Pour l'ensemble des acteurs interrogés, cette notion fait sens et ne pose pas réellement de difficulté.

Quelques élus, minoritaires, ont pu mettre en avant par ailleurs des représentations critiques de l'« invisibilité sociale », soulignant l'existence d'une invisibilité volontaire (repli sur sa communauté) ou stratégique (dissimulation de situations illégales, fraudes aux prestations sociales), tout en reconnaissant parallèlement l'existence d'insuffisances dans les systèmes de solidarité.

« On a identifié des gens qui s'installaient chez nous parce qu'ils émargeaient dans les deux endroits, et elles faisaient valoir deux droits, jusqu'à ce qu'on puisse croiser les fichiers. Mais ils étaient habitués à avoir deux voire trois, voire quatre, voire cinq RSA. »²¹

¹⁹ FORS Recherche Sociale, 2014, *op.cit.*

²⁰ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

²¹ N°6, 2 septembre 2015, Département du centre de la France de la France.

I.2. « Ceux qui ne viennent pas » : une approche avant tout individuelle de l'invisibilité

Les premières questions des entretiens ont donné la parole aux élus sur le thème de leur vision de l'invisibilité. Cela a été l'occasion, pour la plupart, de se pencher sur les mécanismes principaux qui concourent à rendre « invisibles » certaines catégories de publics. Une vision en deux volets a alors le plus souvent émergé. La première, dominante dans les discours spontanés des élus, privilégie une approche individuelle de l'invisibilité.

L'invisibilité concerne des *individus* (et non des catégories) qui ne viennent pas aux services sociaux. Elle rejoint alors la question du non-recours. La seconde, plus orientée par une réflexion sur les instruments d'action publique, concerne des situations qui sont connues mais qui ne rentrent pas dans les dispositifs. Il s'agit alors plutôt d'interroger la façon dont les politiques sociales sont construites, en termes de catégories d'action, de règles, et d'instruments.

Dans ces deux cas, l'« invisibilité sociale » est envisagée dans la perspective d'un rapport au travail d'accompagnement social, par le biais des CCAS dans le cas des communes et des services d'action sociale départementaux (maisons de la solidarité, par exemple) dans le cas des départements. Mais l'invisibilité sociale a parfois aussi été envisagée dans une perspective plus sociétale, où les carences des dispositifs sociaux sont mises en relation avec des situations plus générales d'effacement de la vie sociale et d'isolement.

✓ L'invisibilité comme isolement social

Le discours des élus interrogés laisse souvent transparaître une vision de l'invisibilité qui privilégie un niveau individuel plutôt que collectif, où les dimensions d'isolement et de non-recours agissent comme les mécanismes principaux. Font ainsi partie des « invisibles » avant tout des *personnes* qui ne se signalent pas aux services sociaux malgré leurs difficultés. Les propos de l'adjoint au maire à la solidarité et à la cohésion sociale d'une importante ville de l'Ouest de la France, mettent le doigt sur ces deux mécanismes légèrement différents : une situation d'isolement social général, qui ne concerne pas que le rapport aux institutions, et une invisibilité plus institutionnelle :

« Pour moi, il y a deux types d'invisibilité : en tant qu'élus, l'incarnation de l'invisibilité, c'est la personne - tout du moins sur le territoire dont j'ai la charge - la personne qui est complètement isolée, chez elle, qui ne sort pas. Quand on fait du porte-à-porte, vous vous en rendez compte, ou les gens le disent : ils n'ont ouvert à personne depuis 15 jours. C'est un frère, une connaissance qui va faire les courses... A ce niveau-là, ce sont des gens qui ne vont plus être en capacité d'assurer eux-mêmes l'accès à leurs droits. Alors ils sont d'autant plus loin d'une dynamique d'insertion. Et puis il y a un autre type d'invisibilité, c'est ceux qui sont en train de chuter, on en voit pas mal. Des gens qui ont pu avoir une situation sociale très enviable et qui perdent tout pour tout un tas de raison. C'est le commerçant qui perd son commerce, qui divorce d'avec sa

femme, etc. Et qui n'a pas le réflexe, tant qu'il est encore en capacité de le faire, d'aller solliciter les services sociaux. Il ne le fait pas parce que la première fois est toujours la plus difficile : soit on pense rebondir, soit on se rend compte que l'environnement familial, amical n'est pas forcément le bon recours, et on peut être suffisamment en difficulté pour que cela devienne du coup difficile de franchir le pas, on n'a plus accès à l'information de la même manière, etc. Et là, on est face à un truc où je suis sûr que l'on loupe plein de gens. Il faut récupérer les gens très vite, parce qu'après c'est très difficile. Je pense que c'est cette invisibilité - l'accès au droit - qui détermine tout le reste. Parce qu'à partir du moment où vous vous rattachez à un service social ou à tous types d'activité, par un bout ou par un autre, c'est à ce moment-là où vous allez pouvoir revenir dans une logique d'insertion et d'accès aux droits. »²²

✓ **L'invisibilité comme non-recours aux droits et services sociaux :**

La plupart des élus s'appuient sur des récits semblables, qui les amènent à résonner spontanément en termes de trajectoires personnelles particulières, marquées par des « accidents de la vie » qui peuvent être divers, plutôt qu'en termes de catégories d'intervention publique qui seraient maintenues collectivement à l'écart des dispositifs d'intervention. Une telle approche dépasse de loin les situations, somme toute rares, de réclusion sociale. Elle peut concerner des individus insérés socialement, mais que leur trajectoire personnelle conduit à traverser de graves difficultés qu'ils ne signalent pas. L'extrait ci-dessous propose une illustration de ce type d'approche, où domine l'idée de processus d'invisibilisation que se joueraient au niveau de l'individu :

« Ces gens qui ont un emploi en CDI, stable, et qui sont de fait sans toit... On a une rencontre mensuelle avec le commissaire de Police [dans la ville où je suis élu]. Il nous signalait le cas d'une prof vacataire qui vit dans sa voiture depuis deux ans... (...). C'est une personne avec des problèmes psychologiques, sûrement, mais en même temps, elle n'a pas fait de démarche auprès des services sociaux. Donc il y a une barrière à caractère psychologique. Parce que très franchement, sur le territoire, toute personne en difficulté... On est quand même dans la 5^e puissance mondiale, dans un des plus grands départements de France... Certes il y a des personnes isolées, des gens fracassés, mais il y a un maillage de services publics, de dispositifs, qui existe de fait, partout. (...). Il y a des services sociaux dans les villes, des EDS [Espaces Départementaux de Solidarité] partout, donc, sans doute il y en a qui échappent, mais... Il y a aussi des conventions avec les partenaires, la CAF, Pôle Emploi... Sans forfanterie, dans le département X, quelqu'un qui a besoin de s'adresser à des

²² N°14, 1^{er} septembre 2015, Grande agglomération de l'ouest de la France.

services sociaux... Il n'y a pas un endroit où il n'y en a pas. L'autre chose est qu'il le fasse »²³.

Le fait de ne pas effectuer les démarches qui permettraient d'obtenir un accompagnement ou un droit est souvent pointé par les élus comme l'un des facteurs principaux de l'invisibilité. Par définition, ne peuvent pas être connus de l'administration ceux qui ne se font pas connaître. Cette absence de démarche, qui peut se dire aussi dans les termes du « non-recours »²⁴, pose la question de l'exercice effectif des droits théoriquement ouverts. Notons que la mise en avant de ce problème conduit à envisager l'invisibilité comme le résultat d'une attitude personnelle :

« Évidemment [l'invisibilité] me fait penser à tout ce qui relève du non-recours et au fait que **des gens ne viennent pas réclamer leurs droits** fondamentaux. La notion de non-recours me fait immédiatement penser à celle du travail social : comment se fait-il que, alors même que l'on a des droits, qui sont assez importants particulièrement en France, et un certain nombre de dispositifs législatifs qui permettent normalement de les garantir, comment se fait-il qu'on en arrive tous à constater que nous sommes dans un registre de non-recours ? »²⁵

« Dans la statistique publique, ces gens-là, on a du mal à les identifier, **des personnes qui ne nous contactent pas, qui ne viennent pas nous voir**, et on a du mal en effet à toucher cette population-là. Donc c'est une vraie question, ici, au département, sur cette question du non-recours au droit, comment on arrive à identifier ces personnes-là, pour leur permettre de réintégrer les systèmes au moins pour qu'ils puissent accéder aux droits élémentaires. »²⁶

« L'augmentation de 2% par an cinq ans du plan pauvreté, c'est incontestablement un objectif positif. Mais ça ne répond pas aujourd'hui au montant très très important, en pourcentage, du non-recours. Pour le RSA activité, c'est 66 %. Le RSA, ça doit être de 30, 33 % je crois. Les complémentaires - santé ça atteint 70 %. Donc il y a un

²³ N°7, 23 septembre 2015, Département d'Ile-de-France.

²⁴ Présent dans le débat public depuis les années 1990, le problème du « non-recours » est un aspect des politiques sociales particulièrement bien couvert par les recherches, discours et rapports publics de ces dernières années. Cela peut expliquer pourquoi c'est également l'un des aspects qui vient le plus rapidement à l'esprit de nos interlocuteurs au cours des entretiens.

Pour des analyses d'ensemble voir *Vie Sociale*, 2008, « Ceux qui ne demandent rien. Le non-recours aux droits sociaux », n°1/2008, Publication du Cédias, Musée Social ; Rapport IGAS, *Rapport de la mission « quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien. »*, M. Hauchamp, P. Naves, D. Tricard, 2005, 337 p. On pourra consulter également le rapport final du comité d'évaluation du RSA (2011) ou les recherches de l'Observatoire des non-recours aux droits et services, hébergé par l'IEP de Grenoble, notamment ODENORE, *L'Envers de la 'fraude sociale'. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2012.

²⁵ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

²⁶ N°5, 9 juillet 2015, Département de l'ouest de la France.

problème **d'insuffisance de la connaissance des droits**. Et là on aborde une question qui est extrêmement vaste.²⁷

✓ **L'empreinte cognitive de l'individualisation des droits et responsabilisation des usagers :**

L'une des explications du non-recours se loge dans le fait que la norme administrative n'est pas d'agir par automaticité, mais plutôt d'attendre une démarche active des personnes demandant une aide, voire-même, dans le cas du RSA par exemple, une contrepartie²⁸. Dans certains cas, les représentations sociales des élus, notamment au niveau départemental, portent la marque de ce principe de l'aide sociale, ce qui n'est pas sans conséquence sur leur perception de l'invisibilité sociale ou des solutions à mettre en œuvre :

« Moi je suis contre tout dispositif gratuit. Chez moi, il n'y a rien de gratuit. Tout est modulé en fonction de ressources d'une forme ou d'une autre, à la limite, celui qui n'a pas deux centimes à me donner, je lui demanderai un service, un geste, c'est une petite participation. Mais c'est facile quand on connaît bien les gens... **En tant que maire, je suis le père si vous voulez, donc je peux exiger de mes 'enfants', de mes concitoyens, de rendre un service.** »²⁹

« C'est vrai qu'il y a une connotation politique. Moi, faisant partie des Républicains, on s'est toujours battu contre l'assistantat et contre le maintien des gens dans, comment dire ?... Pas un confort, mais dans les minima sociaux. Moi je suis pour aider les gens à trouver des solutions et je pars du principe qu'il faut les aider à trouver ces solutions-là. Car **si les gens trouvent en eux-mêmes les solutions, ils vont plus facilement s'en sortir que si on leur donne systématiquement tout** et ils qu'ils sont uniquement dans une attente... »³⁰

« **Il faut quand même que la personne fasse la démarche.** Alors on peut s'interroger. Est-ce qu'il faut que l'on systématise sans que la personne ne fasse la moindre démarche, là, en effet, est ce que **cela déresponsabilise pas la personne**, et comment on s'assure que la personne franchisse ce cap-là de venir sur l'espace RSA pour qu'il y ait quand même une démarche, non pas de demande mais d'accès au droit. Les mots, la sémantique est importante, je trouve. Et c'est moins culpabilisant et c'est moins stigmatisant pour les personnes »³¹.

²⁷ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

²⁸ Ce que certains sociologues ont appelé le « retournement de la dette sociale ». Isabelle Astier, « Le grand retournement de la dette sociale », dans *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, « Le lien social », 2007.

²⁹ N°6, 2 septembre 2015, Département du centre de la France.

³⁰ N°2, sénatrice, 15 juillet 2015, Paris, Sénat.

³¹ N°5, 9 juillet 2015, Département de l'ouest de la France. Les questions de sémantique quant à la manière dont l'on désigne les utilisateurs de services publics est au cœur des préoccupations des acteurs du travail

Ces thématiques, soulevées par de nombreux élus, pointent la tension toujours existantes entre la « logique de la demande » (par l'usager) qui « doit se responsabiliser » et la logique de l'universalité de l'accès aux droits.

Au regard des entretiens réalisés, il nous semble que le prisme de la responsabilité individuelle domine et prime dans le fonctionnement des politiques sociales et dans la perception des élus, même si certains interrogent ces principes.

✓ **Le stigmatisme et la honte : un facteur reconnu d'invisibilisation**

Aller vers les services suppose de lever un certain nombre d'obstacles que les élus n'ignorent pas. Le fait d'« oser » frapper à la porte renvoie en grande partie au stigmatisme de l'« assisté social », à la fierté de se « débrouiller seul » (forte par exemple chez les travailleurs non salariés ou certains types de retraités) qui est un objet de préoccupation bien présent dans le discours de nombre d'élus. Dans la plupart des entretiens, cette dimension de la dignité a émergé spontanément comme l'un des facteurs premiers du non-recours, déjà bien identifié dans la littérature sur ce sujet :

« L'invisibilité, ce sont pour moi toutes ces personnes qui auraient besoin d'aide, d'être soutenues, mais qui n'osent pas franchir le pas. Ça c'est une chose que je rencontre. Ce matin encore, j'ai reçu une femme qui est en train de divorcer pour violence conjugale. Je lui ai dit : avez-vous rencontré l'assistante sociale ? Non. Et je pense qu'elle n'est pas la seule, parce qu'il y a des gens qui n'osent pas franchir le pas, parce que ce n'est pas dans leur culture, de venir frapper à la porte des services sociaux ».³²

« Ce sont des gens pour qui c'est une souffrance d'aller demander quelque chose parce que justement, leur dignité, d'ouvrier, des gens qui ont une vie simple, laborieuses, 'honnête' comme ils le disent eux-mêmes, c'est le socle... Là, on touche au socle, là il y a un problème. Dans ceux qui ne demandent pas, il y a tout un tas de ces gens-là, qui ne sont pas loin d'avoir été dans une situation où ils auraient été très visibles pour un tas de services. »³³

Moi avant-hier, j'ai fermé un hôtel meublé, où il y avait deux intérimaires. J'en ai vu un des deux que j'ai incité à aller au CCAS : il ne le souhaite pas. Donc a aussi un autre problème, c'est que c'est aussi un public qui n'a pas envie d'être détecté comme ayant besoin de l'action sociale, tant ils la considèrent comme étant très

social : Cf. Rapport du Conseil Supérieur du Travail Social, JAEGER M. (coord.), 2015, *Refonder le rapport aux personnes*. « Merci de ne plus nous appeler usagers », Direction Générale de la Cohésion Sociale.

³² N°12, 10 juillet 2015, Ville d'Île-de-France.

³³ N°14, 1^{er} septembre 2015, Grande agglomération de l'ouest de la France.

stigmatisante. Là, on est encore dans un autre registre de l'invisibilité. Il y a l'invisible qui aimerait bien qu'on le voit, il y a l'inaudible qui parle mais qu'on n'entend pas, il y a celui qui se rend invisible, parce qu'il n'a pas envie d'apparaître tel qu'il est. »³⁴

On peut voir dans cette mention de la « gêne » à demander de l'aide une manière de renvoyer la question de l'invisibilité vers un paramètre « structurel » sur lequel les décideurs auraient peu de moyens d'action.

Les élus interrogés tendent cependant moins à y voir une fatalité anthropologique qu'à y reconnaître le résultat de certains choix de politique sociale. Une manière de lutter contre ce phénomène serait, selon l'adjointe au maire d'une grande ville du Sud-Ouest, « de réformer complètement notre système social et notre système d'accueil des publics, qui est aujourd'hui très connoté, probablement trop stigmatisant » en le basant entièrement sur les relations de confiance et de proximité³⁵. Ce point de vue est partagé par un des sénateurs du panel pour qui c'est la restauration de la « confiance mutuelle » entre usagers et administrations qui pourra permettre d'enrayer la « double peine » des personnes en situation difficile : « peine financière parce qu'ils sont pauvres, et une peine morale et politique parce qu'ils sont stigmatisés »³⁶.

De ce point de vue, pour le député interrogé dans notre étude, le discours sur l'assistantat aujourd'hui prime sur la générosité des systèmes de solidarité – évoquant ainsi la thématique de brisure du lien social - et conduit à ces processus de stigmatisation ou d'auto-stigmatisation, une des causes bien identifiées du non-recours :

« Je me suis beaucoup interrogé, personnellement, par, finalement, justement, comment comprendre qu'il y ait parfois, une telle... une telle... même... une telle animosité qu'il y a à l'égard d'un public, qui, soit est un public sans emploi, soit qui est un public très précaire mais qui est en emploi, où cette logique d'assistantat a pu à ce point prendre sur la société. Donc je pense que c'est malgré tout le message qui est passé. Il y a un message selon lequel certains de nos concitoyens se complairaient dans une situation d'assistés entre guillemets bien évidemment. (...) Je pense qu'il y a un individualisme de plus en plus forcené qui fait que finalement chacun doit se démener pour arriver à s'en sortir. C'est une idée qui aujourd'hui, à mon avis, a prise de l'avance sur une idée plus généreuse qui consistait à dire qu'il y ait une solidarité entre les personnes. »³⁷

³⁴ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

³⁷ N°3, député, 24 juin 2015, Paris, Assemblée nationale.

✓ **Accueil, bienveillance des services et recours aux droits**

Les obstacles producteurs d'invisibilité sociale peuvent aussi résulter plus simplement d'un manque d'information sur les dispositifs qui sont disponibles ou sur la manière d'en bénéficier, ou encore de difficultés pratiques d'accès aux services sociaux. A cet égard, la réception et le traitement des demandes sont des enjeux clairement identifiés par certains élus, pour qui il contribue à produire l'invisibilité de certaines situations. Il s'agit cette fois de personnes qui effectuent bel et bien une démarche mais qui, par découragement et face à la complexité des démarches, ne parviennent pas, ou seulement tardivement, à se faire intégrer à la procédure administrative. Peuvent être en cause, dans ce cas-là, l'organisation de l'accueil, sa proximité, les façons de traiter les demandes, l'échange et la mutualisation des informations entre services et entre agents du même service.

Au niveau des communes et des CCAS, ce souci de la proximité et d'un accueil « accueillant » est souvent mis en avant comme une nécessité, afin d'encourager les demandeurs non seulement à venir, mais même à revenir.

« En termes d'accueil ce n'est pas top, donc ils n'osent pas non plus revenir... Le fait que les assistantes sociales disent 'ce n'est pas une famille connue, on ne peut pas recevoir ces gens'... Pour moi c'est important l'accueil pour tous ! Ça ne veut pas dire qu'on va pouvoir répondre ou ne pas répondre, mais accueillir tout le monde... (...). Je crois que pour aider les gens à ce qu'ils puissent revenir vers le service, la qualité de l'accueil est essentielle. **Je reçois beaucoup de gens qui se font balader parfois, de service en service...** En termes de lisibilité de l'accueil, il faut vraiment que l'on travaille. »³⁸

Le problème de temps d'attente démesurés et des « logiques de guichet » (par exemple auprès des Caisses d'Allocation Familiales) se pose aussi dans certains contextes. D'autres élus disent avoir conscience du caractère épuisant – et décourageant – qu'il peut y avoir à devoir remettre plusieurs fois les mêmes documents, à raconter plusieurs fois la même histoire à des interlocuteurs différents :

« Il y a des raisons administratives, parce que les démarches sont souvent extrêmement lourdes et l'on demande plusieurs fois à la même personne de raconter sa, souvent, triste histoire. Et puis de ce fait il y a également une attitude de ras-le-bol, en disant « on va se débrouiller nous-mêmes », puisque c'est trop compliqué. »³⁹

³⁸ N°12, 10 juillet 2015, ville d'Ile-de-France.

³⁹ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

I.3. Ceux pour qui rien n'est prévu : une approche par les catégories de publics

Le second mécanisme général d'invisibilité identifié par les élus interrogés se loge dans la nature des instruments administratifs qui organisent le travail d'aide sociale. Il ne s'agit plus ici des aspects relationnels entre demandeurs et prestataire, mais de tenir compte des catégories et critères qui fabriquent les inclus et les exclus des dispositifs de solidarité. D'une part, cet aspect pèse dans la conception-même des politiques de solidarité, par exemple à travers les enjeux de la statistique : dénombrer des situations suppose de les définir, de désigner leurs frontières, ce qui a en retour un effet sur le nombre « produit » par la statistique et donc *in fine* sur la prise en charge publique du problème. D'autre part, les catégories et critères fixés de manière administrative pour permettre la gestion des demandes, notamment en délimitant leur accès par des seuils, peuvent faire obstacle à l'accompagnement des personnes qui pourraient être en état d'en avoir besoin.

Le plus simple de ces critères – disposer d'une adresse de correspondance – tend à exclure d'emblée une partie de la population en situation difficile. Le problème est bien identifié dans les villes qui comptent une large population d'étrangers, par exemple, où une partie des habitants, en situation illégale au regard du droit de résidence, ne souhaite pas prendre le risque de divulguer une adresse, soit pour les démarches qui les concernent, soit pour les tiers qu'ils pourraient héberger chez eux. Les adresses occupées illégalement sont également délicates à donner à l'administration. Plus généralement, la mobilité entre territoires est un obstacle au repérage des situations : les jeunes en errance, par exemple, échappent aux dispositifs qui pourraient théoriquement leur apporter une aide (pour peu qu'ils la souhaitent) du fait de leurs fréquents déplacements⁴⁰. Les autres sans-domicile-fixe, même s'ils ne se déplacent pas ou seulement sur un territoire restreint connaissent un problème du même ordre, que des associations et des CCAS s'efforcent néanmoins de pallier dans de nombreux cas en leur fournissant une adresse de domiciliation.

Pour la population logée régulièrement, des problèmes de rattachement administratif peuvent également se poser du fait d'une mobilité accrue, au cours de la vie, dans les sociétés contemporaines : difficultés de transmission des dossiers de prestation dans le cas d'un déménagement d'un département à un autre, difficultés administratives, multiplication décourageante des démarches et temps de latence importants dans le cas d'un changement de région pour les prestations des CAF et CPAM.

⁴⁰ On consultera la thèse de science politique de Céline Rothé, soutenue en 2013 : cf. Rothé C., 2013, *Les « jeunes en errance » : effets et usages d'une catégorie d'action publique*, Thèse de Science Politique de l'Université de Rennes 1, soutenue le 27 mars 2013.

En dehors des problèmes de domiciliation, certains élus soulignent les difficultés à prendre en compte les parcours les plus « chaotiques », qui se heurtent à la rigidité des critères : la dégradation rapide d'une situation financière, l'évolution d'une situation de famille, le changement de ressort territorial...

Après [l'invisibilité], ce sont toutes ces personnes qui ont des parcours de vie un peu chaotiques, parce qu'il y a telle ou telle situation ponctuelle, un divorce, un décès, qui viennent demander de l'aide... Pour le service, et pour moi, ils ne sont pas invisibles. Mais pour nos dispositifs c'est compliqué. Parce que moi je vois ça tous les jours avec le service social, les assistantes sociales, qui sont en difficulté avec nos usagers aujourd'hui. Tout simplement, les gens ne comprennent pas que l'on ne puisse pas répondre à leur demande. Ce qui est légitime. Mais en termes de critères, tout le processus qu'il faut faire pour arriver à quelque chose, c'est compliqué⁴¹.

D'autre part, les effets de seuil ont également une importance et contribuent à masquer aux yeux des administrations certaines situations difficiles, mais hors-critères. Ces seuils peuvent concerner les revenus, mais également les critères d'âge, comme le suggère le cas souvent mentionné des jeunes entre 18 et 25 ans, à qui est « reconnue une majorité légale mais non une majorité sociale »⁴².

I.4. Ceux qui ne souhaitent pas être vus

Les discours des élus ne manifestent pas dans tous les cas une approche compatissante des « invisibles », en situant l'origine de leur situation dans la façon dont est organisée l'aide sociale. Certaines représentations sont plus négatives et mettent en avant les tendances à l'invisibilisation « volontaire » de certaines catégories ou pratiques : la préférence pour les ressources (et statuts sociaux) issus de l'économie souterraine, la volonté de « se replier sur sa communauté » plutôt que de s'inscrire dans la communauté citoyenne, ou encore les stratégies de dissimulation volontaires de ceux qui chercheraient à frauder les aides sociales. Ce dernier cas est suggéré par le vice-président d'un des Conseils Départementaux lorsqu'il mentionne le cas de certains gens du voyage qui, « il y a encore 5 – 6 ans », en jouant de leur itinérance, « étaient habitués à avoir deux voire trois, voire quatre, voire cinq, RMI ou RSA », avant que les fichiers des CAF ne soient croisés de manière systématiques. Egalement maire d'une petite commune rurale, le même élu met aussi en avant le fait que l'économie souterraine permet à certains jeunes de se passer de l'aide sociale que le phénomène ne se limite pas aux grandes villes :

⁴¹ N°12, 10 juillet 2015, ville d'Ile-de-France.

⁴² N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

« Il y a un public de jeunes aussi parfois, il y a des jeunes qui vont rester dans des démarches légales disons et il y en a d'autres qui vont franchir le pas de la délinquance. Une forme de délinquance. Pour subsister d'abord et puis cela peut être l'argent facile à un moment donné, et après on a des parcours de vrais délinquants, qui s'organisent, on rentre dans des règles de vie sociale beaucoup plus agressives et beaucoup violentes. »⁴³

Le choix de se mettre à l'écart peut être justifié également pour des raisons d'appartenance communautaire, conduisant à préférer les solidarités traditionnelles à celles du lien civique. Cette invisibilisation concerne principalement les immigrés, qui d'un côté trouveraient de cette manière des ressources de solidarité précieuses, mais d'un autre côté se maintiendraient à l'écart de la « solidarité collective publique » :

« En distribution alimentaire, on a des associations qui distribuent en épicerie sociale sur l'ensemble du territoire havrais. On a des publics, qui ne vont pas à la distribution alimentaire. Pourquoi ? Parce que la solidarité alimentaire, elle se fait à l'intérieur de la famille, à l'intérieur de la communauté. Pour nous, c'est de l'invisibilité sociale, ce sont des gens qu'on ne voit jamais dans nos dispositifs, qu'on ne voit jamais dans nos associations, dans nos actions, animations de territoires, dans nos centres sociaux. Et ces gens-là, ils ne vivent qu'entre eux, ils sont oubliés, et la solidarité, elle se fait à l'intérieur de la communauté voire à l'intérieur de la famille. Ils ne vont pas aller au CCAS. Ce sont des communautés identitaires et des communautés religieuses, aussi. On voit qu'aujourd'hui la religion a quand même une grosse prise sur les gens. On le voit, les musulmans pratiquants, ils font de la solidarité entre eux et ils font de la solidarité en parallèle de la solidarité collective publique. Donc c'est très bien, enfin, c'est très bien, c'est leur mode de fonctionnement, mais à un moment donné, il ne faut pas qu'ils restent renfermés sur eux-mêmes parce qu'ils faut qu'ils s'intègrent dans le groupe, et c'est toute la difficulté, c'est comment ils peuvent continuer à s'entre-aider entre eux, parce que ça, ce n'est pas un problème, au contraire – à un moment donné, on est toujours à dire que tout ne doit pas être collectif et que la collectivité ne peut pas porter seule toutes les misères du monde – mais il ne faut pas que cette entraide se fasse à la marge et qu'elle reste en dehors du groupe social. »⁴⁴

Ces différents éléments n'ont pas été soulevés par tous les élus interrogés, mais il nous semble important de souligner ces aspects, qui contribuent à façonner certaines pratiques institutionnelles.

⁴³ N°6, 2 septembre 2015, Département du centre de la France.

⁴⁴ N°2, sénatrice, 15 juillet 2015, Paris, sénat.

II. Les principaux publics « invisibles » dans le discours des élus

Il s'agit d'identifier dans cette section les catégories de publics communément et spontanément mentionnées par les élus interrogés. A ce niveau, une homogénéité assez nette des discours se dessine, avec la présence de catégories citées par tous indépendamment des caractéristiques des territoires, grandes villes ou communes plus petites, acteurs des villes ou des conseils départementaux : les jeunes de moins de 25 ans en situation de précarité et les personnes âgées pauvres.

D'autres types de populations apparaissent de manière plus ponctuelle, en fonction des dossiers particuliers auxquels peuvent être confrontés les élus. Un constat relativement paradoxal peut être tiré des catégories mentionnées : pour la plupart, elles ne sont pas institutionnellement « invisibles » et font au contraire l'objet de dispositifs d'action publique ciblés (concernant par exemple les jeunes, seniors, roms...).

De quelle « invisibilité » s'agit-il donc ? Ce paradoxe nous a conduit à distinguer deux modalités : un « *invisible perçu* », et un « *invisible non-perçu* ». Cette dernière catégorie, par définition, est celle des publics dont la situation échappe complètement aux décideurs politiques interrogés, et qui n'apparaissent donc pas (ou très marginalement) dans leur discours. Le fait que les catégories dites « invisibles » par les élus soient en fait des populations relativement connues (et faisant l'objet de politiques publiques) valide, même si c'est en négatif, l'existence de populations véritablement en dehors des radars de l'action publics, mais également en dehors des préoccupations des décideurs.

II.1. Les jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité

Le cas des difficultés d'accès à certains publics jeunes a été mentionné par pratiquement tous les interlocuteurs, souvent en début de liste lorsqu'il s'agissait d'énumérer les publics invisibles. En cause, la période entre 18 et 25 ans, qui sépare l'entrée officielle dans l'âge adulte de l'année de l'ouverture légale d'un grand nombre de droits, sept ans plus tard. Au niveau légal, ce décalage a été partiellement corrigé par l'ouverture aux jeunes du RSA activité, par la création du « RSA Jeunes », accessible dès 18 ans⁴⁵ et par la mise en place, encore en phase d'expérimentation, de la « Garantie jeune »⁴⁶. Ces dispositifs n'apportent cependant qu'une réponse partielle à ce problème, dans la mesure où d'une part, d'autres

⁴⁵ Le RSA Jeunes applique d'autres critères limitant, notamment celui d'avoir travaillé au moins deux ans sur les trois années qui précèdent. Le seuil de 25 ans reste en vigueur pour l'accès au RSA forfaitaire (sauf si la personne a un ou plusieurs enfants à charge).

⁴⁶ La « Garantie Jeune », qui comprend le versement d'une allocation et un accompagnement vers l'emploi, est pour l'instant limitée à un nombre restreint de territoires et ne dure qu'un an. L'évaluation de la Garantie Jeune, expérimentée dans plusieurs départements, est en cours. Elle ouvrira possiblement la voie à sa généralisation.

aides demeurent fermées aux moins de 25 ans, et où, d'autre part, les jeunes formeraient des contingents importants de « non-recours », notamment pour le RSA activité, pour trois raisons principales : le refus d'être assimilé au monde de l' « assistance sociale », la complexité des procédures et le manque d'informations.

De l'avis de nombreux élus, cela rend le public jeune beaucoup moins accessible que d'autres aux services sociaux, malgré ses besoins. Nombreux sont ceux qui soulignent les difficultés de repérage et de prise en charge concernant cette population, malgré les différents types d'accompagnement pratiqués par les missions locales :

« Pour les jeunes de 18-25 ans, il y a une méfiance par rapport à l'ensemble du système administratif, politique, d'accompagnement. Ça peut être une méconnaissance aussi. Donc c'est un peu le système D qui a remplacé les démarches à accomplir. Or, c'est cette population-là qui, en pourcentage, est la plus importante sur l'ensemble des générations aujourd'hui, en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté. »⁴⁷

« Au CCAS, si on regarde par tranches, on a surtout une grosse problématique sur les jeunes de moins de 26 ans. Pourquoi ? Parce que les jeunes de moins de 26 ans, il n'y a pas de RSA. Sauf bien-sûr s'il y a un couple ou autre. Mais si c'est un jeune lambda qui n'a pas de concubine, pas d'enfants, rien, et qui n'a pas ouvert de droit d'assurance-chômage, au niveau de la santé, il n'a aucun droit non plus. Et là c'est une grosse problématique, parce que l'on n'a pas de moyens, on a rien, pour subvenir aux besoins de ces jeunes. En sachant que ça reste des jeunes qui sont aussi moins accessibles que d'autres populations. Sur les autres populations, on peut sentir effectivement qu'il y a des problématiques, mais les gens viennent vers les CCAS, parce que, peut-être, la galère, ils en ont un peu marre, ils sont peut-être aussi plus mûrs du fait de leur parcours. Ils se disent, « on va demander de l'aide ». Un jeune, jusqu'à cet âge-là, il n'a pas forcément... Il a aussi la fierté, il n'a pas envie de se rapprocher des services sociaux. Il a peur d'être rattaché à plein de choses... Donc c'est vraiment une grosse problématique. »⁴⁸

Il faut noter, dans ces interventions, que la catégorie de « jeune » s'impose dans le discours sans qu'il soit opéré de distinction parmi les nombreuses situations que peuvent connaître ces « jeunes », y compris au sein du public précarisé. Jeunes sans papiers, jeunes en errance, jeunes non diplômés au chômage, jeunes à la tête d'un foyer, ou encore jeunes anciennement placés qui quittent à 18 ans leur institution ou leur famille d'accueil... Les cas peuvent être nombreux, les particularités autres que l'âge déterminantes. Il faut donc souligner que la catégorie de « jeune », dans ce contexte, doit essentiellement sa pertinence à l'existence de critères légaux qui séparent majorité légale et majorité sociale et qui

⁴⁷ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, sénat.

⁴⁸ N°10, 8 juillet 2015, Ville moyenne du nord de la France de la France.

créeraient donc un « angle mort » artificiel, rassemblant dans l'invisibilité un grand nombre des individus de moins de 25 ans, quelles que soient les subtilités de leur situation. De ce point de vue, une adjointe à la solidarité d'un des départements étudiés, plaide pour « une approche par besoin et non par statut »⁴⁹, autrement dit une réponse publique ciblée sur les situations sociale et non sur les catégories d'action publique.

Pour autant, si de nombreux jeunes connaissent des situations individuelles de précarité que les dispositifs publics parviennent difficilement à corriger, il semble difficile de voir dans les « jeunes précaires » une catégorie « invisible » en tant que telle. Dans la plupart des cas, les élus mentionnent tout un ensemble d'instruments qui leur sont destinés (médiateurs, centres sociaux, accompagnement vers l'emploi proposé par les missions locales, aides ponctuelles jeunes...), ce qui indique bien un degré de connaissance et de prise en compte de leur situation collective. Les « Jeunes en milieu rural » pourraient former une catégorie davantage concernée par l'invisibilité, comme le pointe le rapport de l'ONPES préalable à cette recherche, du fait d'un maillage moins resserré de dispositifs publics de solidarité dans l'espace rural. Dans les entretiens avec les élus, cependant, cette spécificité n'est pas apparue et les élus ruraux n'ont pas mentionné leur cas. Dans une commune agricole du pays basque, un élu a répondu à une question à ce sujet en estimant qu'il n'y avait pas de problème particulier avec les jeunes, pas de problème de mobilité. Mais faut-il y voir une absence de problème ou une invisibilité des problèmes ?

II.2. Les personnes âgées pauvres

D'après les chiffres de l'INSEE, environ 10 % des personnes âgées de plus de 64 ans vivaient sous le seuil de pauvreté monétaire (954€/mois en 2012)⁵⁰. En 2012, les 50 ans et plus connaissait un taux de pauvreté de 9,2 %, chiffre relativement stable en 2013, augmentant de 0,3 points pour atteindre 9,5 %⁵¹. A l'instar des jeunes en situation d'exclusion, la catégorie des « personnes âgées pauvres » n'apparaît cependant pas comme homogène. Dans les travaux scientifiques sur le sujet, comme le souligne le rapport de FORs, les études portent plutôt sur de nombreux sous-groupes, jugés plus pertinents et sur lesquels l'attention est attirée par les acteurs associatifs : les femmes à la rue, les travailleurs migrants vieillissants, les travailleurs de la classe moyenne partant en pré-retraite⁵². Prenant en compte également la large production statistique au sujet des personnes âgées pauvres et la « récurrence des débats sur le vieillissement, la perte d'autonomie et la dépendance », l'étude de FORs avait conclu que cette catégorie n'entrait pas dans le champ des « invisibles », puisque leur situation était globalement connue et prise en compte.

Pourtant, le problème de « l'invisibilité » de la situation d'un certain nombre de personnes âgées, notamment en termes de pauvreté, d'isolement social et d'accès difficile aux soins,

⁴⁹ N°5, 9 juillet 2015, Département de l'ouest de la France.

⁵⁰ Cour des comptes, 2012, Rapport 2012 "La Sécurité sociale", septembre.

⁵¹ Insee Première, 2015, « Les niveaux de vie en 2013 », n°1566, septembre.

⁵² Fors Recherche Sociale, *op. cit.* p. 98.

semble faire sens pour les acteurs politiques, qui sont nombreux à citer cette catégorie. C'est le cas, par exemple d'un parlementaire qui les mentionne, après les jeunes et les familles monoparentales, dans son tour d'horizon des situations d'invisibilité :

« Il y a un troisième aspect toujours dans les tranches d'âge, qui est nouveau maintenant depuis une dizaine d'années, ce sont les retraités... On commence à voir des retraités pauvres, là encore, pour les mêmes raisons de stigmatisation, de honte, ils font partie des publics invisibles alors qu'ils sont de plus en plus malheureusement présents »⁵³

Les remontées associatives, par exemple à travers les *Restos du Cœur*, sont l'une des informations de « terrain » qui permettrait aux élus de prendre la mesure réelle d'un problème qui leur paraît par ailleurs sous-estimé, ou mal connu.

Parallèlement, cependant, les élus sont nombreux à inventorier les dispositifs ciblés à destination de ces personnes âgées en difficulté. Dans certaines villes, un adjoint a été nommé pour les enjeux des seniors, avec une prise en compte des aspects de dépendance, isolement et précarité. De nombreux CCAS proposent des aides ponctuelles, des services (portage de repas), des bons d'échange, des animations ou des colis alimentaires qui les mettent en lien direct avec les personnes âgées de la commune. Les conseils départementaux gèrent les prestations (minimum vieillesse, allocation supplémentaire du minimum vieillesse, allocation de solidarité aux personnes âgées-APA) qui sont le principal levier d'action pour soutenir financièrement les personnes âgées en difficulté.

Par conséquent, comme pour le cas des jeunes, il semble difficile de parler d'une invisibilité catégorielle. En revanche, des situations individuelles peuvent rester mal connues et sans réponse, essentiellement du fait du non-recours. Manque d'information, sentiment de honte, complexité des procédures touchent les personnes âgées pauvres au même titre que les autres populations, avec de surcroît l'obstacle d'une mobilité souvent plus difficile. Pour cette raison, malgré un bon repérage de la catégorie générale des personnes âgées pauvres, et une bonne visibilité statistique, les pouvoirs publics peuvent ne découvrir des situations problématiques que tardivement, ce qui conduit les élus à y voir une population concernée par « l'invisibilité ».

En dehors du cas des jeunes et des seniors, d'autres catégories de populations ont été citées par les élus, mais de manière moins systématiques. Nous reprenons ci-dessous celles qui sont apparues le plus fréquemment dans leurs discours.

⁵³ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

II.3. Les familles monoparentales

Dans un rapport récent, l'INSEE rappelait que le taux de pauvreté des familles monoparentales était de 32,4 % contre 10,8 % pour les couples⁵⁴. 20 % de personnes vivant dans une famille monoparentale sont pauvres contre 7 % de celles vivant dans un couple avec un ou plusieurs enfants. Cette monoparentalité concerne des femmes seules avec enfants dans 85 % des cas. La situation économique de ces familles est donc bien connue d'un point de vue statistique. La situation particulièrement difficile de nombreuses familles monoparentales n'est que peu relayée dans l'espace public, ce qui peut expliquer pourquoi certains élus y voient une population « invisible ».

« Vous avez de plus en plus, par rapport à il y a une vingtaine d'années, une évolution de la société avec une augmentation importante des divorces ou des séparations. Donc beaucoup de familles monoparentales, essentiellement des femmes à 90 %, avec une insuffisance, pour différentes raisons, de versement de la pension alimentaire, qui de ce fait se trouvent en situation difficile. Elles ont à faire face à des tas de démarches personnelles au quotidien, et en plus, à des démarches administratives qui sont également en dehors des clous habituels ou traditionnels. Le fait de réclamer donne le sentiment, pour elles, en particulier de quémander, alors que ce n'est pas vrai. (...). Pour beaucoup d'entre elles, elles sont à temps partiel contraint et non pas choisi, bien sûr, notamment dans le domaine du commerce. »⁵⁵

On peut considérer par ailleurs que le fait qu'une partie importante des élus ne mentionne pas le cas des familles monoparentales pauvres apporte du crédit à l'idée d'une connaissance insuffisante de ce public par les décideurs politiques, en dépit d'une bonne connaissance statistique. De là une différence importante à souligner avec les publics « jeunes » et « vieux », à l'inverse unanimement mentionnés.

Les familles monoparentales pourraient ainsi apparaître en situation d'invisibilité « relative », ce qui n'est pas sans interroger la perte de nuance que peut entraîner l'usage de la dialectique visible / invisible.

⁵⁴ Cour des Comptes, 2010, « Les aides publiques apportées aux familles monoparentales » in *Rapport 2010 "La Sécurité sociale"*, (chap. XVI), septembre.

⁵⁵ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat. Ces problématiques de la décohabitation sont soulevées par les maires de petites communes quand ils abordent l'occupation des logements sociaux, particulièrement dans les entretiens N°11 et N°13, respectivement du 10 juillet et du 31 août 2015.

II.4. Les travailleurs pauvres

La catégorie des « travailleurs pauvres » prend sa source dans la faiblesse des rémunérations, la pratique du temps partiel et le fractionnement des périodes d'emploi. Les personnes concernées sont celles dont les revenus, situés en dessous du seuil de pauvreté, ne permettent pas de faire face aux dépenses de base. Elle représente entre 6 et 7 % des travailleurs. L'émergence de ce phénomène a été assez largement documentée d'un point de vue statistique et sociologique⁵⁶. L'Insee produit et diffuse des données détaillées sur les niveaux de vie des actifs occupés ou des personnes vivant dans les ménages dont le chef de famille est actif occupé⁵⁷. Il est aussi traité régulièrement dans les médias. Du point de vue de l'action publique, la création du « RSA Activité » avait pour objectif de mieux répondre à ce problème⁵⁸. Ces quelques éléments peuvent laisser penser que la catégorie des « travailleurs pauvres » n'est pas à proprement parler « invisible » du point de vue institutionnel. Pourtant, elle est évoquée par certains élus du panel, qui soulignent le lien étroit entre mutations du marché du travail et nouvelles sources d'invisibilité⁵⁹. L'entretien le sénateur interrogé fournit un exemple de la façon dont leur situation est présentée :

« Dans les populations pauvres, il y a aussi des gens qui travaillent, des travailleurs pauvres, parfois, pour parler de l'Île-de-France, quand ils travaillent sur Paris, dorment dans leur voiture. On connaît ces cas-là. Ils se débrouillent comme ils peuvent. Ils n'ont pas d'aide sociale particulière, parce qu'ils ont un travail, une rémunération. Cela peut être du temps partiel »⁶⁰

On peut citer également le cas, mentionné par le vice-président chargé des solidarités d'un département d'Île-de-France, d'une jeune professeur vacataire dormant dans sa voiture.

Plus largement, et sans évoquer de situation aussi extrême, un certain nombre d'élus disent leur préoccupation pour ceux qui sont « juste au-dessus de la ligne de flottaison », malgré leur travail, et qu'un petit accident (perte d'un véhicule, accident de santé) peut faire basculer dans la précarité. Certains territoires répondent à ces accidents de vie en cherchant, par exemple, à développer le micro-crédit social, qui est aussi une manière d'éviter aux individus concernés de se retrouver en situation de surendettement auprès de banques privées.

⁵⁶ Cette catégorie avait fait l'objet d'un rapport du parlementaire Christophe Sirugue en 2013, signalant une attention publique à cette question : SIRUGUE Ch., 2013, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus modestes*, Rapport au premier ministre, juillet.

⁵⁷ Voir aussi le Cahier 3 des *Travaux de l'ONPES 2007 – 2008*, « Une figure particulière de la pauvreté : les travailleurs pauvres ».

⁵⁸ La fusion du RSA Activité et de la prime pour l'emploi a été actée et automatisée sous la forme d'une « prime d'activité » en juin 2015.

⁵⁹ N°3, 24 juin 2015, Paris, Assemblée nationale.

⁶⁰ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

Au total, l'invisibilité institutionnelle de ces personnes apparaît plus prononcée que pour d'autres catégories, du fait de la présence d'un travail et de revenus réguliers, ce qui les éloigne de nombre de dispositifs de solidarité (même si le RSA activité était conçu pour pallier ce manque). Il est difficile de dire, cependant, que leur situation est mal connue en tant que catégorie de public. On peut donc encore une fois rapprocher ce public de l'idée d'une invisibilité *relative*, qui concerne moins la connaissance statistique ou « humaine » des situations que l'inadaptation ou la rareté des dispositifs institutionnels permettant de leur faire bénéficier d'une solidarité publique.

II.5. Les étrangers en instance de décision ou en séjour illégal

Les élus de grandes villes surtout, ainsi que ceux de certains départements, classent les étrangers en attente d'un titre de séjour et, a fortiori ceux qui sont sous le coup d'un arrêté d'expulsion du territoire parmi les « publics invisibles » auxquels leurs administrations sont confrontées.

Dans ce dernier cas, leur volonté d'invisibilisation, justifiée par leur situation illégale, place logiquement ces publics dans de grandes difficultés pour accéder à des droits ou prestations sociales. Cela ne signifie cependant pas que rien ne soit entrepris pour s'informer de leur situation et, éventuellement, leur faire bénéficier d'une aide. Un élu d'une grande ville, de manière officieuse hors entretien, signalait qu'en matière de pratiques d'accueil des migrants, légaux comme illégaux, les services sociaux de la ville collaboraient étroitement avec les collectifs associatifs locaux de soutien aux sans-papiers, en offrant un logement de manière transitoire aux personnes accueillies et en finançant certains frais liés à leurs besoins. Des pratiques que l'élu reconnaît comme étant à la limite de la légalité.

Les étrangers en instance de décision quant à leur statut de réfugié se trouvent également dans une situation difficile, que les services sociaux ont parfois peine à traiter. La durée de l'instruction pose un évident problème, dans la mesure où pendant cette période, leur interdiction de travailler les prive de ressources, tandis que le manque de places dans les logements qui leur sont attribués nuit à une prise en charge adéquate :

« Parfois il y a des demandeurs d'asiles qui ne sont pas vraiment des demandeurs d'asile, on le sait bien, qui sont plutôt des migrants économiques, c'est un artifice de faire une demande d'asile. Les demandes d'asile, actuellement, c'est entre deux et cinq ans. Ça va jusqu'à cinq ans. Ce n'est pas possible. (...). Je ne critique pas le fait que les migrants économiques, pour des raisons que l'on peut comprendre, fassent une demande d'asile. Mais c'est un autre problème. Parce que les conséquences de cela, c'est que des familles qui sont des enfants, dans la rue, j'ai fait deux nuits avec le

SAMU social, une en été, l'une en hiver. Le président disait que si l'on ne fait rien, les trottoirs de Paris, ce seront bientôt les trottoirs de Manille. Ça c'est un vrai sujet. »⁶¹

Pour d'autres élus, cependant, leur situation est certes complexe mais elle ne relève pas de l'invisibilité dans la mesure où il existe un traitement administratif des migrants, couvrant les aspects juridiques, de police, et d'assistance. Une définition plus resserrée de l'invisibilité inviterait donc à n'y placer que les publics qui se placent (ou sont institutionnellement placés) en dehors de tout dispositif public :

« Ce ne sont pas des gens qui sont invisibles. Ils arrivent sur notre territoire, ils sont pris en charge d'une manière satisfaisante ou insatisfaisante, on n'est pas là pour juger la chose ici, mais en tous cas il y a une forme de prise en charge, ils ne sont pas invisibles... Nous, ce qui nous préoccupe là, c'est qu'on a sur notre territoire des gens qu'on n'arrive pas à toucher, qui n'ont pas d'accès aux droits, qui sont isolés. »⁶²

II.6. Les absents des discours : invisibilité perçue et invisibilité non-perçue

L'élaboration de cette liste indicative des représentations des élus à propos des publics « invisibles » appelle plusieurs commentaires. On peut constater d'abord qu'elle correspond d'assez près aux thèmes les plus présents dans le débat public à propos des formes contemporaines de l'exclusion ou des « nouvelles précarités ». Même en interrogeant majoritairement des élus spécialistes (la plupart des élus du panel disposent de délégations sur le sujet), les publics mentionnés le sont sous la formes de larges catégories homogénéisées, telles que les jeunes, les seniors, les travailleurs pauvres. Très peu spécifient en leur sein des sous-catégories qui pourraient être concernées par une situation aggravée moins bien connue (telle que par exemple, pour chaque groupe respectivement : les « jeunes en errance », les anciens émigrés retraités, ou les travailleurs indépendants pauvres).

Il s'agit d'une vision de l'invisibilité sociale différente d'autres approches, et notamment de celle qui a guidé l'ONPES dans ses travaux préalables, lorsque l' « invisibilité » était définie comme le fait d'être « mal couvert par la statistique publique ». Cet usage « commun » de la notion s'éloigne aussi de la définition de l'invisibilité sociale proposée par Olivier Voirol : « le processus par lequel des groupes sociaux, généralement définis en termes de capital économique, de genre ou de statut, bénéficient ou non d'une attention publique », dans la

⁶¹ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

⁶² N°5, 9 juillet 2015, Département de l'ouest de la France.

mesure où les groupes cités bénéficient pour la plupart bel et bien d'une attention publique⁶³.

Pour la présente recherche, les choix de l'ONPES consistaient à rechercher davantage d'informations sur des publics qui se caractérisent par des lacunes à la fois en termes de connaissance et de politiques publiques : « l'invisibilité » y est définie comme résultant « non pas uniquement d'un phénomène de grande exclusion économique et sociale, mais d'un positionnement aux marges des seuils statistiques, des périmètres de connaissance 'classique', et de l'intervention des politiques publiques ».

Les cas d'étude privilégiés à cet égard s'efforcent d'indiquer des situations plus précises : jeunes ruraux, travailleurs non-salariés pauvres, entourage des enfants placés. Aucun des élus interrogés n'a mentionné spontanément ces catégories.

D'une certaine manière, on peut y voir une démonstration éclatante de l'invisibilité de ces publics, non seulement dans les statistiques et les dispositifs, mais également dans les représentations, ce qui valide le postulat de l'ONPES sur l'existence de ces « angles morts » de l'action publique en matière de solidarité.

Mais pouvait-on s'attendre à un autre résultat ? Par définition, les catégories réellement « invisibles » sont celles que les élus ont le moins de chance de connaître, et donc de citer, y compris quand on les interroge précisément ce qui leur paraît « invisible ». A cet égard, il y a sans doute un paradoxe à questionner le contenu des « angles morts » à travers ceux qui, justement, ont le regard tourné ailleurs. Dès lors, leurs « invisibles » prennent d'autres formes : ceux qui sont, à leur avis, les plus concernés par les processus d'exclusion, ceux qui posent des problèmes particuliers dans leur accompagnement parce qu'ils fréquentent peu les services sociaux... Mais ces populations-là, bien que difficiles à atteindre, n'en sont pas moins visibles et leur situation connue. Prenons aussi l'exemple de Roms, mentionné par certains : leur visibilité concrète dans l'espace public est grande et leur situation socio-économique relativement connue, impliquant peut-être ce que l'on pourrait appeler une *visibilité paradoxale*. Ce qui manque surtout, ce sont des solutions en termes de politiques sociales. Cela constitue une source de difficultés, certes, mais pas réellement un facteur d'invisibilité au sens de la « méconnaissance » du sujet. Ceux qui sont difficiles à atteindre ne sont pas nécessairement des « invisibles ».

Il n'était pas impossible, cependant, qu'en fonction des contextes certaines catégories mal connues de la statistique publique, ou écartées des politiques publiques, apparaissent comme un motif de préoccupation pour un élu, à la suite d'autres sources d'informations (en particulier le « terrain », qui désigne la tenue de permanences et les échanges avec les acteurs, notamment associatifs, du territoire). Il y a quelques exemples de ce type de processus. Lors de la préparation de son rapport, le sénateur interrogé a eu l'occasion d'échanger longuement avec les bénévoles de plusieurs associations et d'effectuer deux « maraudes » dans Paris. Cela a semble-t-il favorisé une prise de conscience sur certains sujets mal connus, comme la question des familles étrangères vivant dans la rue :

⁶³ Voir le développement de cette approche en trois types d'invisibilité en annexe 3.

« Les demandes d'asile, actuellement, c'est entre deux et cinq ans. Ce n'est pas possible (...). J'ai demandé dans mon rapport à ce que les demandeurs d'asile, ce soit dans les six mois que la décision soit prise. (...) Je ne critique pas le fait que les migrants économiques, pour des raisons que l'on peut comprendre, fassent une demande d'asile. Mais c'est un autre problème. Parce que les conséquences de cela, c'est que des familles qui ont des enfants sont dans la rue. J'ai fait deux nuits avec le SAMU social, une en été, l'une en hiver. Le président disait que si l'on ne faisait rien, les trottoirs de Paris, ce seront bientôt les trottoirs de Manille. Ça c'est un vrai sujet. »⁶⁴

Force est de constater pourtant que ce type de remontée d'information est marginal. En règle générale, les « publics invisibles » le sont à toutes les échelles, tant dans la statistique nationale que dans l'action politique de terrain. Ces constats nous amènent à suggérer une typologie des mondes du « visible » et de « l'invisible » pour un acteur politique. Ce classement se veut plus suggestif qu'exhaustif. Il a le mérite d'orienter vers une analyse de l'« invisibilité » qui mette en valeur une gradation des perceptions de la visibilité institutionnelle, entre plusieurs types et niveaux, plutôt que de s'en tenir à un partage dichotomique entre ce qui serait « visible » et ce qui serait « invisible ».

- ✓ Le « **visible** », dans les représentations des élus, ce sont les situations de pauvreté connues de longue date, relativement bien appréhendées par les institutions, sur lesquelles des informations riches sont disponibles, et un discours est porté, soit par les canaux institutionnels (professionnels de l'aide sociale), soit par l'existence de porte-parole (associations), soit pas d'autres relais comme la presse. Cela peut être le cas, par exemple, de la catégorie des chômeurs en fin de droits bénéficiaires du RSA.
- ✓ L'« **invisible perçu** » correspond à des situations dont l'existence est connue, peut-être pas en détails mais dans leur aspect global (pauvreté des personnes âgées par exemple), mais pour lesquelles les réponses semblent difficiles à formuler ou à appliquer, avec pour conséquence une proportion importante de problèmes ou des personnes qui échappent aux mailles du filet. On peut parler à cet égard également d'une invisibilité *relative* au sens où elle pointe davantage l'inadéquation des réponses plutôt que la méconnaissance des situations.
- ✓ Enfin, l'« **invisible non perçu** » est constitué de situations qui échappent à la connaissance des acteurs politiques et qui ne font pas partie de l'agenda d'action des institutions et services. Les sources de cette méconnaissance résident dans le manque de statistiques publiques et de données qualitatives permettant de dresser un panorama de la situation ainsi que dans l'absence ou la faiblesse de porte-parole capables d'attirer l'attention sur les problèmes rencontrés. Ces enjeux constituent en outre (mais ce dernier aspect est souvent lié aux deux premiers) un enjeu électoral faible. C'est par exemple le cas des sortants de prison ou des familles d'enfants placés.

⁶⁴ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

III. Pratiques politiques

Cette partie s'intéresse aux politiques publiques qui ont été présentées par les 14 élus interrogés pour faire face au problème de l'invisibilité. Les informations recueillies au cours des entretiens ont été complétées par le recueil de documentation (sur place ou *via* internet). Des tendances communes se dessinent : faire reculer le « non-recours » en allant à la rencontre des usagers et en luttant contre les stigmatisations, réorganiser l'accompagnement global du travail social en simplifiant les échanges et les procédures.

III.1. « L'aller vers » en pratiques : quelques initiatives locales

« Il faut aussi que les gens du centre social sortent et aillent vers les publics. Alors après, les différents vecteurs, c'est compliqué. »⁶⁵

Un grand nombre des décideurs politiques interrogés, particulièrement au niveau des villes, ont mis en avant ce qu'ils considèrent être une évolution souhaitable des principes des politiques sociales : aller davantage vers les usagers, tant pour disséminer de l'information que pour repérer les situations difficiles, plutôt que de s'en tenir à une position d'attente dans laquelle l'ayant-droit seul est tenu de faire une démarche.

Derrière notre public habituel qui est déjà accompagné, il faut que l'on prenne le pli, l'habitude, d'aller chercher de nouveaux publics, qui eux, ne vont pas venir d'eux-mêmes. Ceux qui ne viennent pas vers nous, ceux qui restent chez eux, ceux qui ne viennent pas par amour propre, qui trouvent qu'aller frapper à la porte du CCAS est trop dégradant, et qui n'ont jamais pensé qu'ils en arriveraient là parce que ce n'est pas leur schéma de vie. Donc il faut qu'on ait des liens avec les acteurs de proximité, il faut aller chercher les gens et il faut les amener, en respectant leur dignité, à être accompagnés dans leurs besoins. Créer d'autres relais avec des acteurs du territoire et aller chercher les gens chez eux quasiment, enfin chez eux... là où ils sont.»⁶⁶

⁶⁵ N°2, sénatrice, 15 juillet 2015, Paris, Sénat

⁶⁶ *Ibid.*

Ce changement d'attitude, régulièrement discuté et mis en avant dans les milieux de l'action sociale locale⁶⁷, est mis en pratique de manière variable selon les cas : mise en place de médiateurs, offres de services à des publics spécifiques. Il a pour but de réduire le phénomène de non-recours à des droits et services ouverts, mais également de permettre aux services sociaux locaux de mieux connaître et évaluer des situations qui pourraient, sans ces instruments, demeurer « invisibles ».

✓ Exemple I

Dans une importante ville du Sud-Ouest, cette politique est mise en avant par l'adjointe en charge de la cohésion sociale et territoriale, qui souligne que l'invisibilité se pose selon elle de deux manières : il y a, explique-t-elle « *l'invisibilité des publics qui ne viennent pas voir* » les services, qui ne se font donc pas connaître, mais il y a aussi « *la propre invisibilité des services* » qui les conduits « *à ne pas être vus* » par ces services. Est en cause une organisation de l'action publique qui aboutit à éloigner ou masquer aux ayants-droits les services ou prestations qu'ils pourraient obtenir. La ville a donc entrepris d'évoluer dans un sens différent, présenté dans son « Pacte de cohésion sociale et territoriale » en cours d'élaboration :

« 'Aller au-devant' de l'utilisateur, dans une métropole en mutation, c'est à la fois multiplier les opportunités de rencontre (d'où les permanences de travailleurs sociaux dans les mairies de quartier) et se préoccuper des invisibles, victimes de conditions de vie et d'habitat dégradées, voire sans domicile fixe. (...) La médiation sociale restaure ou conforte le lien social en favorisant le rapprochement entre les habitants et les services qui leurs sont destinés (villes et associatifs). La médiation active va au-devant des publics les plus fragiles et les accompagne vers une prise en charge adaptée (SDF, marginaux, jeunes errants)... »⁶⁸

« La ville a ainsi mis en place un système de médiation à plusieurs cercles : 12 médiateurs sociaux sont répartis sur les 6 quartiers de la ville, 3 autres sont positionnés à « l'espace ressource » du CCAS, 3 autres ont sein du « PIMMS », le « point d'information médiation multi-service ». Ce dernier espace, ouvert sans rendez-vous, propose un service d'aide à l'accès au droit, à l'usage des services publics et à la mise en place des parcours d'insertion. Pensé comme un espace multi-services, il « permet à des gens de venir dans des lieux non-étiquetés 'social', pour les amener petit à petit... faciliter la démarche. »⁶⁹

⁶⁷ Voir par exemple l'article à ce sujet de la revue de l'UNCCAS de juin 2015, n°459, « Enquête service à domicile », p.5, *ACTES-Actions et Territoires du Social*, n°459, juin 2015, p.5.

⁶⁸ Ville de X, Empreinte et mutations. Vers un pacte de cohésion sociale et territoriale, 2015, p. 39-40.

⁶⁹ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

Le système de médiation a aussi été activé en direction de la population Rom, à un moment où la ville était confrontée à la présence de 11 squats abritant 600 personnes. Il reste en place de manière permanente. Selon l'adjointe à la solidarité de la ville, cette pratique a été déterminante pour permettre le relogement des personnes concernées (ces squats, moins nombreux, n'abriteraient aujourd'hui plus qu'une soixantaine de personnes). Plus largement, la médiation est pour cette élue l'incarnation municipale de « l'aller-vers », qui est « la nécessité d'aller là où les gens sont », mais qui « démontre aussi, en creux, que le travail que nous produisons n'est plus tout à fait en phase avec les habitudes de vie »⁷⁰.

✓ **Exemple II**

A une moindre échelle, mais avec un vocabulaire semblable, l'adjointe en charge des solidarités d'une ville moyenne du nord de la France proclame également être « tout à fait dans l'aller-vers » et ajoute :

« Au niveau de la ville de Valenciennes c'est clair que nos agents ne sont pas du tout dans leur bureau à attendre. Il y a vraiment tout plein de choses qui se font tout au long de l'année pour que, vraiment, nous soyons le plus proche des gens. »⁷¹

L'un des exemples donnés est le système de médiateurs (ils sont 4) et d'éducateurs de rue qui, dans la tradition de la prévention spécialisée, sont chargés d'aller vers les jeunes en situation d'exclusion pour les orienter vers des dispositifs d'accompagnement. Leur cible est plus particulièrement ceux qui s'installent en centre-ville, par souci de fuir les espaces de périphérie où le maillage des centres sociaux les rendrait trop visibles, explique l'élue.

Mais le dispositif le plus original mis en place dans cette ville est destiné à un autre type de « public invisible » : les personnes âgées.

Il s'agit de la « Conciergerie », un service municipal, physiquement ancré au CCAS, qui rassemble une offre de prestations proposées aux personnes âgées, dans le but de favoriser leur maintien à domicile : travaux d'entretien de la maison, de jardinage, de livraison de courses. La Conciergerie se place en position d'intermédiaire entre un habitant âgé et un intervenant professionnel sur chaque secteur.

⁷⁰ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

⁷¹ N°10, 8 juillet 2015, Ville moyenne du nord de la France.

La réalisation de cette mission s'accompagne d'une collecte d'information sur la situation de la personne âgée et l'état de ses besoins, avec l'objectif d'identifier des problèmes qui pourraient passer inaperçus :

« Avant que l'on contacte le prestataire, la personne âgée sera vue par une personne de chez nous. C'est en fait l'alibi, la conciergerie... C'est-à-dire que l'on a des seniors, comme on a des jeunes, qui n'ont pas peur de venir vers nos services. Puis on a tout ce public invisible qui sait que... mais qui ne viennent pas. Par contre, au bout d'un moment, ils sont un petit peu acculés... C'est le cas de nos seniors. Avant que l'on envoie le service – parce qu'on ne fait pas un service pour le service – on envoie une assistante sociale qui fait le bilan avec la dame ou le monsieur. En allant chez le senior pour voir la maison, on peut voir par exemple que, en plus du jardin, il y a une vaisselle de 4 jours dans l'évier, ou que la maison n'est pas très propre, on va voir un petit peu ses ressources, s'il y a de l'entourage, de la famille, du voisinage... avec tout ça, on établit un diagnostic, et en fonction de ce diagnostic, on va ensuite faire intervenir le prestataire pour le jardin, c'était quand même la demande. Puis on va essayer de travailler avec elle, s'il y a effectivement des choses à travailler. Le but est d'aider cette personne pour qu'elle aille encore plus loin en autonomie chez elle. Et qu'elle soit aidée et non pas isolée. »⁷²

Le risque d'un mauvais accueil de l'assistant(e) social(e) est limité par une stratégie de présentation qui se limite à évoquer « des documents à remplir pour que le prestataire puisse venir ». « Ce sont des services rendus, mais c'est aussi un bel alibi pour qu'on puisse tranquillement entrer en contact avec la personne », conclut l'adjointe.

⁷² N°10, 8 juillet 2015, Ville moyenne du nord de la France.

III. 2. L' « aller vers » dans les petites communes : engagement de l'élu et proximité

Les élus des petites communes du corpus ont souvent insisté sur les ressorts particuliers de proximité et d'interconnaissance qu'ils entretiennent avec leurs administrés. Ces rapports leur paraissent être un atout face aux problèmes d'invisibilité sociale qui peuvent se poser dans leurs communes. Dans le pays basque, par exemple, dans une commune rurale, l'adjoint au maire explique que à l'exception des nouveaux venus, le plus souvent des néo-ruraux, « tout le monde se connaît » et que quand il peut joindre « ceux qui sont dans la mouise, mais qui n'osent pas », il parvient à les « libérer un peu et à intervenir un petit peu », alors que d'eux-mêmes, « parce qu'ils ont honte, ils n'iraient pas à la banque alimentaire » :

« Avec nous [les élus du CCAS] les gens sont un petit peu plus à l'aise parce qu'ils nous connaissent. Et puis on n'est pas là pour... les services sociaux c'est plus strict. Il n'y a pas les mêmes relations. Nous, ils savent que l'on n'est pas des professionnels. C'est la discussion, on écoute...⁷³

Un autre élu d'une petite ville met en valeur à travers une anecdote éloquentes les informations qu'un rapport de proximité permet d'obtenir :

« On a des gens qui sont dans des détresses incroyables, qu'on n'imagine même pas. Un seul exemple, on a identifié une fois une dame, qu'on connaissait un petit peu, qui sentait mauvais, on s'est inquiété... Une collègue a commencé à la suivre... Et donc on s'est rendu compte qu'elle avait une fille qui était plutôt débile et qui était suivie en tant que telle, mais pas forcément internée, qu'elle lui faisait vivre un calvaire. Sa fille était touchée par le syndrome de Diogène, ce sont des gens qui ne jettent rien, qui gardent tout. Si bien qu'on s'en est inquiété et bref, on ne pouvait pas rentrer chez elle. On lui apportait déjà des repas, parce qu'elle ne pouvait pas le faire toute seule. Un matin j'y vais, sa fille n'était pas là, mais la mère, on savait qu'elle était là, alors on a appelé les pompiers, on a défoncé la porte, et les pompiers n'ont même pas pu rentrer dans la maison tellement cela sentait mauvais. Et elle, elle dormait dans un lit d'excréments. C'est ce type de situation-là. Ce sont des gens hyper discrets, ils ne veulent pas que l'on sache qu'ils sont en difficulté, il y a aussi leur orgueil, leur fierté... Si on avait rien fait dans ce cas-là, elle serait décédée. C'était une dame terrorisée par sa fille... Et des cas comme ça, il y en a beaucoup, enfin comme partout, mais la difficulté, c'est d'identifier des cas comme ça. Ça, c'est compliqué. (...) Dans ce cas, oui, c'est moi qui intervient, c'était le week-end, on est une petite commune, on a une salariée au CCAS, elle n'a pas le temps, donc c'est moi qui suis allé, parce que ça se passe comme ça.»⁷⁴

⁷³ N°9, 3 juillet 2015, petite commune rurale du sud-ouest de la France.

⁷⁴ N°13, 31 août 2015, petite commune de l'ouest de la France.

III. 3. Le détectage : multiplier les indicateurs

Si les pouvoirs locaux ne sont généralement pas en capacité de produire de l'information statistique, ils disposent en revanche des moyens variés pour rassembler de l'information localisée, et souvent personnalisée, sur les difficultés sociales rencontrées. Placées dans une situation de proximité inégalable, les villes, particulièrement, peuvent tenter de se constituer un véritable tableau de bord à partir d'une multitude d'indicateurs. Certains sont déployés à dessein (cf. les médiateurs ou le système de conciergerie) mais d'autres procèdent davantage d'un « détournement » des raisons d'être d'un service ou d'une institution à des fins d'information.

✓ Sur le terrain scolaire

Les bailleurs sociaux et les écoles, (les « services de cantine » sont mentionnés par une élue), peuvent partager des informations sur la situation observée des locataires, élèves et parents d'élèves, et ne pas laisser passer inaperçu le fait, par exemple, qu'« un gamin mette deux pains dans sa poche parce qu'il n'est pas sûr de manger le soir »⁷⁵. L'absentéisme scolaire est également reconnu comme un point d'accès important aux difficultés des familles :

« Il y a l'école. Quand on rencontre les parents pour l'absentéisme scolaire. Moi je pense que l'absentéisme scolaire c'est un très très bon dispositif, qui a malheureusement été toujours appréhendé sous l'angle répressif, et pas du tout préventif. Il faut pouvoir faire en sorte de l'utiliser pour des enfants qui sont absents dès le primaire, ça révèle derrière des difficultés, des carences familiales éducatives. Le problème c'est qu'il y a plusieurs graduations dans les réponses. Quand c'est très grave, cela va chez le juge, avec une information préoccupante au département et quand il y a vraiment des problèmes éducatifs forts, des mesures de protection ASE. Mais avant ça, nous au niveau de la ville, on a des dispositifs d'accompagnement des parents, en essayant de les orienter, en faisant beaucoup de médiation. D'abord, nous les élus, on rencontre les familles, on a un entretien qui se veut un entretien un peu officiel, en disant, 'c'est le maire, c'est pour toi, donc vous n'avez pas le choix'. On les reçoit en mairie, on les reçoit deux fois en mairie, une fois au niveau de la détection et on les reçoit six mois après pour refaire le point sur la situation, le but, la convocation est un peu officielle, sous l'angle 'attention gare à vous', mais nous on ne l'aborde pas sous cette angle ensuite, c'est plus une discussion, expliquer à la famille qu'on est là pour les aider. S'il y a un problème avec l'école, un problème de dialogue avec l'école, on fait de la médiation avec l'école, s'il y a un problème social, on renvoie vers les assistantes sociales, on renvoie vers le CCAS, on essaie de détricoter les problèmes de logement s'il y a des problèmes de logement. On a une maison de la justice et du droit s'il y a des problèmes juridiques internes à la famille,

⁷⁵ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

des problèmes de garde d'enfants, de divorces, etc. Donc tout ça, on a un panel de mesures que l'on met en place pour aider.⁷⁶

✓ **Via les services de proximité associatifs et les observatoires sociaux locaux**

Pour les personnes âgées, le portage de repas à domicile est de la même manière présenté par les élus comme « un point d'entrée très important pour permettre de détecter les situations »⁷⁷ :

« Le portage de repas, ce n'est pas du portage pour du portage. C'est fait par des agents de la mairie ici. Il y a une veille sur les personnes qui n'ouvrent pas leur porte. Le repas n'est pas simplement déposé. Ils rentrent, ouvrent le frigo, regardent si le repas de la veille a été mangé... »⁷⁸

Mais d'autres services encore, privés ou publics, peuvent être mis à contribution :

« On va collaborer avec la Poste, parce que la Poste va encore dans pas mal d'endroits, ils peuvent capter des situations. On va essayer de voir si on ne peut pas conventionner avec la Poste. On travaille aussi pas mal avec la CAPEB, qui est le syndicat des entrepreneurs du bâtiment... Et j'ai travaillé aussi avec la Ronde des Quartiers [association des commerçants et artisans], pour que les situations qu'ils repèrent, ils puissent nous les transmettre. On essaye de déployer des habitudes de travail avec les professionnels qui voient le grand public. »⁷⁹

Dans d'autres villes, une réflexion est en cours avec les bailleurs de quartiers en réhabilitation profonde pour « remettre en place, dans les nouveaux bâtiments, des concierges d'immeubles », mais des concierges « modernes », « plus dans l'écoute, dans l'observation de leurs résidents... ne travaillant pas seuls mais en groupe avec les autres concierges des autres blocs, pour favoriser la cohésion et le bien être sur ces quartiers »⁸⁰.

Il faut enfin signaler l'appui des municipalités sur des observatoires sociaux locaux, qu'ils soient publics ou privés. Les associations et les centres sociaux semblent jouer dans ce cadre

⁷⁶ N°2, sénatrice, 15 juillet 2015, Paris, Sénat.

⁷⁷ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

⁷⁸ N°10, 8 juillet 2015, Ville moyenne du nord de la France de la France

⁷⁹ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

⁸⁰ N°10, 8 juillet 2015, Ville moyenne du nord de la France.

un rôle important. Des partenariats efficaces sont en place dans sur de nombreux territoires, rare étant les villes à ne pas avoir mise en place leur propre collecte de données socioéconomiques territoriales. Ces partenariats, par l'appui sur les associations de proximité ou par la mise en place de structure hybride d'un point de vue de leur financement et des membres y siégeant, permettent que l'action sociale municipale ciblent les potentielles invisibles en grandes difficultés sur son territoire, particulièrement dans les quartiers sensibles ou dans les centres villes. Ainsi, un des élus interrogés dans une grande ville de l'ouest de la France, adjoint à la solidarité, est lui-même président d'une association d'action sociale, réunissant acteurs institutionnels et associatifs et produisant une cartographie statistique des difficultés socioprofessionnelles dans le cadre de la politique de la ville.

« Dans ma délégation actuelle, je suis amené à présider l'association X, , une association qui est partenariale, collectivités territoriales + CAF + Bailleurs sociaux, pour piloter, observer, initier, tous mécanismes sociales, on en parlait avec l'ODAS dans une logique de se rapprocher d'eux, mais il n'y a pas d'autres équivalents sur le territoire. C'est une espèce d'agence d'urbanisme appliquée au social. On observe, on a tout un tas de ressources que l'on récupère, et on est capable, à l'IRIS (-Ilots Regroupés pour l'Information Statistiques-) de sortir tout à un tas de données hyper intéressantes. Et on pilote et on suit les expérimentations de dispositifs.⁸¹ »

Ces observatoires, qu'ils soient anciens ou récents, permettent aux acteurs de cibler les offres de services sociaux vers les populations les plus fragilisées sur leur territoires, en faisant du porte à porte après avoir identifier des zones précises de risques sociaux.

✓ **Via l'identification de situations de fragilité élémentaires**

La précarité énergétique est un sujet de préoccupation croissant qui permet d'illustrer ce mode de perception des problèmes publics les moins évidents.

Bien que de nombreux interlocuteurs aient mentionné leurs actions sur ce sujet, il s'agit en réalité moins d'une catégorie de public « invisible » que d'un aspect relativement nouveau de la pauvreté, autour duquel se développent petit à petit des dispositifs spécifiques (points d'information, médiation du CCAS ou des services sociaux du Conseil départemental auprès des prestataires d'énergie, aides ponctuelles aux personnes...). C'est cependant une forme de précarité difficile à détecter quand les personnes ne font pas part de leurs difficultés à ce sujet. Comment, dès lors, prendre la mesure de l'ampleur du problème ?

⁸¹ N°14, 1^{er} septembre 2015, Grande agglomération de l'ouest de la France.

« D'abord, on se rend compte très rapidement qu'il s'agit d'un problème énorme. Et que finalement le nombre de gens qui par exemple ne se chauffent pas pour ne pas se retrouver en impayés est absolument énorme. On le détecte via les médecins, via l'école, via des professionnels qui ne sont pas des professionnels du travail social. Ou alors, on le détecte, parce que les professionnels du travail social, découvrent des situations, mais alors ils les découvrent à un stade catastrophique, justement, parce qu'il n'y a pas eu de signaux, et que au moment où ça arrive, c'est la catastrophe sur toutes la ligne. Du coup, que ce soit le CCAS directement, ou que ce soit des gens extérieurs qui n'ont pas l'habitude d'être avec nous, on a eu à un moment une addition des signaux qui nous ont amenés à penser que c'était énorme. Et qu'il fallait absolument travailler sur ce sujet. D'autant qu'EDF, la Poste, et autres Suez et Lyonnaise des Eaux, avaient les mêmes remontées ».⁸²

Cette idée de « voir le grand public » par les yeux de ceux qui sont en contact avec lui dénote une attitude proactive qui rejoint la posture de « l'aller-vers » précédemment évoquée.

L'enjeu est finalement de faire de l'exclusion et de la précarité une information transversale : en fournissant des données sur une portion de la situation des personnes, de multiples services peuvent contribuer à cerner leurs besoins en termes d'accompagnement et de prévention de l'exclusion. Cette vision n'est cependant pas illimitée, comme le reconnaît l'élue d'une ville moyenne du nord de la France :

« Je dois dire qu'il y a toujours une partie de la population sur laquelle on n'a pas d'infos, on n'a rien. Comme par exemple, je ne m'en cache pas, les quelques situations que l'on a pu trouver dans des barres que l'on va bientôt démolir. Mais personne ne les connaissait, à la limite. (...) Mais si la personne est tranquille dans son logement ? Elle est tranquille, elle ne se fait pas voir, ne se fait pas entendre, elle gère ses petits trucs... Il n'y a pas d'enfants à l'école, donc on ne peut pas avoir de relais par rapport à ça. Elle n'est pas senior donc on ne peut pas avoir de relais par rapport aux actions seniors... »⁸³

⁸² N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

⁸³ N°10, 8 juillet 2015, Ville moyenne du nord de la France.

III.4. Un prérequis à toute démarche : la domiciliation

En avril 2015, une journée d'étude de l'UNCCAS présentait la domiciliation comme « un premier pas vers l'inclusion »⁸⁴. Il s'agit d'une obligation légale depuis la loi de DALO de 2007, qui instaurait un « droit à la domiciliation » pour toute personne sans domicile stable, dont la garantie incombe en partie aux communes, dans le cadre de leur CCAS ou CIAS. Cette obligation, complexe à mettre en place et à coordonner, n'a pas toujours été suivie d'effet. D'après l'étude de l'UNCCAS, 90 % des communes de plus de 5000 habitants organisent ce dispositif, quand elles ne sont que 59 % parmi les communes de moins de 5000 habitants⁸⁵.

La domiciliation est un instrument important dans le cadre d'une politique publique visant le non-recours au droit, dans la mesure où disposer d'une adresse (et recevoir son courrier) est un critère préalable d'accès aux droits et services. Pourtant, peu d'élus, même au sein des grandes communes, le mentionnent comme faisant partie de leur panoplie d'actions en matière de « publics invisibles ». Cette absence mériterait d'être interrogée. Faut-il comprendre que ces élus le considèrent comme un sujet mineur dans le cadre de la lutte contre l'exclusion ? Il est vrai que toutes les communes ne sont pas confrontées de la même manière à l'enjeu des sans-domicile-stable.

Au sein du panel, l'adjointe d'une ville au nord de Paris est la seule à s'étendre sur l'importance de ce dispositif en matière d'accès aux droits⁸⁶. Compte-tenu notamment du nombre important d'étrangers qu'elle abrite, est particulièrement concernée. Nombreux sont ceux, hébergés chez des tiers, qui ne souhaitent pas attirer l'attention sur une situation non conforme au regard de la loi pour une raison ou pour une autre (présence illégale sur le territoire par exemple) ou prendre le risque d'une baisse des allocations logement. D'autres sont logés de manière discontinue, ou en hôtels meublés pour des périodes trop courtes. Pour que ces situations n'entraînent pas une privation de droits, la ville a initié rapidement et de manière ambitieuse sa politique de domiciliation, qui concerne aujourd'hui environ 3500 personnes.

Cette politique a un coût non-négligeable: la réception, le tri, la distribution du courrier (20 000 courriers annuels traités manuellement), la validation des inscriptions (qui supposent de vérifier certains critères au cours d'un entretien), la gestion des radiations, consomment un temps de travail important au sein du CCAS.

Peu mise en avant par les élus, plus que discrète dans les médias et le débat public, les pratiques de domiciliation sont pourtant fondamentales pour permettre aux « usagers » sans domicile stable de se rendre « visibles » aux yeux des administrations.

⁸⁴ Compte-rendu de la Journée nationale de l'UNCCAS, « La domiciliation : premier pas vers l'inclusion », 7 avril 2015.

⁸⁵ Marie Mallet, « Enquête de l'UNCCAS sur la domiciliation », in *La domiciliation : premier pas vers l'inclusion*, 7 avril 2015.

⁸⁶ Principalement dans l'entretien n°12, 10 juillet 2015. Néanmoins, dans l'entretien N°11 du 10 juillet 2015, le maire et la vice présidente du CCAS d'une petite commune limitrophe d'une grande ville de l'ouest de la France, ont insisté sur les facilitations d'accès aux logements sociaux et sur l'importance, selon eux, de domicilier les plus précaires et d'avancer sur cette problématique.

III.5. Repenser l'accompagnement global du travail social

✓ En brisant les cloisonnements institutionnels

Dans le discours de certains élus, l'invisibilité est perçue également comme un effet de certains modes d'actions et principes des services d'aide sociale. Ils sont nombreux à suggérer que les modes de prise en charge des gens en difficulté évoluent.

Un premier point souvent souligné est la fragmentation des interlocuteurs, qui oblige les ayant-droits à multiplier les démarches, les dossiers et les explications. C'est ce que la sénatrice interrogée nomme une « organisation en tuyaux d'orgues », incapable de prendre en compte en même temps tous les aspects des besoins d'une personne ou d'une famille :

« On se rend compte que notre accompagnement social est une vraie passoire (...) On cible et on a tendance à fonctionner en tuyaux d'orgue. Le problème, c'est que je considère que pour aider quelqu'un il faut le prendre dans toutes ces difficultés, il faut prendre la famille et travailler sur tous les angles et il faut l'aider à sortir la tête de l'eau et il faut connecter les différents dispositifs les uns aux autres. Quand vous avez une famille qui est repérée pour absentéisme scolaire, c'est à dire que l'enfant ne va pas à l'école, vous le repérez très tôt en primaire, vous vous rendez compte que cette famille-là, souvent elle n'est pas connue, c'est une forme d'invisibilité sociale pour nous, acteurs publics du social et il faut profiter de ce dispositif là pour l'amener vers les autres dispositifs, dans un accompagnement global. Il ne faut pas qu'on cible sur un seul dispositif et qu'on ne traite qu'un seul problème.»⁸⁷

Pour les mêmes raisons d'efficacité, mais également pour lutter contre le découragement et augmenter ainsi le taux effectif de recours aux droits et services, le sénateur interrogé estime nécessaire de mettre en place un interlocuteur unique, qui pourrait être désigné dans l'une des structures d'accompagnement (publiques ou associatives) :

Dans tel endroit cela pourrait être un représentant de la caisse d'allocations familiales, ça peut être quelqu'un de Pôle emploi, ça peut être quelqu'un du bureau d'aide sociale de la commune, ça peut être quelqu'un de l'assistance sociale du département, cela peut-être pourquoi pas un bénévole d'une association caritative ou humanitaire... Il faut que tout ce monde-là se mette d'accord pour la reconnaissance d'une personne qui suit particulièrement une personne en situation difficile, ou une famille. De manière à ce que ce soit ce référent social, en quelque

⁸⁷ N°2, sénatrice, 15 juillet 2015, Paris, Sénat.

sorte, qui puisse être un facilitateur des démarches auprès de l'ensemble des structures qui interviennent dans ce domaine.⁸⁸

Une manière d'alléger les contraintes administratives pourrait s'inspirer de l'expérience belge de « banque carrefour de la sécurité sociale ». Ce dispositif fédéral permet aux administrations du secteur social de partager des informations et documents sur les demandeurs, de sorte que celui-ci n'a à présenter sa situation et ses justificatifs qu'une seule fois.

✓ **En prévenant les ruptures de parcours et les processus « d'invisibilisation »**

Dans un département de l'ouest, une expérimentation a été menée pour améliorer le croisement des informations entre services d'aide sociale, de manière à anticiper les risques de non-recours aux minima sociaux. En croisant les bases de données de la CAF, du Service Public de l'Emploi (Pôle Emploi) et du CCAS, il s'agissait de prévenir les chômeurs indemnisés en fin de droits de la possibilité de prendre un rdv pour le RSA *via* l'envoi de courriers conçus par les groupes-ressources des espaces RSA :

Il y a eu tout une enquête avec les travailleurs sociaux, pour essayer de repérer ce public-là, en s'appuyant sur les partenaires, sur les associations, sur les travailleurs sociaux du département, avec, dans cette phase de décloisonnement avec nos partenaires institutionnels, de pouvoir anticiper les parcours de vie personnelle, et notamment sur les personnes qui arrivent en fin de droit au niveau de Pôle Emploi. Il s'agit de pouvoir anticiper par des systèmes de courrier, les informer de ce qu'est le RSA et de la manière d'y accéder, des systèmes de courriers d'information avec la CAF, qui peut identifier, sur des publics potentiellement vulnérables ou identifiés comme tels, au niveau des ressources, avec des systèmes de courriers répétés, leur permettre d'avoir un certain nombre d'informations sur les droits au logement, sur le RSA etc. L'envoi de courriers répétés à plusieurs niveaux permet de renforcer la logique d'accès aux droits »⁸⁹

⁸⁸ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

⁸⁹ N°5, 9 juillet 2015, Département de l'ouest de la France.

Deux points intéressants peuvent être soulignés à propos de cette expérimentation sociale :

D'une part, prévenir les ruptures de parcours signifie lutter contre un certain type d'invisibilité que l'on peut appeler *invisibilité de dispositif*. En effet, prévenir les demandeurs d'emploi indemnisés en fin de droits, c'est prévenir le futur potentiel non-recours au droit au RSA. C'est aussi tenter de combler les vides institutionnels qui pourraient s'immiscer entre le domaine de l'assurance chômage et le domaine de l'assistance des régimes de solidarités de l'Etat Social. Des phénomènes interstitiels similaires devraient faire l'objet de prévention ciblées si l'on considère les ruptures de parcours entre les situations de difficultés sociales et/ou professionnelles et les situations de handicap prises en charge par les régimes de compensation de la loi du 11 février 2005, deux types de difficultés qui n'appellent pas l'intervention des mêmes dispositifs d'action publique pourtant pilotés par le même chef de file, le département (solidarité/emploi versus Maison Départementale des Personnes Handicapées-MDPH).

D'autre part, l'innovation sociale repérée à travers cette expérimentation est qu'elle présente une innovation institutionnelle. Non seulement, elle vise à prévenir les ruptures de parcours, mais elle le fait en incluant strictement les « représentants des usagers » à la conception des informations contenus dans les courriers transmis aux potentiels futurs non-recourants. Par cette expérimentation qui semble avoir fonctionné (55 % des personnes ayant reçu le courrier les informant de leur droit au RSA ont demandé un rendez-vous avec les délégations territoriales du département), ce conseil départemental évite de s'enliser dans le mythe de la participation.

Tout en présentant les intérêts de cette démarche, la vice-présidente du Conseil départemental précise qu'elle n'est « pas suffisante », du fait que le non-recours est « multifactoriel » et ne résulte pas seulement d'une mauvaise information. La question de la stigmatisation de « l'assisté social » en particulier, n'est pas réglée par ce type de dispositif car ce dernier, selon la vice-présidente, fait primer le retour à l'emploi sur les autres droits élémentaires et sur les autres leviers de l'insertion sociale :

« Ce n'est certainement pas qu'un problème d'emploi. L'emploi est important parce que quand on connaît l'importance de la valeur travail dans nos sociétés, (...) parce que c'est une reconnaissance sociale pour les personnes et il nous faut parfois travailler sur le deuil du travail. Parfois certaines personnes sont très éloignées du champ professionnel mais pour exister socialement doivent continuer à s'inscrire dans le réseau de pôle emploi, des réseaux de recherche d'emploi etc. Parce que cela crée une identité sociale parce que l'on sait bien que les questions de santé, de lien social, les questions de domiciliation, logements, etc., rentrent dans ce champ-là et ça va bien au-delà de la propre question de l'insertion professionnelle. L'insertion sociale, l'accès à la santé, l'accès au droit élémentaire, on est aussi sur ces aspects-là,

cela serait trop simple si on réduisait l'invisibilité sociale au champ du travail et au champ professionnel. »⁹⁰

✓ **En harmonisant la circulation des informations confidentielles**

A l'échelle locale, d'autres élus mettent en avant la nécessité de davantage humaniser la relation entre services sociaux et usagers, proposant la mise en place de référents uniques. C'est cependant une évolution qui, pour ce qui concerne la politique sociale de l'Etat, ne peut se décider qu'au niveau national :

« Quand X sera candidat, je défendrai beaucoup, auprès de lui, la nécessité d'un travailleur social unique. Comme on a un médecin unique. A un moment, on doit pouvoir répondre aux besoins d'un individu dans son entièreté. Et ne pas l'obliger à aller dans 15 endroits différents, avec les 15 dispositifs différents, parce que sa vie, elle n'est pas morcelée comme cela. Ca renvoie au fait que la France est le pays où l'on dépense le plus d'argent et qui obtient des résultats qui sont mauvais. »⁹¹

Les services communaux peuvent être également poussés à évoluer dans un sens comparable. A Saint-Denis – qui exerce par convention les responsabilités du département sur son territoire – l'adjointe met par exemple en avant la nécessité d'une plus grande collégialité :

« Nous avons un service social municipal, qui correspond à la circonscription du conseil général, avec des travailleurs sociaux, qui ont été formés. Vous savez, quand les gens viennent, il y a une certaine confidentialité, et il y a une rencontre individuelle pour accompagner les gens. Aujourd'hui, ça pose plusieurs questions. Pour moi aujourd'hui, cette manière de travailler est caduque. Elle ne fonctionne plus. Parce que vu les demandes, vu l'augmentation de la crise, vu la précarité, nous ne pouvons pas répondre à ces types de demandes... J'y suis très attentive : comment réinterroger ces pratiques professionnelles pour que les personnes puissent travailler de manière collective, puissent travailler en partenariat ? (...) On est toujours sous le prétexte de cette confidentialité, de ne pas tout dire, d'éviter de travailler trop avec les partenaires. »⁹²

⁹⁰ N°5, 9 juillet 2015, Département de l'ouest de la France.

⁹¹ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

⁹² N°12, 10 juillet 2015, Ville d'Ile-de-France.

Parallèlement, selon certains élus, il faudrait faire marche arrière sur la dématérialisation qui a gagné un certain nombre d'administrations, surtout en matière de protection sociale.

Avec certains services, le contact par plateforme téléphonique automatique (en particulier surtaxée) peut être vu comme une forme de mépris qui ne contribue pas à alléger le sentiment de gêne à « demander ».

Il faudrait à l'inverse prendre le temps d'un accompagnement personnalisé, sur la longue durée avec une présence physique qui permette de mieux de traiter les situations complexes qui sortent des cadres prédéfinis. Certains insistent plus généralement sur la nécessité de fonctionner sur un principe de « confiance plutôt que de défiance » (ce qui inclut parfois la vérification des pièces *a posteriori* et non *a priori*) tout en pointant les contraintes budgétaires qui limitent fortement les évolutions dans ces domaines, tant au niveau central que territorial.

D'un autre côté, la dématérialisation et en particulier les dossiers uniques de suivi informatisé seraient, selon d'autres élus, une manière de lutter contre l'invisibilité sociale et de prévenir les processus d'invisibilisation.

III.6. S'occuper des « invisibles » est-il « porteur » politiquement ?

Jusqu'à quel point l'invisibilité sociale est-elle perçue comme un problème par les décideurs politiques ?

Soulignons d'abord qu'en dépit de convergences croissantes sur bien des sujets, toutes les sensibilités politiques ne conduisent pas à appréhender de la même manière cet enjeu. Les élus identifiés à la droite, normalement plus sensibles aux objectifs de baisse des dépenses publiques, d'encouragement de l'autonomie des acteurs par rapport aux aides sociales et de faire respecter les contraintes des politiques migratoires n'ont pas, généralement, un grand intérêt à placer l'« invisibilité » de manière centrale à leur programme. Une exception concerne les précaires présentés comme « méritants », qui souffrent de conditions de vie dégradées, mais ne bénéficient pas d'une attention publique suffisante.

Le succès médiatique du livre *Fractures françaises* de Christophe Guilluy avait, en 2010, conduit certains de ces élus à mettre l'accent les travailleurs « oubliés » de la « France périphérique ». Le sujet des « petits retraités » est également un thème souvent mis en avant par ces partis. A l'échelle des politiques locales, cependant, l'appartenance partisane ne semble pas conduire à un clivage aussi mécanique. Si certains élus de droite relativisent l'importance du phénomène d'invisibilité sociale, soulignant par exemple qu'elle est « recherchée » par certaines populations qui ne souhaiteraient pas participer à la vie sociale, d'autres en revanche la revendiquent comme une préoccupation politique et un sujet à traiter.

C'est tout l'enjeu de la « politisation » d'une question, qui est aspect déterminant de sa mise à l'agenda : un enjeu de politique publique peut être mis en avant par un ou plusieurs acteurs politiques afin de renforcer leur position dans la compétition politique, que ce soit en contexte d'élection ou au fil de leur mandat. Il peut être au contraire délaissé. Pour illustrer l'importance de cette phase dans la mise en place (ou non) d'une politique publique, on peut prendre l'exemple du RSA, cité par Patrick Hassenteufel⁹³ : sa mise sur agenda en 2007 est « liée à la fois à la politique d'ouverture à gauche (il s'agit d'une mesure préconisée par Martin Hirsch, Haut-Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté) et à son inscription dans une des thématiques fortes de la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy (la valorisation du travail) ». Il s'agit donc d'une mesure qui vise à satisfaire des objectifs techniques, mais qui a aussi une large dimension politique, dans l'ordre du symbole et de la stratégie. Autre exemple plus récent, le débat sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en mai-juin 2015 a remis à l'agenda politique la transformation du RSA-Activité en Prime d'Activité, remplaçant alors la PPE. Ces orientations étaient pourtant déjà préconisées par Martin Hirsch en 2007-2008, lors de la phase d'expérimentation du RSA, puis dans le rapport Sirugue en 2013⁹⁴.

⁹³ Patrick Hassenteufel, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 n° 157, p. 50-58.

⁹⁴ Ch. Sirugue, 2013, *op. cit.*

Les enjeux de solidarité et d'efficacité de l'aide sociale sont plus souvent valorisés dans les discours des élus, ce qui fait penser que la politisation du problème de l'« invisibilité » pourrait être plus facile.

Mais jusqu'à quel point ces élus sont-ils prêts à s'investir sur un tel thème ? A quel point peuvent-ils être conduits à exercer un leadership fort sur ces questions, indiquer des lignes à suivre d'une manière qui puisse faire résonner ces questions dans l'espace politique ? De leur aveu-même : pas très loin. Le sénateur que nous avons interrogé résume sa vision du problème :

« Ce n'est pas vendeur. Vous avez un gamin, qui malheureusement dort dans la rue pour des questions de précarité, vous allez faire pleurer dans les chaumières. Un soir. Et puis après on passe à autre chose. C'est le vrai problème (...). On est dans une politique souvent compassionnelle, qui est une politique de réaction uniquement en fonction de la communication et de la médiatisation du moment, et les forces politiques souffrent de cela »⁹⁵.

Opposer à cela un travail de longue haleine ne se serait pas « porteur électoralement, à court terme » explique encore le sénateur, face à une « opinion qui subit une forme d'idéologie dominante, en considérant que c'est leur faute, [aux précaires] ». C'est cette vision stigmatisante de la précarité qu'il faudrait renverser, et d'abord en tenant un discours « qui va à rebours de ce que pense l'opinion publique globalement aujourd'hui ». Là est, pour les élus, la grande difficulté. Mobiliser les chiffres peut y contribuer, en soulignant les décalages de montants entre la fraude sociale, souvent dénoncée, et les montants non dépensés du fait du non-recours. La langue et le vocabulaire peuvent aussi y contribuer : parler des prestations versées comme d'un droit plutôt que comme une aide ou une allocation, ou encore éviter, en toutes occasions, d'employer des termes globalisants ou stigmatisants. Parler le langage du droit et de la citoyenneté et non celui de l'assistance. L'adjointe à la grande agglomération du sud-ouest, membre d'un conseil municipal LR, y insiste également lorsqu'on lui demande ce qui est entre les mains d'un élu pour peser sur ces questions :

« D'abord, il y a la parole de l'élu. Ce qui a l'air de se perdre avec le temps. Rappeler un certain nombre de choses, ce fut le cas de manière précise sur la question rom⁹⁶. Dire, depuis *la ville de X*, avec un maire fondateur de l'UMP, que évidemment, les

⁹⁵ N°1, sénateur, 4 juin 2015, Paris, Sénat.

⁹⁶ Elle est l'auteur d'une tribune sur ce sujet. On peut y lire notamment que « la seule et vraie question qui vaille est celle de la misère qui accable certains, les obligeant parfois à une migration coûte que coûte » et que nos systèmes sociaux doivent pouvoir s'adapter à ces « nouveaux publics, aux nouvelles formes de vulnérabilité sociale » en ayant pour première attitude de « mieux comprendre et de mieux connaître ». Cf. « "Ville de X, médiation et reconnaissance facilitent l'intégration" », *Le Monde*, 17 octobre 2013.

Bulgares et Roumains d'origine rom peuvent s'intégrer, c'est une toute petite phrase, qui n'a pas l'air de changer fondamentalement les choses, mais qui les change fondamentalement. Dans le registre de la parole, pour tous les publics qui sont dans une situation de très très grande fragilité, il y a des choses majeures, autour de l'étranger, autour de la laïcité, autour de la grande précarité, du retour de la mixité sociale... La parole a un impact très important. Et même si elle ne permet pas de détricoter tous les discours, les discours de la majorité [municipale] pendant six ans, ça inscrit des choses, quand même »⁹⁷.

Mais cette élue précise également qu'on ne peut pas construire sa carrière politique sur ces thèmes, qu'on s'y engage par passion davantage que par calcul, et qu'elle n'a pas le sentiment que ses initiatives sur les publics précaires lui apporteront de futurs succès électoraux. Le député interrogé prononce le même jugement : on ne fait pas avancer sa carrière en s'engageant sur les questions sociales⁹⁸.

Le leadership des élus est une dimension importante de la mise à l'agenda d'un problème public, mais elle n'en est qu'un aspect. L'environnement médiatique, qui diffuse les informations et les met en forme, l'idéologie dominante qui oriente leur réception et leur interprétation, exercent également leur force sur la légitimation d'une cause. Vient ensuite la mobilisation des acteurs, ONG, associations, syndicats, partis, agents des services publics... C'est parmi eux que l'on peut trouver des « entrepreneurs de cause » ou des « entrepreneurs de morale » capables de défendre un thème dans l'espace politique et d'obtenir une action concrète. Les élus peuvent en faire partie en portant eux-mêmes des sujets sur le long terme, mais ils sont bien plus souvent positionnés en relais de court-terme, plus ou moins bienveillants, d'idées ou de catégories de publics défendus par d'autres entrepreneurs.

Sur le sujet de l'« invisibilité sociale » de certaines catégories de population en souffrance, l'absence apparente de retour sur investissement électoraux paraît les maintenir dans une position attentiste, à l'écoute surtout des causes qui sont les plus vigoureusement défendues, et limiter les prises d'initiatives de leur part.

⁹⁷ N°8, 1er juillet 2015, Grande agglomération du sud-ouest de la France.

⁹⁸ N°3, 24 juin 2015, Paris, Assemblée nationale.

Conclusion

Retournement de la dette sociale, responsabilisation des « allocataires », autonomie des démarches. La notion d'invisibilité sociale semble se situer majoritairement sur ce versant dans les discours et les perceptions des élus interrogés. Le prisme de la responsabilité individuelle guide des dispositifs ciblés conçus dans le cadre d'un « Etat qui rend capable ».⁹⁹ Ces dispositifs publics, en se superposant et en se croisant, produisent des situations d'invisibilité sociale. Par conséquent, ces situations sont prises dans une tension entre la logique de la demande de droits (celle qui rend visible) et celle de la reconnaissance de la citoyenneté attachée à des droits élémentaires (celle qui reste invisible si ces droits ne sont pas reconnus). De ces droits, celui qui est le plus prégnant dans le discours des élus et celui qui guident les pratiques politiques de lutte contre l'invisibilité est celui du retour à l'emploi, masquant alors des situations diverses composant l'invisibilité sociale. En effet, les élus interrogés parlent des catégories et des pratiques politiques qu'ils connaissent et définissent à partir d'elles l'invisibilité sociale. En découlent des représentations sociales en décalage avec la définition générale de la notion. Dans l'analyse du corpus des entretiens, on repère principalement que l'invisibilité sociale est avant tout le résultat de parcours individuel. La notion recouvre alors un ensemble hétérogène source de confusion : confusion entre l'inclusion et l'exclusion, l'emploi et le non emploi, le visible et l'invisible. Pour les acteurs publics interrogés, l'« invisible perçu » est davantage relié à l'acteur individuel qu'à des catégories d'action publique car elle passe par l'interconnaissance des acteurs et l'intercompréhension des situations. Ces résultats interrogent la notion même d'invisibilité sociale, pour laquelle un effort de définition doit être fait. En effet, les mondes du visible et de l'invisible sont perméables et l'invisibilité sociale correspond à un mouvement, une dialectique, à travers laquelle on peut être visible mais non reconnue, invisible mais bien identifié. Ceci pose la problématique de l'invisibilité sociale comme processus, ouvrant la voie à des études approfondies de phénomènes de visibilité paradoxale ou de visibilité alternative¹⁰⁰. Au fond, « est-ce possible d'être invisible à 100 % ? » nous demandait lors d'un entretien collectif le directeur solidarité et insertion d'un département.

⁹⁹ Jacques Donzelot, 2007, « Un Etat qui rend capable », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, col. « Le Lien Social », pp.87-109.

¹⁰⁰ Nous pensons aux personnes sans-abri, qui, alors qu'elles sont visibles dans l'espace public et représentées institutionnellement par de nombreuses associations, ne demeurent pas pour autant estimées socialement ni reconnues comme partie-prenantes des liens sociaux. Ici réside un processus de visibilité paradoxale. Aussi, nous pensons aux mouvements d'habitats autonomes et aux mouvements d'autogestion inscrits dans l'économie solidaire, visibles localement mais invisibles dans les dispositifs d'action sociale et dans les politiques publiques. Ici ne résiderait-il pas des processus de visibilité alternative ou d'une invisibilité de protection ?

Références citées

ASTIER I., 2007, « Le grand retournement de la dette sociale », in ASTIER I., *Les nouvelles règles du social*, Paris, PUF, « Le Lien Social ».

BEAUD S., CONFAVREUX J., LINDGAARD J. (dir.), 2008, *La France Invisible : enquêtes sur un pays en état d'urgence sociale*, Paris, La Découverte.

BEAUD S., PIALOUX M., 1999, *Retour sur la condition ouvrière*, Paris, Fayard, 1999.

BOURDIEU P. (dir.), 1993, *La misère du monde*, Paris, Seuil.

BRACONNIER C., MAYER N. (dir.), 2015, *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires*, Paris, Presses de Sciences Po.

Cour des comptes, 2012, *Rapport 2012 "La Sécurité sociale"*, septembre.

Cour des Comptes, 2010, « **Les aides publiques apportées aux familles monoparentales** » in *Rapport 2010 "La Sécurité sociale"*, (chap. XVI), septembre.

CASTEL R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard.

CASTEL R., 2009, *La montée des incertitudes : travail, protections, statut de l'individu*, Paris, Seuil.

DONZELOT J., 2007, « Un Etat qui rend capable », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, col. « Le Lien Social », pp.87-109.

FAES H., 2013, *L'invisibilité sociale. Approches critiques et anthropologiques*, Paris, L'Harmattan.

FORS Recherche Sociale, 2014, *Etude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique*, ONPES, mai.

GUILLUY Ch., 2010, *Fractures françaises*, Paris, François Bourin Editeur.

HASSENTEUFEL P., 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 n° 157, p. 50-58.

HONNETH A., 2000, *La Lutte pour la reconnaissance*, Cerf.

HONNETH A., 2004, « Visibilité et invisibilité. Sur l'épistémologie de la « reconnaissance » », *Revue du MAUSS*, 2004/1 n°23, p. 137-151.

HONNETH A., 2006, *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte.

IGAS, 2005, *Rapport de la mission « quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien »*, M. Hauchamp, P. Naves, D. Tricard, 337 p.

Insee Première, 2015, « Les niveaux de vie en 2013 », n°1566, septembre.

JAEGER M. (coord.), 2015, *Refonder le rapport aux personnes. « Merci de ne plus nous appeler usagers*, Rapport du Conseil supérieur du travail social, DGCS.

LACOUMES P., LE GALÈS P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po.

Le Monde, 2013, « Ville de X, médiation et reconnaissance facilitent l'intégration », *Le Monde* du 17 octobre 2013.

Libération, 2015, « **France invisible contre minorités visibles** », *Libération* du lundi 5 octobre 2015, p.22.

MAURIN L., 2015, « Les plus pauvres décrochent, qui s'en soucie ? », in Observatoire des Inégalités, *Rapport sur les inégalités en France*, 4 juin, http://www.inegalites.fr/spip.php?page=analyse&id_article=2066&id.

NEVEU E., 1999, « L'approche constructiviste des 'problèmes publics'. Un aperçu des travaux anglo-saxons », *Etudes de communication*, 22, p. 41.

NEVEU E., 2015, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

PAUGAM S., 2005, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, col. « Le lien social ».

PAUGAM S., 1991, *La disqualification sociale*, Paris, PUF.

ODENORE, 2012, *L'Envers de la 'fraude sociale'. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte.

ONPES, 2008, « Une figure particulière de la pauvreté : les travailleurs pauvres », in *Les Travaux de l'ONPES 2007 – 2008*, La Documentation Française, pp. 160-200.

ROTHÉ C., 2013, *Les « jeunes en errance » : effets et usages d'une catégorie d'action publique*, Thèse de Science Politique de l'Université de Rennes 1, soutenue le 27 mars 2013.

ROSANVALLON P., 2014, *Le Parlement des invisibles*, Paris, Seuil, col. « Raconter la vie ».

SENNETH R., 2014, *Ensemble. Pour une éthique de la coopération*, Albin Michel.

SIRUGUE Ch., 2013, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus modestes*, Rapport au premier ministre, juillet.

UNCCAS, 2015, « La domiciliation : premier pas vers l'inclusion », *Compte-rendu de la Journée nationale de l'UNCCAS*, 7 avril.

UNCCAS, 2015, « Enquête service à domicile », *Actes. Actions et territoires du social*, n°459, juin, p.5.

Vie Sociale, 2008, « Ceux qui ne demandent rien. Le non-recours aux droits sociaux », n°1/2008, Publication du Cédias, Musée Social.

VAUGRENARD Y., 2014, *Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité !*, Sénat, Rapport d'informations, n°388, février.

Ville de X, 2015, *Empreinte et mutations. Vers un pacte de cohésion sociale et territoriale*, pp. 39-40.

VOIROL O., 2005, « Présentation. Visibilité et invisibilité : une introduction », *Réseaux*, 2005/1, n° 129-130, pp.9-36.

VOIROL O., 2009, « Les formes de l'invisibilité », *Le temps philosophique*, n°13, Publications du département de philosophie Paris Ouest Nanterre La Défense, pp.117-140.

WARIN Ph., 2011, « Le non-recours aux droits sociaux », *Regards*, n°39, pp.97-111.

Annexes

- LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS
- GUIDES D'ENTRETIENS
- FOCUS SUR LA NOTION D'INVISIBILITE DANS LA THEORIE SOCIALE

Annexe 1 : Liste des 14 entretiens réalisés

N°	Catégorie	Institution	Date	Fonction
Représentation nationale				
1	Elus nationaux	Sénat	4 juin 2015	- Sénateur - Membre du CNIAE
2			15 juillet 2015	- Sénatrice - Commission des affaires sociales - Adjointe au maire d'une ville moyenne du nord de la France - Membre du CNLE
3			Assemblée nationale	24 juin 2015
Représentation départementale				
4	Elus départementaux	Département du sud-ouest	2 juillet 2015	- VP solidarité et éducation - Adjointe au maire d'une ville moyenne du sud ouest
5		Département de l'ouest	9 juillet 2015	2 personnes : - VP affaires sociales - VP Conseil Régional & & - Directeur solidarité et insertion
6		Département du centre	2 septembre 2015	- VP solidarités santé publique et lien social - Maire d'une petite commune
7		Département d'Ile-de-France	23 septembre 2015	3 personnes - VP affaires sociales & & - directeur de l'action sociale & - directeur adjoint de l'action sociale

Représentation communale				
8	Elus municipaux	Grande Agglo du Sud Ouest	1 ^{er} juillet 2015	- Adjointe en charge de la cohésion sociale et territoriale
9		Bourg du Sud-Ouest	2 juillet 2015	- 1 ^{er} Adjoint - Président CCAS
10		Ville moyenne du Nord	8 juillet 2015	- 6 ^{ème} Adjointe cohésion sociale, peuplement et politique de la ville
11		Petite ville de l'Ouest	10 juillet 2015	2 personnes - Maire & - Adjointe aux solidarités et action sociale - VP CCAS
12		Ville d'Ile-de-France	10 juillet 2015	- Adjointes affaires sociales
13		Bourg de l'Ouest	31 août 2015	- Maire
14		Grande Agglo de l'Ouest	1 ^{er} septembre 2015	- Adjoint affaires sociales - Président de l'observatoire social local

Annexe 2 : Les trois guides d'entretien supports**Guide d'entretien semi-directif avec les 3 élus nationaux**Partie introductive :

- présentation de la démarche de l'ONPES, l'objectif de l'étude,
- les grands axes de l'entretien
- accord pour enregistrement à des fins d'analyse

Partie 1 : Représentations générales sur l'invisibilité sociale

- Qu'est-ce que l'idée d' « invisibilité sociale » évoque pour vous ?
- De manière générale, en France, quels sont les publics dont vous diriez qu'ils sont particulièrement concernés par ce problème d'invisibilité sociale ?
- Diriez-vous que le problème des « publics invisibles » est un enjeu dont les pouvoirs publics sont conscients aujourd'hui ? Les politiques sociales le prennent-elles en compte, selon vous ?
- D'un point de vue personnel, est-ce un sujet qui vous préoccupe ? Concernant particulièrement quels types de publics ou de situations ?
- Quelles sont selon-vous les raisons principales de l'invisibilité de cette catégorie sociale ? (absence de voix dans l'espace public, de représentation associative ou syndicale, trop grande mobilité territoriale, angle mort de l'action sociale, effets de seuils d'ouverture de droits, refus de stigmatisation...)
- D'où tirez-vous vos informations sur cette question ?
 - Avez-vous eu des lectures particulières (livres, articles de presse, des rapports publics) à ce sujet ?
 - Est-ce un thème que certains acteurs évoquent avec vous régulièrement (professionnels des services sociaux, associations de solidarité, usagers eux-mêmes) ?
 - Est-ce un sujet qui a été discuté occasionnellement (ou plus régulièrement ?) en commission des Affaires sociales ? sous quel aspect en particulier ?

Partie 2 : Politiques publiques

[Pour ne pas rester dans une discussion trop abstraite, se centrer sur quelques sujets saillants parmi ceux évoqués dans la 1ère partie de l'entretien, et cibler en fonction de la personnalité / du travail de l'élu]

- De quelle manière l'Assemblée nationale / le Sénat s'est-elle saisie de [ce thème] ces dernières années ?
- Ce sujet a-t-il donné lieu à des auditions d'experts, un rapport, des propositions législatives ?
- Par quels acteurs en particulier [ce thème] a-t-il été porté : élus locaux, associations, médias, professionnels de l'action sociale ?
- Quelles sont les (autres) situations sociales d'exclusion auxquelles la représentation nationale ne porte pas un intérêt suffisant, selon vous ?

- Quelles sont les raisons principales de ce désintérêt ?
 - manque d'information, notamment chiffrée ?
 - faible remontée des problèmes par les services administratifs ?
 - pas un sujet jugé politiquement prioritaire...
 - quelles autres raisons voyez-vous ?
- Quels sont les outils d'action publique qui permettraient de rendre ces publics moins « invisibles », du point de vue des politiques sociales, selon vous ?

Guide d'entretien semi-directif avec les 4 vice-président(e)s de conseil départemental

[NB : Cette grille de base est destinée à être adaptée et précisée en fonction des caractéristiques de chaque territoire / interlocuteur]

Partie introductive :

- présentation de la démarche de l'ONPES, l'objectif de l'étude,
- les grands axes de l'entretien
- accord pour enregistrement à des fins d'analyse

Partie 1 : Représentations générales sur l'invisibilité sociale

- Qu'est-ce que l'idée d' « invisibilité sociale » évoque pour vous ?
- De manière générale, en France, quels sont les publics dont vous diriez qu'ils sont particulièrement concernés par cette invisibilité ?
- D'un point de vue général (national), diriez-vous que la question de l'invisibilité sociale de certains publics se pose aujourd'hui davantage qu'auparavant ? Si oui, pour quelle raison selon vous ?
- Concernant votre département, existe-t-il des situations d'invisibilité particulières au territoire ?
- Concernant votre département, diriez-vous que le problème spécifique des « publics invisibles » est bien identifié par les acteurs politiques et administratifs du territoire ?
- D'un point de vue personnel, d'où tirez-vous vos informations sur ces sujets ?
 - Avez-vous eu des lectures particulières (livres, articles de presse, des rapports publics) à ce sujet ?
 - Est-ce un thème que certains acteurs évoquent avec vous régulièrement (professionnels des services sociaux, associations de solidarité, usagers eux-mêmes) ?

Partie 2 : Politiques publiques

- Concernant l'action du Conseil général ces dernières années, y a-t-il eu des efforts particuliers en faveur de certains « publics invisibles » ? Lesquels ?
 - *S'il n'y a pas eu de mesure spécifique*, quelles en sont selon vous les raisons ?
 - Manque d'informations (notamment chiffrées) ou de données administratives sur le sujet / sur les publics en question ?
 - Pas de compétence clairement délimitée sur le sujet ?
 - Un degré de priorité jugé faible pour le territoire ?
 - D'autres raisons ?
 - *Si des mesures spécifiques ont été prises*, qu'est-ce qui a permis de les mettre à l'agenda du Conseil général ? D'où est venue l'impulsion ?
 - La presse locale a-t-elle joué un rôle pour mettre en lumière certaines situations ?
 - L'administration du territoire (en particulier les services sociaux) a-t-elle fait remonter les problèmes particuliers de certains publics maintenus à l'écart des mesures d'accompagnement social ?

- Certains groupes politiques ou élus ont-ils été particulièrement actifs pour mieux prendre en compte telle ou telle situation d'exclusion jusqu'alors mal couverte par les pouvoirs publics ?
- *Si des mesures spécifiques ont été prises*, peut-on dire qu'elles ont atteint leurs objectifs ? Est-ce qu'on peut dire notamment qu'elles ont :
 - réduit l'invisibilité institutionnelle ou politique des publics en question ?
 - permis d'améliorer leur situation économique et sociale ?
- *Si des mesures ont été prises* mais qu'elles n'ont pas atteint, ou pas entièrement atteint, leurs objectifs, quels sont les facteurs qui ont fait obstacle ?
 - La coordination entre échelles d'actions publique est-elle en cause ?
 - La formation des acteurs de terrain et leur sensibilité aux problèmes des publics « invisibles » est-elle en cause ?
 - La coopération des publics en question est-elle un aspect des difficultés ? A quel degré ? Pourriez-vous citer des situations particulières où cela pose problème ?
 - Une information insuffisante sur les publics concernés (manque de données chiffrée, par exemple, difficulté de repérer les situations) ?
 - Difficultés d'accès aux publics concernés ?
 - D'autres facteurs ?
- Si les objectifs ont globalement été atteints, y a-t-il des raisons particulières selon vous à cette réussite ?
 - Bonne coordination entre échelles de gouvernement ?
 - Bonne formation et sensibilisation des acteurs de terrain ?
 - Bonne coopération / réceptivité des publics concernés ?
 - autres facteurs favorables ?
- Le Conseil général a-t-il développé une politique particulière à destination des publics suivants [selon pertinence pour le territoire]
 - les jeunes en milieu rural ?
 - les néo-ruraux en situation de pauvreté ?
 - Les travailleurs non-salariés en situation de pauvreté, notamment les indépendants et auto-entrepreneurs ?
 - Les intellectuels (ou artistes) précaires ?
 - L'entourage des enfants placés dans le cadre de la protection de l'enfance ?
 - Les migrants clandestins ?
 - Les sans - domicile stable ?
 - Les sortants d'institutions (foyers, prison...)
 - Plus généralement les situations de non-recours aux prestations sociales ou aux droits ?
 - D'autres situations d'invisibilité sociale/ institutionnelle que nous n'aurions pas encore évoquées ?
- [Compléter de questions plus précises sur des initiatives ou particularités propres au territoire.]

Guide d'entretien semi-directif avec les 7 maires ou adjoints au maire

[NB : Cette grille de base est destinée à être adaptée et précisée en fonction des caractéristiques de chaque territoire / interlocuteur]

Partie introductive :

- présentation de la démarche de l'ONPES, l'objectif de l'étude,
- les grands axes de l'entretien
- accord pour enregistrement à des fins d'analyse

Partie 1 : Représentations générales sur l'invisibilité sociale

- Qu'est-ce que l'idée d' « invisibilité sociale » évoque pour vous ?
- De manière générale, en France, quels sont les publics dont vous diriez qu'ils sont particulièrement concernés par cette invisibilité ?
- D'un point de vue général (national), diriez-vous que la question de l'invisibilité sociale de certains publics se pose aujourd'hui davantage qu'auparavant ? Si oui, pour quelle raison selon vous ?
- Concernant votre commune, existe-t-il des situations d'invisibilité particulières au territoire ?
- Concernant votre commune, diriez-vous que le problème spécifique des « publics invisibles » est bien identifié par les acteurs politiques et administratifs du territoire ?
- D'un point de vue personnel, d'où tirez-vous vos informations sur ces sujets ?
 - Avez-vous eu des lectures particulières (livres, articles de presse, des rapports publics) à ce sujet ?
 - Est-ce un thème que certains acteurs évoquent avec vous régulièrement (professionnels des services sociaux, associations de solidarité, usagers eux-mêmes) ?

Partie 2 : Politiques publiques

- Concernant l'action de la commune ces dernières années, y a-t-il eu des efforts particuliers en faveur de certains « publics invisibles » ? Lesquels ?
- *S'il n'y a pas eu de mesure spécifique*, quelles en sont selon vous les raisons ?
 - Manque d'informations (notamment chiffrées) ou de données administratives sur le sujet / sur les publics en question ?
 - Pas de compétence clairement délimitée sur le sujet ?
 - Un degré de priorité jugé faible pour le territoire ?
 - D'autres raisons ?
- *Si des mesures spécifiques ont été prises*, qu'est-ce qui a permis de les mettre à l'agenda de conseil municipal ? D'où est venue l'impulsion ?
 - La presse locale a-t-elle joué un rôle pour mettre en lumière certaines situations ?
 - L'administration du territoire (en particulier les services sociaux) a-t-elle fait remonter les problèmes particuliers de certains publics maintenus à l'écart des mesures d'accompagnement social ?
 - Certains groupes politiques ou élus ont-ils été particulièrement actifs pour mieux prendre en compte telle ou telle situation d'exclusion jusqu'alors mal couverte par les pouvoirs publics ?

- *Si des mesures spécifiques ont été prises*, peut-on dire qu'elles ont atteint leurs objectifs ? Est-ce qu'on peut dire notamment qu'elles ont :
 - réduit l'invisibilité institutionnelle ou politique des publics en question ?
 - permis d'améliorer leur situation économique et sociale ?

- *Si des mesures ont été prises* mais qu'elles n'ont pas atteint, ou pas entièrement atteint, leurs objectifs, quels sont les facteurs qui ont fait obstacle ?
 - La coordination entre échelles d'actions publique est-elle en cause ?
 - La formation des acteurs de terrain et leur sensibilité aux problèmes des publics « invisibles » est-elle en cause ?
 - La coopération des publics en question est-elle un aspect des difficultés ? A quel degré ? Pourriez-vous citer des situations particulières où cela pose problème ?
 - Une information insuffisante sur les publics concernés (manque de données chiffrées, par exemple, difficulté de repérer les situations) ?
 - Difficultés d'accès aux publics concernés ?
 - D'autres facteurs ?

- Si les objectifs ont globalement été atteints, y a-t-il des raisons particulières à cette réussite, selon vous ?
 - Bonne coordination entre échelles de gouvernement ?
 - Bonne formation et sensibilisation des acteurs de terrain ?
 - Bonne coopération / réceptivité des publics concernés ?
 - autres facteurs favorables ?

- Le Conseil municipal a-t-il développé une politique particulière à destination des publics suivants [*selon pertinence pour le territoire*] :
 - les jeunes en milieu rural ?
 - les néo-ruraux en situation de pauvreté ?
 - Les travailleurs non-salariés en situation de pauvreté, notamment les indépendants et auto-entrepreneurs ?
 - Les intellectuels (ou artistes) précaires ?
 - L'entourage des enfants placés dans le cadre de la protection de l'enfance ?
 - Les migrants clandestins ?
 - Les sans - domicile stable ?
 - Les sortants d'institutions (foyers, prison...) ?
 - Plus généralement les situations de non-recours aux prestations sociales ou aux droits ?
 - D'autres situations d'invisibilité sociale/ institutionnelle que nous n'aurions pas encore évoquées ?

[Compléter de questions plus précises sur des initiatives ou particularités propres au territoire.]

Annexe 3 : Les formes d'invisibilité selon la théorie philosophique de la reconnaissance

L'invisibilité sociale correspond à une expérience vécue et est abordée comme le produit d'un processus de mise à l'écart résultant d'un couplage entre situations individuelles et collectivité. Pour Olivier Voirol, le concept d'invisibilité sociale « *apparaît le plus souvent comme un concept descriptif, visant à rendre compte de situations caractérisées par une perception déficiente de pratiques ou de groupes sociaux.* » (Voirol, 2009, p.117). Ce caractère descriptif explique en partie que la notion, depuis une vingtaine d'années et particulièrement depuis dix ans, soit mobilisée par les sociologues pour englober des situations très diversifiées. Alors que la notion est mobilisée comme métaphore dans *La France Invisible* (2006) ou encore pour informer qualitativement des situations de vulnérabilité sociale diversifiée dans la *Misère du Monde* (1993), des travaux de sociologie récents tentent de donner une épaisseur théorique moins métaphorique et plus précise au concept d'invisibilité sociale en s'appuyant sur la philosophie sociale¹⁰¹.

Ces travaux s'appuient souvent sur les bases de la théorie de la reconnaissance proposée par Axel Honneth (2000 ; 2004 ; 2006)¹⁰², qui permet de donner un cadre conceptuel au mécanisme d'invisibilité sociale. Dans cette théorie, les attentes de reconnaissance concernent au moins trois domaines : les relations intimes (amitié, famille, amour) ; le droit ; la solidarité (entendue comme estime sociale). Olivier Voirol (2009) en propose une typologie dérivée :

- **L'invisibilité sociale peut être affective.** Celle-ci est produite par la non reconnaissance de gestes ou d'expressions d'amour, de loyauté, d'amitié ou d'intimité entre deux ou plusieurs partenaires d'interactions (famille, couple, amitiés). L'invisibilité affective correspond en ce sens à des attentes non satisfaites dans un échange interpersonnel de personnes qui se connaissent intimement.

- **L'invisibilité sociale peut être juridique.** Celle-ci correspond à ce que nous pouvons appeler une invisibilité *de dispositif*. Elle désigne alors l'absence de reconnaissance liée au Droit entendu comme l'expérience de faire partie d'une collectivité publique commune d'égalité de droits liés à la citoyenneté¹⁰³. L'invisibilité juridique correspondrait en ce cas à une dénégation des droits de certaines catégories de population. Ce type d'invisibilité revêt un caractère normatif intériorisé qui s'active dans les pratiques des acteurs. Plus spécifiquement et par rapport à la problématique du non recours aux droits sociaux ou aux

¹⁰¹ VOIROL O., 2005, « Présentation. Visibilité et invisibilité : une introduction », *Réseaux* 2005/1 (n° 129-130), p. 9-36. ; VOIROL O., 2009, « Les formes de l'invisibilité », *Le temps philosophique*, n°13, Publications du département de philosophie Paris Ouest Nanterre La Défense, p.117-140. Voir aussi : Hubert FAES H., 2013, *L'invisibilité sociale. Approches critiques et anthropologiques*, Paris, L'Harmattan.

¹⁰² HONNETH A, 2000, *La Lutte pour la reconnaissance*, Cerf ; HONNETH A., 2004, « Visibilité et invisibilité. Sur l'épistémologie de la « reconnaissance » », *Revue du MAUSS*, 2004/1 n°23, p. 137-151 ; HONNETH A, 2006, *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte.

¹⁰³ Reprenant Arendt pour typifier la dialectique du visible et de l'invisible, Voirol rappelle qu'un cadre commun d'action est indispensables à la composition d'une visibilité effective : « *C'est l'existence d'un monde commun qui rend possible une collectivité d'action car il constitue l'arrière-plan de langage et de normes à partir duquel l'agir procède.* » (Voirol, 2005, p.94).

dispositifs d'accompagnement, l'invisibilité juridique façonne les conduites de certains acteurs qui peuvent soit ne pas se sentir pas reconnus par la collectivité et les droits qui y sont liés, soit qui ont des attentes dont la satisfaction n'est pas garantie par les droits existants. Dans le cas des dispositifs d'aides et de la segmentation des publics statistiquement ciblés par l'action publique, cette invisibilité peut également résulter de l'empilement des dispositifs et correspondre à une problématique de visibilité/invisibilité institutionnelle ou de visibilité/invisibilité statistique.

L'invisibilité sociale peut également être pratique. Celle-ci renvoie aux attentes de reconnaissance des personnes en termes de solidarité et d'estime sociale. Elle est définie comme « *un accord normatif provisoire définissant le spectre des activités pratiques reconnues comme contribuant de manière positive à la collectivité sociale.* » (Voirol, 2009, p.136). Aussi, elle renvoie aux cadres de validation et d'évaluation collectifs des pratiques (des actions) des individus en société. Ces cadres de validations normatifs associent un accord sur la valeur des activités engagées par les personnes. L'invisibilité pratique est *relationnelle* dans le sens où correspond à la fois à une valorisation sociale des activités des personnes dans un groupe ou dans le cadre collectif commun. Ce type d'invisibilité/visibilité donne à « voir » la valeur ou non accordée par le cadre commun aux activités des personnes. Le monde du travail, par exemple, est une activité valorisée socialement.