

L'invisibilité sociale au prisme de la représentation des élus

Le mot de l'Observatoire

Les représentations sociales des responsables politiques sur ce que recouvre l'invisibilité sociale de certaines catégories de population sur leur territoire sont l'un des facteurs qui peuvent expliquer les processus d'« invisibilisation » que cherche à mettre au jour l'ONPES en vue de son prochain rapport. Le travail confié à l'APEX sur ce thème dont cette *Lettre* présente la synthèse se poursuivra par d'autres travaux portant sur le rôle des médias ou des travailleurs sociaux.

Dans la continuité de l'étude exploratoire réalisée par FORS – Recherche sociale¹, l'ONPES a commandé à l'APEX² une nouvelle recherche visant à éclairer les mécanismes institutionnels et politiques de « l'invisibilité sociale ». Un rapport a été remis à l'ONPES³ dont cette *Lettre* présente les principaux résultats. La démarche a consisté à rencontrer des élus spécialistes ou non des questions sociales, couvrant des territoires divers sur le plan géographique et socio-économique, afin de recueillir leurs représentations de l'invisibilité sociale, identifier la manière dont cette question est prise en compte dans l'action publique, notamment territoriale, ou repérer *a contrario* des logiques d'action productrices d'invisibilité sociale (voir encadré méthodologique).

Cette recherche cherche à combler une lacune : si « l'invisibilité » est une question ancienne pour la philosophie sociale (Honneth, 2013), et si des

travaux de sociologie ont permis de cerner empiriquement certains facteurs et effets de l'invisibilité sociale souvent à partir du point de vue des travailleurs sociaux ou des exclus (Voirol, 2005 et 2009), la question du regard des élus sur ces enjeux n'avait jamais été abordée de manière approfondie. Les résultats présentés ici, s'ils ne prétendent pas à l'exhaustivité, donnent une idée assez précise de la manière dont l'invisibilité sociale s'impose peu ou prou à l'agenda politique, des principales catégories de populations qui viennent à l'esprit des décideurs politiques lorsqu'ils abordent ce sujet et des instruments et méthodes mobilisés par l'action publique pour y faire face.

Une invisibilité paradoxale

Un premier constat issu des entretiens concerne la diffusion de la notion d'invisibilité sociale. Si les élus n'ont pas paru déstabilisés par le thème et ont pu exprimer des points de vue et des expériences s'y rattachant, c'est souvent au fil du propos que s'est élaboré le contenu de la catégorie proposée. L'usage des notions d'« invisibilité » et d'« invisibles » est généralement apparu d'un maniement peu commun. Il a par conséquent donné lieu à une gamme assez large d'interprétations, dont il se dégage une tendance marquée : le réflexe d'appréhender l'invisibilité en fondant cette notion dans d'autres concepts, souvent mieux balisés et mieux appréhendés du point de

¹ Fors Recherche sociale, 2014, « Étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale de certains publics mal couverts par la statistique publique », rapport à l'ONPES, mai. Voir l'étude sur le site de l'ONPES : <http://www.onpes.gouv.fr/Publics-invisibles.html>

² Association de promotion des expérimentations sociales : association coopérative de recherche, de formation et de recherche-action impliquée dans les domaines sociaux, socio-économiques et de coopération internationale.

Contact : melaine.cervera@gmail.com

³ APEX, 2015, « La construction institutionnelle de l'invisibilité sociale », rapport à l'ONPES. Voir l'étude sur le site de l'ONPES : <http://www.onpes.gouv.fr/La-construction-institutionnelle.html>

Méthodologie

Quatorze élus ont été rencontrés. Trois sont des parlementaires nationaux (sénateur et député), quatre des dirigeants de conseils départementaux (Île-de-France, Pays de la Loire, Aquitaine, Centre), sept des maires ou adjoints au maire (deux capitales régionales, une grande ville de banlieue parisienne, une ville moyenne du Nord de la France, deux petites villes de l'Ouest ainsi qu'un bourg du Sud de la France). La sélection des sites d'étude s'est faite de manière à obtenir une représentation des principales tendances politiques. Au cours des entretiens qualitatifs réalisés en face-à-face, la définition de « l'invisibilité sociale » a été laissée la plus ouverte possible de manière à saisir au mieux les représentations des élus à ce sujet, en procédant par induction. Plutôt que de définir l'invisibilité sociale le plus précisément possible, le choix était de percevoir la gamme des possibles afin d'en tirer des enseignements sur le mode de construction de ce phénomène et mettre à jour l'étendue de ses déclinaisons, en fonction des territoires, de leurs caractéristiques socio-économiques, et des étiquettes partisanes (Lascoumes, Le Galès, 2007).

vue de la réflexion telles que le recours/non-recours aux dispositifs de politiques sociales, les publics accompagnés/non accompagnés, la catégorie dans l'emploi/hors de l'emploi, la notion de fait médiatique/non médiatique, les insérés/exclus... C'est à partir de ces catégories que sont pensés les dispositifs d'accompagnement sur lesquels les élus appuient leur réflexion. L'invisibilité est donc une notion qui parvient à faire sens, mais en fonction d'éclairages partiels, issus de dispositifs et de réflexions qui n'en font pas un objet pivot des politiques sociales.

Comment se construisent les représentations sur ces sujets ? Les élus interrogés laissent la plus grande place à ce qu'ils nomment les « remontées du terrain », constituées de témoignages reçus de leurs administrés sur telle ou telle difficulté, souvent dans leurs relations aux administrations de sécurité sociale (CAF, CPAM), des échanges avec les professionnels (travailleurs sociaux, chefs de service), des dossiers étudiés dans le cadre des centres communaux d'action sociale (CCAS), ou enfin des dispositifs de participation institués dans le cadre de certaines politiques d'insertion (RSA). 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'Union des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) et, beaucoup plus rarement, la lecture d'essais ou d'ouvrages de sciences sociales. Ce kaléidoscope d'informations sur la réalité sociale est structuré sous la forme de grandes catégories associant une population particulière à des problèmes spécifiques : les personnes âgées et la dépendance, les jeunes de moins de 25 ans et l'accès à l'emploi, les chômeurs en fin de droit et l'exclusion, la grande précarité (sans-domicile, jeunes en errance), les populations migrantes (les Roms en particulier) et l'intégration, les travailleurs pauvres et l'accès au logement.

Énumérées souvent une par une, ces catégories sont abordées comme des ensembles homogènes du point de vue de leur composition interne, agrégées les unes aux autres, pour composer finalement le « tableau » de l'invisibilité sociale dans le discours des élus. Dans celui-ci, l'invisibilité sociale n'y est soulignée qu'à un niveau individuel de relations situées et rencontrées sur le terrain et n'appelle concrètement que des micro-réponses d'acteurs publics à des individus et non des réponses collectives et sociales à des catégories d'action publique communes en voie de reconnaissance. Or, deux choses sont frappantes : d'abord, la grande hétérogénéité des populations et des problématiques qui se retrouvent sous le terme « d'invisibilité ». Ensuite le fait qu'il s'agit, pour l'essentiel, de catégories de publics qui sont les cibles des politiques d'accompagnement spécifiques, souvent depuis plusieurs décennies. En d'autres termes, ce ne sont pas des catégories que l'on peut caractériser comme « invisibles » du point de vue des dispositifs institutionnels de l'aide sociale et de l'accompagnement, mais des populations au contraire bien identifiées pour leurs difficultés particulières. D'où ce constat d'une « invisibilité paradoxale » dans le discours des élus : si la notion d'invisibilité sociale semble faire sens, le social invisible se compose selon les élus rencontrés de réalités relativement connues, sur lesquelles on dispose souvent d'études, de chiffres, de rapports et d'instruments d'action.

L'invisibilité sociale n'est donc pas saisie comme un point aveugle des politiques sociales – des situations sur lesquelles on ignorerait tout au presque, et ne prenant pour cette raison pas place parmi les objectifs de l'action publique –, mais sous l'angle des difficultés bien connues à « atteindre » certaines populations dont on connaît l'essentiel des caractéristiques. Il reste alors à envisager, à côté de cet « invisible perçu », un invisible « non perçu » qui est précisément l'objet sur lequel pourrait porter une réflexion sur l'invisibilité sociale : des situations ou des aspects de la réalité sociale qui sont peu construits socialement, médiatiquement et administrativement et apparaissent comme des problèmes tels qu'ils échappent à toute conceptualisation. Cela peut renvoyer à la question des types de publics réellement invisibles, comme les catégories identifiées en première approche par le rapport de FORS : entourage des enfants placés, sortants de prison... dont les élus ne parlent pas, ce qui est une confirmation par la négative de leur profonde invisibilité institutionnelle. Mais « l'invisibilité non perçue » peut aussi désigner certaines dimensions de la situation de précarité non prises en compte, ou trop peu prise en compte dans les dispositifs, comme par exemple le besoin de reconnaissance au sens d'Hegel et de Honneth (2006), d'intégration relationnelle et affective. Cette invisibilité est moins inconnue que la première : de nombreux élus pointent – sans toujours y voir un lien avec l'invisibilité sociale, sinon comme facteur de

non-recours – l'importance de discours non stigmatisants, d'un accueil plus bienveillant, voire chaleureux, dans les services sociaux, le souci d'humaniser les relations (réfèrent unique, moindre recours aux boîtes vocales, etc.), l'importance cruciale d'offrir le respect dû aux usagers en les traitant comme des « ayants droit » ou des « citoyens » et non en « assistés ». L'absence d'une automaticité des droits est une question parfois soulevée à cet égard, devant l'épuisement moral qui gagnerait certains usagers des services sociaux et devant le poids de la rhétorique stigmatisante de « l'assistantat ». En première conclusion nous pouvons dire que si l'invisibilité sociale a une composante institutionnelle, celle-ci doit être recherchée non seulement dans les « angles morts » catégoriels, mais aussi dans la contribution des dispositifs administratifs et des discours médiatique à l'expérience individuelle du mépris et de la violence institutionnelle.

« Ceux qui ne viennent pas »

Pour nombre d'élus, c'est dans le fait de ne pas exercer ses droits que se loge le facteur principal de l'invisibilité institutionnelle, une attitude qui est le plus souvent abordée dans les termes du non-recours. L'insistance sur le fait de « ne pas se faire connaître », de ne pas « réclamer ses droits » situe d'emblée la réflexion dans un registre où chacun est responsable de son accès aux dispositifs sociaux. Cette norme de la responsabilité individuelle, assez partagée, n'exclut pas cependant une conscience assez profonde de ce qui peut faire obstacle au libre exercice des droits. La question de l'isolement est citée à cet égard comme un premier facteur. En contact avec le « terrain », les élus locaux mentionnent parfois, sous la forme de récits, l'existence de phénomènes de réclusion sociale qui poussent certains habitants non seulement à ne pas se faire connaître des administrations, mais plus encore à littéralement s'effacer de toute vie sociale, s'enfermant chez eux, n'ouvrant la porte à personne. Les élus locaux, dans ces circonstances, mettent volontiers en avant la nécessité de rendre leurs territoires plus inclusifs, en y reconstruisant le lien social, en repensant l'aménagement, la politique de la ville, les services publics... L'invisibilité est alors conçue comme un rapport global à l'espace public, qui trouve ces solutions bien au-delà des institutions d'accompagnement social. Mais le plus souvent, pour les élus interrogés, le non-recours tient d'une part à la difficulté de se repérer dans la diversité des outils d'accompagnement et d'obtenir la bonne information et, d'autre part, au refus de la stigmatisation qui accompagne le recours à l'aide sociale. La « fierté de se débrouiller seul » resterait vécue comme une dimension structurante de la dignité, notamment dans les milieux ruraux, conduisant à repousser au dernier moment les demandes d'aide, au risque de difficultés, d'un isolement et d'une stigmatisation encore accrue. Dans les villes, la défiance des jeunes en difficulté vis-à-vis des

institutions d'accompagnement est vécue comme un autre obstacle très difficile à lever. L'économie informelle et la « débrouille » sont présentées par les élus comme des alternatives jugées préférables par certains jeunes, qui les conduiraient à entrer dans des trajectoires de délinquance.

Face à ces obstacles, une partie des élus juge nécessaire « de réformer complètement notre système social et notre système d'accueil des publics, aujourd'hui trop connoté et trop stigmatisant, en le basant entièrement sur les relations de confiance et de proximité »⁴. C'est au niveau de l'administration et des méthodes du travail social que des progrès pourraient être réalisés. La réduction des délais d'attente, le réfèrent unique et la logique déjà ancienne du guichet unique, « comme on a un médecin unique », la banque d'échange d'informations qui permettrait de ne pas multiplier les dossiers et les démarches font partie des outils communément cités, mais dont la mise en place ne dépend pas des territoires. Les solutions mises en avant sont donc plus pragmatiques, apportant des améliorations au système là où cela est possible. Dans telle ville du Sud-Ouest, par exemple, une information est proposée aux usagers dans le cadre de « points d'information multiservices », où les offres d'accompagnement social sont mêlées à d'autres services de la vie quotidienne, ce qui rend la fréquentation de ces espaces moins stigmatisante. Dans telle autre ville du Nord de la France, le même type de stratégie conduit à procéder au repérage des difficultés des personnes âgées dans le cadre d'une offre de services également non stigmatisante, la Conciergerie, qui permet d'avoir accès à de petits travaux de ménage, jardinage, entretien. Un autre territoire met en avant certains moyens pratiques de « l'aller vers », démarche déjà ancienne mais rarement pleinement satisfaisante, comme la multiplication des médiateurs territoriaux, la décentralisation des centres sociaux dans les quartiers, la permanence de travailleurs sociaux dans les mairies de quartier, voire le porte à porte. Ces dispositifs ont en commun de chercher à agir le plus en amont possible des difficultés, au seuil de leur visibilité institutionnelle.

Multiplier les indicateurs et les leviers d'action

Prévenir le « décrochage » social passe notamment par une amélioration de l'efficacité des observatoires sociaux locaux. La plupart des grandes villes se sont dotées de ce type d'observatoires, municipaux, intercommunaux ou associatifs, souvent dans le cadre des différents plans de rénovation urbaine. Dans deux villes de l'Ouest de la France, le repérage des difficultés sociales et professionnelles passe par un travail statistique de croisement des données au niveau microlocal (quartiers), dans le but d'informer le plus précisément possible les acteurs de terrain

⁴ Entretien avec un élu d'une grande ville du Sud-Ouest de la France, 1^{er} juillet 2015.

associatifs et institutionnels. Pour permettre une prévention efficace, ce repérage doit rendre visible des situations de vulnérabilité habituellement traitées séparément : travail social, santé, santé mentale, errance, désocialisation, insertion dans l'emploi... Le partenariat entre les municipalités et les associations de proximité est souvent présenté comme une nécessité, certains élus valorisant les bienfaits d'une « co-construction » de l'action sociale pour intervenir sur toutes les facettes des parcours de vie. « Cela serait trop simple si on réduisait l'invisibilité sociale au champ du travail et au champ professionnel »⁵, nous dit une élue, relevant, comme d'autres, qu'il faudrait agir de manière globale sur l'insertion sociale, l'accès à la santé, aux droits, à l'éducation, à la culture, quand les institutions sont structurées, au contraire selon des logiques thématiques, en « tuyaux d'orgue ».

Parmi les multiples voies d'information sur les difficultés sociales, l'école est citée par les élus comme un site important de recueil d'information et de prévention. Les difficultés d'apprentissage, de contact avec les parents, les absences, les retards de paiement sont présentés comme autant de signes qui doivent pouvoir remonter aux élus afin d'alimenter une sorte de système d'alerte de proximité. « L'absentéisme scolaire, c'est un très bon dispositif qui a malheureusement toujours été appréhendé sous l'angle répressif, et pas du tout préventif » note une sénatrice à ce propos⁶. D'autres dispositifs peuvent être « détournés », en quelque sorte à des fins d'information sociale : le système de « conciergerie » déjà cité en est un exemple, mais d'autres élus évoquent le rôle important des bailleurs sociaux, ou celui du portage de repas aux personnes âgées, qui permet de « mettre un pied dans la porte, voir si le frigo est vide, si la vaisselle est faite... », avec des opérateurs formés en ce sens. Certaines villes mettent en place des conventions avec la Poste pour une veille du même ordre, tandis que des projets de contractualisation avec des entreprises de service privées sont à l'étude dans d'autres territoires, pour mieux repérer et accompagner les difficultés de logement, de surendettement et de précarité énergétique. Mais avant de solliciter l'appui d'instruments extérieurs, la plupart des élus interrogent, pour la remettre en cause, l'organisation interne des services d'aide sociale. Celle-ci entretiendrait l'invisibilité sociale sous l'effet du cloisonnement des domaines d'intervention, de leur fragmentation et de l'absence de communication entre systèmes d'information. Des expérimentations sont menées à certains endroits pour, au minimum, connecter les systèmes d'information de Pôle Emploi, des CAF et des CCAS. Cela permet aux Conseils départementaux, par exemple, de prévenir les ruptures de parcours de chômeurs arrivant en fin de droits pour les inciter à faire une

demande de RSA, dans le souci de réduire le non-recours. Mais les réflexions vont souvent au-delà de ces aménagements techniques. Elles pointent la grande faiblesse des plateformes d'échanges entre professionnels, les barrières dressées vis-à-vis des acteurs associatifs, le manque de connaissance et de compréhension mutuelle entre acteurs publics et acteurs associatifs et leurs préjugés respectifs, le manque de communication avec les institutions de la santé, de la police et de la justice. Ces réflexions pointent également les contraintes posées par les règles de confidentialité, inscrites dans la déontologie du travailleur social, mais qui nuiraient trop souvent au partage d'informations entre personnes et entre services.

S'occuper des invisibles est-il porteur politiquement ?

« Le problème, relève un des élus interrogés, c'est qu'on ne construit pas sa carrière là-dessus. Ce n'est pas vendeur »⁷. Dans un environnement médiatique et idéologique dominé par la responsabilisation de l'individu quant à la conduite de sa vie et à la maîtrise de « ses » risques, l'amélioration des systèmes d'accompagnement des plus démunis n'occupe pas le haut de l'agenda politique. Certains élus peuvent identifier certaines catégories « oubliées », comme les « travailleurs pauvres » ou les « petites retraites » pour mieux mobiliser leur électorat populaire, mais ils font rarement de la lutte contre la stigmatisation des bénéficiaires des aides sociales une pierre angulaire de leur programme. D'autres élus ont quant à eux bien souvent accepté l'idée d'une disparition de la question sociale (Castel, 1995), qui se réduirait aujourd'hui à la lutte contre le chômage, et focalisent leur attention sur d'autres enjeux que la précarité et l'exclusion. Ils sont rarement sources de propositions pour réduire les « angles morts » des politiques sociales, qui ne sont pas souvent au cœur de leur programme. Le problème fondamental, finalement, est assez simple : sachant que les publics bénéficiaires de ces politiques publiques ne votent pas, ou peu, et qu'ils n'occupent pas les consciences de ceux qui votent, quel profit politique peut-il y avoir à investir ces problématiques ?

Pour autant, si le leadership des élus est une dimension importante de la mise à l'agenda d'un problème public, il n'en est qu'un aspect. La recherche et l'administration qui produisent les connaissances, l'environnement médiatique qui diffuse les informations et les met en forme, les associations, qui révèlent des situations au public exercent également leur force sur la légitimation d'une cause. C'est parmi ces acteurs que l'on pourra trouver des « entrepreneurs de cause » capables de défendre un thème dans l'espace politique et d'obtenir une action concrète (Cervera et Hourcade, 2011). Les élus peuvent certes en faire partie – nous en avons rencontré au cours

⁵ Entretien avec une élue d'un conseil départemental de l'Ouest de la France, 9 juillet 2015.

⁶ Entretien avec une sénatrice, Sénat, 15 juillet 2015.

⁷ Entretien avec un sénateur, Sénat, 4 juin 2015.

de cette étude – 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. Sur le sujet de l'« invisibilité sociale », même s'ils sont confrontés quotidiennement aux difficultés sociales de leurs administrés, force est de constater qu'ils se maintiennent pour la plupart dans une position attentiste, à l'écoute surtout des causes qui sont les plus vigoureusement défendues dans l'espace public. Cela place sur

d'autres acteurs – associations, professionnels, chercheurs, médias – la responsabilité de construire et nourrir l'invisibilité sociale comme un problème public digne d'intérêt, car il est certain que les « invisibles », qui sont parallèlement « inaudibles » (Braconnier et Mayer, 2015), sont privés des moyens de le revendiquer par eux-mêmes.

Melaine Cervera et Renaud Hourcade

*Association de promotion
des expérimentations sociales (APEX)*

Références :

- Braconnier C. et Mayer N., 2015, *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires*, Paris, Presses de Science Po.
- Castel R., 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, Coll. « L'espace du politique ».
- Cervera M, Hourcade R., 2011, « L'épiderme et l'épidémie. Sur l'enjeu de visibilité dans la construction de deux catégories minoritaires », *Émulations*, n° 8, janvier, p. 87-102.
- Honneth A, 2006, *La société du mépris. Vers une nouvelle théorie critique*, Paris, La Découverte.
- Honneth A., 2013, *Un monde de déchirements. Théorie critique, psychanalyse, sociologie*, Paris, La Découverte, coll. « Théorie critique ».
- Lascoumes P., Le Galès P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- 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 de Paris Ouest-Nanterre-La Défense, p.117-140.



Responsable de la publication :
Didier Gelot, secrétaire général de l'Onpes

Secrétariat de rédaction :
Nadine Gautier

Mise en page :
SCEI

www.onpes.gouv.fr

ISSN : 2426-2773