

# Les facteurs de production de l'Invisibilité

## Deuxième séminaire

### Sommaire

---

<b>Ouverture</b>	<b>2</b>
Didier GELOT	2
Patrick SIMON	2
<b>La mesure des inégalités et la représentation des populations "à risque" de pauvreté ou d'exclusion sociale</b>	<b>5</b>
Sophie PONTHEUX	5
<b>Les travailleurs sociaux face à l'invisibilité de certains publics ou certains phénomènes sociaux</b>	<b>10</b>
Marcel JAEGER	10
<b>Réflexions autour de la notion de non-recours</b>	<b>18</b>
Antoine MATH	18

---

# Ouverture

---

Didier GELOT

*Secrétaire général de l'ONPES*

Bienvenue à cette seconde séance du séminaire organisé par l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, dans le but de rendre un rapport en fin d'année 2015. L'Observatoire a en effet comme mission, entre autres, de rendre un rapport annuel au Ministre en charge de la lutte contre la pauvreté.

L'Observatoire a choisi d'axer son rapport 2015 sur la question de l'invisibilité de certains publics et sur les causes et les mécanismes de cette invisibilité. Quatre séances, au cours desquelles nous recevons des intervenants, sont donc organisées. Une cinquième séance sera consacrée à un travail de l'ensemble des participants pour construire une réflexion commune de l'Observatoire qui pourrait être retranscrite dans le rapport. S'il est donc préférable que vous assistiez, autant que faire se peut, à l'ensemble des séances, il est néanmoins prévu, pour ceux d'entre vous qui ne peuvent pas assister à toutes les séances, de vous transmettre la retranscription résumée écrite de nos échanges.

La première séance a permis de réfléchir à la notion même d'invisibilité. Nous avons reçu Julia Catarina De Sa Pinto Tomas, Hubert Faes et Serge Paugam.

Aujourd'hui, nous axerons davantage notre réflexion sur les facteurs de l'invisibilité, avant d'aborder, le 18 décembre, une approche par publics et enfin, le 6 janvier, l'invisibilité sociale comme modèle théorique ou une construction au cas par cas.

Je vous remercie de vous présenter avant vos interventions pour que vos noms puissent être indiqués dans les retranscriptions écrites. Je laisse la parole à Patrick SIMON, Président de cette séance.

Patrick SIMON

*Sociodémographe, directeur de recherche à l'INED et chercheur associé au Centre d'Études Européennes de Sciences Po*

Merci Didier. Je suis un lecteur des activités de l'Observatoire sans en être entièrement familier. La thématique de l'invisibilité sociale m'intéresse. Je ne travaille pas sur la pauvreté mais sur les questions d'immigration et de discrimination dans lesquelles la notion de visibilité a une certaine pertinence.

Cette séance sur les facteurs de production de l'invisibilité sera l'occasion de trois interventions. Les politiques publiques, par la façon dont elles désignent ou s'adressent à des publics particuliers, construisent des catégories d'actions et de publics. Elles rendent donc visibles certains publics et invisibles d'autres publics. Il s'agit d'un processus inhérent à la conception des politiques publiques. Ces dernières mettent en place des dispositifs qui s'adressent à certaines populations. Il ne s'agit pas toujours des mêmes. Les politiques publiques peuvent ainsi évoquer de très nombreuses populations envers lesquelles elles ne mettent pas spécifiquement en œuvre des dispositifs ciblés. Les publics évoqués et visés par les dispositifs peuvent être différents de ceux rencontrés par les agents sur le terrain. Ces déformations sont liées au phénomène de visibilité et d'invisibilité.

Les politiques publiques s'appuient sur des statistiques et les publics sont définis à travers des statistiques. Des catégories sont identifiées à partir desquelles sont établis des diagnostics. Toutes les politiques publiques évaluent ce qu'elles mettent en œuvre. Vous êtes tous familiers des tableaux de bord indiquant le nombre de personnes reçues ainsi que le type de bénéficiaires de financements ou d'actions. Les statistiques contribuent donc, à leur manière, à la production de cette visibilité. Elles ont un pouvoir d'évocation. Une fois que les catégories ont été inscrites dans les processus administratifs récurrents,

ces populations deviennent des objets consistants. Nous connaissons les effets performatifs que produisent ces statistiques sur la formation de populations.

À l'inverse, les populations qui ne sont pas dans les statistiques sont beaucoup moins identifiées. Certains mouvements sociaux ont revendiqué une existence dans les statistiques pour pouvoir exister socialement. C'est notamment le cas des sans-abris. La prise en charge des personnes sans domicile n'était pas réduite à l'existence de statistiques. La cause de l'absence de domicile et les modalités d'intervention ont toutefois été en partie adossées au processus de recensement du nombre de ces personnes. Les conditions d'entrée et de sortie des personnes sans domicile ont été mieux comprises. Un groupe du travail du CNIS a été consacré à cette question. Une enquête a été menée par l'INSEE et par l'INED.

Une population qui n'existe pas dans les statistiques a une existence politique limitée. La visibilité s'exprime à travers la reconnaissance donnée par les statistiques.

Un travail récent, coordonné par Emmanuel DIDIER et Isabelle BRUNO, a été publié à La Découverte sous le titre de *Statactivisme*. L'idée de cet ouvrage est que les mobilisations revendiquant une existence dans les statistiques sont liées à la capacité de faire progresser les dossiers sociaux. L'idée que certaines mobilisations passent par une demande d'identification dans des statistiques est inhabituelle. Or, nous en saisissons bien l'enjeu : le fait de ne pas être comptabilisé dans ces statistiques nous fait disparaître des dispositifs ou ne nous donne tout du moins pas la même légitimité pour y accéder. Les statistiques produisent donc une visibilité mais également une légitimité à exister dans le monde social.

Certaines populations sont très visibles sur le plan médiatique alors qu'elles ne sont pas répertoriées dans les statistiques. La population des Roms est ainsi omniprésente dans le débat public et dans bon nombre de dispositifs sociaux également. Or, la définition des Roms est à géométrie variable. Les Roms ne sont pas recensés dans des statistiques. Le seul chiffrage disponible de 15 000 Roms provient d'une comptabilité réalisée à partir des dépêches de presse relatives à des expulsions de camps. L'éclairage que pourrait apporter une identification administrative ou statistique peut également être controversé.

Nous savons que le débat est ancien autour de la création de statistiques ethniques. Ce débat est traversé par deux enjeux contradictoires. Il est possible de chercher à apporter une visibilité sur des situations, des mécanismes, voire à construire des politiques en direction des populations confrontées aux discriminations fondées sur l'origine. Il est également possible d'éviter la visibilité à travers la statistique pour préserver une certaine forme d'invisibilité sociale, étant entendu que les critères d'origine sont considérés comme étant inopérants ou du moins indésirables dans la conception des politiques sociales ou des rapports sociaux. La volonté de ne pas transférer la visibilité médiatique et sociale dans des statistiques est liée à une stratégie politique.

L'inscription de certaines populations dans les statistiques a pris du temps. C'est le cas de nombreuses formes de précarité qui sont peu ou mal identifiées. Nous savons qu'il est difficile d'obtenir des chiffres sur des situations de précarité qui ne rentrent pas dans les cases habituelles de définition ou d'observation des statistiques administratives.

Pendant longtemps, les couples cohabitants n'étaient pas identifiés à l'occasion du recensement. Il en va de même pour les couples homosexuels. La visibilité de certaines situations sociales n'était donc pas possible dans les outils statistiques. Nous pouvons également citer le cas de personnes en situation de handicap ou dont l'activité est limitée. Nous pouvons nous interroger sur la question de savoir pourquoi ces situations ne sont pas prises en compte en France. Des choix politiques sont réalisés sur qui doit être identifié dans nos appareils d'enregistrement.

La raison de l'invisibilité statistique peut être politique. Des choix, liés à des intérêts, sont effectués. Ils évoluent au fur et à mesure de l'évolution des intérêts. Certains groupes non identifiés pendant un certain temps peuvent l'être, suite à des mobilisations sociales. La raison de l'invisibilité statistique peut également être légale. Les lois de protection de la

vie privée et les lois de la statistique définissent un certain nombre de gardes fous contre l'identification de publics fragilisés.

Enfin, la raison de l'invisibilité statistique peut être technique. Les publics en situation de marginalité sont, par définition, marginaux. Il est donc difficile de les recenser. Les petits nombres sont toujours mal représentés dans des outils globaux. Des outils *ad hoc* apparaissent alors nécessaires.

Le manque d'intérêt politique peut finalement conduire à ce que des données relatives à des groupes extrêmement visibles soient inexploitées. Les statistiques sexuées, extrêmement généralisées, étaient, jusqu'à récemment, très peu utilisées dans une perspective d'identification d'inégalités. La circulaire Jospin de 2002 recommandait ainsi de collecter de façon plus systématique des statistiques sexuées. Or, il ne suffit pas de disposer de l'information. Encore faut-il l'utiliser dans des dispositifs d'intervention. L'invisibilité peut donc également se produire au niveau de l'intervention.

J'ai le plaisir de vous présenter Sophie PONTHEUX, économiste à l'INSEE, qui évoquera la mesure des inégalités. Marcel JAEGGER, titulaire de la Chaire de travail social et interventions sociales au CNAM, abordera plus spécifiquement la question de l'invisibilité et de la visibilité dans le cadre du travail social. Enfin, Antoine MATH, chercheur IRES (Institut de Recherches Economiques et Sociales) traitera de l'émergence du non-recours au droit.

# La mesure des inégalités et la représentation des populations "à risque" de pauvreté ou d'exclusion sociale

---

Sophie PONTHEUX  
*Économiste, INSEE*

Je vous remercie de m'avoir invitée à participer à ce séminaire.

Je reviens sur les statistiques sexuées évoquées antérieurement. En 2013, la Ministre Najat Vallaud-Belkacem a demandé un rapport sur l'état des statistiques sexuées dans la statistique française. Le constat était identique à celui réalisé à la fin des années 1990 par Catherine BLUM et son groupe de travail et qui avait donné lieu à la circulaire Jospin. Les statistiques sexuées sont très nombreuses mais inutilisées.

Je ne travaille pas sur la notion de populations visibles ou invisibles. Je trouve néanmoins intéressant de traiter la question de la visibilité et de l'invisibilité statistique des phénomènes. Ce que nous voyons à travers les statistiques dépend avant tout de comment nous procédons pour mesurer, définir et identifier. J'ai choisi d'illustrer l'importance des choix politiques et des habitudes méthodologiques et techniques car il s'avère que ces habitudes ne sont jamais remises en cause.

## 1) Une inégalité entre hommes et femmes sous-estimée par une mesure standard du bien-être économique des individus

Le stactivisme, qui consiste à utiliser les statistiques au service de l'émancipation, amène à s'interroger sur les conditions de la production des indicateurs. Je vous renvoie aux travaux d'Alain DESROZIERES qui a, entre autres, mis en évidence que les indicateurs devenaient potentiellement autonomes des phénomènes qu'ils étaient censés mesurer et suivre.

Ce que nous mesurons ne correspond pas forcément à ce que nous voyons. La réalité sociale diffère parfois de la réalité statistique. J'ai choisi d'illustrer mes propos par l'indicateur phare du niveau de vie pour mesurer le bien-être économique des individus. Le niveau de vie est l'indicateur à partir duquel nous mesurons les seuils de pauvreté et les taux de pauvreté. Des choix méthodologiques, décidés dans les années 1960, permettent de mesurer ce niveau de vie. Ces choix ne sont jamais remis en cause.

La mesure d'un niveau de vie est obtenue en additionnant les revenus de tous les membres du ménage (ensemble des individus vivant dans le même logement) puis en les divisant par le nombre d'unités de consommation. Il est ensuite présumé que l'ensemble des membres du même ménage a le même niveau de vie.

Cette mesure repose sur deux hypothèses, celle que tous les revenus du ménage sont mis en commun et celle que tous les revenus mis en commun sont partagés de façon égale entre les individus. Les inégalités entre les individus d'un même ménage sont donc considérées comme nulles. L'inégalité s'opère donc entre les ménages et entre des personnes qui vivent seules ou au sein d'un ménage.

L'impact de ces hypothèses sur la mesure des inégalités entre les femmes et les hommes qui vivent en couple n'est pas visible. La façon de mesurer impacte directement la mesure du phénomène inégalitaire au sein du couple mais également au sein de la population.

Depuis les années 1980, des chercheurs s'interrogent sur l'impact de ces hypothèses sur la mesure des inégalités. Nous ne savons pas mesurer le niveau de vie des individus mais seulement celui des ménages. La mesure de l'impact de ces conventions méthodologiques conduit à émettre d'autres hypothèses. Dans les années 1990, un certain nombre de travaux sont partis de l'hypothèse que les revenus ne sont pas mis en commun entre les ménages. Les inégalités étaient alors flagrantes entre les individus au sein d'un même ménage. Le problème de cette approche est qu'elle part de l'hypothèse que rien n'est mis en commun au sein des ménages. Or, il est plus probable que la réalité se situe entre les deux (mise en commun totale des revenus et absence totale de mise en commun des revenus).

La notion sous-jacente pertinente pour comparer le bien-être économique des individus n'est peut-être pas le niveau de vie des ménages.

## II) Les indicateurs sociaux développés dans l'Union européenne pour le suivi de la pauvreté et de l'exclusion sociale

La deuxième question que j'aborderai est celle du rapport entre les indicateurs utilisés pour mesurer des populations et pour cibler des politiques sociales d'une part et les populations du monde réel d'autre part. J'utiliserai le dernier indicateur AROPE (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*) développé pour la stratégie européenne de lutte contre l'exclusion et la pauvreté pour 2020. L'objectif est de réduire la population concernée par le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 20 millions de personnes.

La population cible de l'indicateur AROPE (qui risque d'être pauvre ou exclue socialement) est la population qui vit dans un ménage pauvre (au sens monétaire) ou qui doit faire face à des privations matérielles sévères ou qui a moins de 60 ans et qui vit dans un ménage à très faible intensité de travail.

Cet indicateur réalise un amalgame entre des situations diverses. La pauvreté monétaire se caractérise par un seul critère : vivre dans un ménage dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté. Il en va de même pour la privation matérielle sévère qui est définie simplement, sans qu'il soit besoin que je la détaille ici. Les personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail mais de moins de 60 ans ont été ajoutées à cette population.

À un amalgame de situations diverses s'ajoutent donc les personnes vivant dans un ménage à très faible intensité de travail mais de moins de 60 ans. La population cible de la stratégie européenne pour 2020 est un construit statistique. Elle vise, dans la réalité, une population qu'il sera très difficile d'identifier du fait de la multiplicité des angles d'approche.

L'objectif de réduire la population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale de 20 millions de personnes concerne les 28 pays de l'Union européenne. La composition de la population à risque est néanmoins différente entre les différents États de l'Union Européenne. Les privations matérielles sont très répandues dans les nouveaux États membres alors qu'elles sont quasiment inexistantes dans les États d'Europe du Nord.

Aussi, à mes yeux, l'objectif stratégique défini par l'Union européenne ne semble correspondre à aucune réalité.

### **Patrick SIMON**

Merci Sophie. La parole est à la salle.

### **Une intervenante de la salle**

Je reviens sur le calcul de la pauvreté par rapport au niveau de vie. La question de l'auto-production pourrait être prise en compte par les conditions de vie. Il n'est pas pareil d'être pauvre en autoproduction agricole (avec un jardin et des poules) et d'être pauvre

avec des dépenses contraintes très importantes. Cette réalité met à mal l'indicateur du taux de pauvreté monétaire.

### **Sophie PONTHEUX**

Je partage le fait qu'un certain nombre d'aspects échappent à l'indicateur de pauvreté monétaire tel qu'il est défini actuellement.

La comparaison de la pauvreté telle qu'elle est identifiée par la statistique avec les réponses apportées par les ménages sondés sur leur vision de leur niveau de vie fait état d'un recouvrement très imparfait. Il existe un décalage entre la situation réelle de pauvreté et le ressenti. Il existe par ailleurs un décalage entre la pauvreté rurale et la pauvreté urbaine, lié à l'autoproduction et au coût du logement. Avec un même niveau de vie mesuré, la vie n'est pas du tout la même selon que le loyer s'élève à 400 ou à 1 000 euros.

Le niveau de vie et le taux de pauvreté ne prennent par ailleurs pas du tout en compte les prestations sociales en nature et les services publics. Plus une personne dispose de services publics, moins son pouvoir d'achat est entamé. Les privations matérielles sont fonction des équipements déjà mis à la disposition par la collectivité.

### **Une intervenante de la salle**

Je reviens sur le fait que des statistiques sont disponibles. Elles ne sont toutefois pas toutes exploitées, ou du moins pas sous certains angles. J'ai travaillé sur la pauvreté en milieu rural et j'ai été très étonnée de constater qu'il existait très peu de publications et de statistiques sur ce sujet. J'ai essayé de mobiliser les données disponibles dans différentes enquêtes (sur les ménages, la localisation des emplois, etc.). Je me suis adressée aux différentes divisions de l'INSEE pour leur demander s'il était possible d'exploiter rapidement l'enquête logement, l'enquête emplois et l'enquête revenus. À ma grande surprise, j'ai obtenu de l'INSEE les tableaux dont j'avais besoin en quinze jours. La seule raison pour laquelle cet ensemble de données n'avait pas été réuni était que la question n'avait pas jamais été posée sous cette forme.

Cette expérience date d'il y a quatre ou cinq ans et a abouti à un rapport public de l'IGAS. La question sous-jacente est la suivante. Quels sont les processus de mise à l'agenda de certaines statistiques ?

### **Sophie PONTHEUX**

La demande sociale est censée s'exprimer au sein du Conseil national de l'information statistique. Toute personne peut s'adresser à ce Conseil. Utilisons les points d'entrée existants pour faire remonter nos demandes sociales.

Cette question doit typiquement être posée au CNIS en charge de définir le programme de la statistique publique.

### **Antoine MATH, sociologue**

Les statistiques détenues par les administrations sont, au contraire de celles de l'INSEE, peu accessibles ou peu facilement exploitables. En matière d'assurance chômage, il est par exemple intéressant de connaître la part des demandeurs d'emploi indemnisés et leur évolution. Quels sont les impacts des conventions assurance chômage de 2001 et de 2009 dont personne ne parle ? Un indicateur possible, quoiqu'imparfait, est celui de la part des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une prestation d'assurance chômage. Cette part est récemment descendue sous le seuil de 40 %. Cet indicateur se déduit de publications de la DREES extrêmement difficiles à trouver en page 18. Alors que la DREES publie de nombreuses données sur le nombre de chômeurs par catégories d'emploi, par départements, par sexes, par âge, elle ne dispose pas d'indicateur spécifique sur le nombre de chômeurs indemnisés.

La question de l'impact sexué de la nouvelle convention d'assurance chômage de 2009, qui prive plus facilement les demandeurs d'emploi de l'assurance chômage est, selon moi, pertinente. Or, les statistiques ne permettent pas d'y répondre directement.

Je cite un autre exemple. Il nous est parfois expliqué qu'aucune statistique n'est réalisée sur les étrangers bénéficiant de prestations sociales. Ceci est faux dans la mesure où ces prestations sont conditionnées à la régularité du séjour. La nationalité des bénéficiaires est donc connue et enregistrée. C'est notamment le cas pour le RMI et le RSA. Les publications statistiques de la CNAF présentent le nombre de bénéficiaires français, de l'Union européenne et hors de l'Union européenne. Depuis une quinzaine d'années, 13,5 % des bénéficiaires du RMI et maintenant du RSA ne sont pas de nationalité française, dont 1,5 % sont des citoyens de l'Union européenne.

Il est colporté, à tort, que ces statistiques n'existent pas, voire qu'elles sont impossibles à collecter.

Certaines statistiques du Ministère de l'Intérieur de délivrance des cartes de séjour, de précarisation ou de sécurisation des étrangers dans leur parcours d'insertion sont également très intéressantes. Plus le temps passe et plus les rapports du Ministère de l'Intérieur sont pauvres en termes de statistiques sur son activité. Il y a encore quelques années, il était possible de savoir la part des Algériens qui disposaient d'un titre de séjour stable et la part dont le titre était précaire. Ces statistiques ne sont plus disponibles depuis 2009.

Lorsque nous voulons comprendre les politiques publiques, je constate que les statistiques administratives sont peu ou pas accessibles.

### **Patrick SIMON**

Il n'existe pas de réticences à donner l'information mais il est parfois difficile d'y accéder. Le rôle que peut jouer le CNIS est important. Tout un chacun ne peut pas s'y adresser facilement. Il faut être un corps constitué et avoir un minimum de poids. Les mécanismes sont lourds.

L'exemple sur la pauvreté en milieu rural est tout à fait parlant. Vous avez eu la chance de disposer rapidement d'informations. Dans certains cas, les statistiques n'existent pas et une enquête est alors nécessaire.

### **Didier GELOT**

Sophie PONTHEUX a porté un regard critique sur l'indicateur cible européen de réduction de la pauvreté. L'Observatoire a exprimé une vision quelque peu différente, estimant que cet indicateur a l'avantage de lier la pauvreté au marché du travail. Il permet de rendre visibles les personnes qui sont pauvres du fait de l'absence d'emploi dans les ménages. Peux-tu développer davantage cet indicateur ? Met-il en exergue des phénomènes qui n'étaient pas identifiés jusqu'alors ?

### **Sophie PONTHEUX**

Je viens de terminer un papier que j'ai présenté au Colloque Eurostat sur cet indicateur. J'estime qu'il s'agit d'un très mauvais indicateur. L'ajout de la population de moins de 60 ans vivant dans un ménage à très faible intensité de travail est inutile et inintéressant.

Il est intéressant de mesurer l'intensité de travail au niveau du ménage dans la mesure où l'absence d'emploi n'impacte pas uniquement la personne privée d'emploi mais aussi le reste du ménage. Des situations de dépendance économique se créent. Le fait qu'une personne soit durablement privée d'emploi impacte sa santé physique et mentale ainsi que les enfants qui vivent dans le ménage.

L'intensité de travail du ménage reste néanmoins très difficile à mesurer. Le problème de fond est, selon moi, que la population âgée de moins de 60 ans qui vit dans des



ménages à très faible intensité de travail n'est, dans une large majorité, ni pauvre (au sens monétaire), ni privée sévèrement sur le plan matériel.

À quel problème social font face ces populations ? Est-ce une cible pertinente pour les politiques sociales ? Le niveau de vie des populations appartenant à un ménage à très faible intensité de travail qui ne sont ni pauvres, ni sévèrement privées sur le plan matériel est assez élevé. Rentrant ainsi dans cette population des ménages qui sont à la retraite. Le phénomène de pauvreté des retraités est une autre question. Par ailleurs, la partie des ménages à très faible intensité de travail qui sont pauvres ou qui subissent des privations matérielles est déjà comptée dans les indicateurs de la pauvreté et des privations matérielles.

Je considère donc que cet indicateur réalise un très mauvais amalgame. En revanche, j'estime que la faible intensité de travail est un facteur d'analyse intéressant. La mesure de l'impact, sur la pauvreté et les privations matérielles, de toutes les politiques destinées à aider les populations éloignées de l'emploi à retrouver du travail permet de déterminer si ces politiques n'aboutissent pas, à court terme, à transformer les demandeurs d'emploi pauvres en travailleurs pauvres.

### **Un intervenant**

Je reviens sur le partage des revenus au sein du ménage. Je pense qu'il ne s'agit pas d'une simple question d'économiste ou de statisticien mais de juriste. La solidarité entre les époux, prévue par le Code civil, est reprise et étendue, dans la statistique, aux couples pacés, en concubinage et aux familles recomposées. La CAF a longtemps inclus le revenu d'un nouveau compagnon d'une femme seule.

Je reviens sur l'indicateur de faible intensité de travail. Il conviendrait d'étudier comment il a été construit. Il doit s'agir d'un compromis entre les différents États européens. Les pays nordiques tenaient beaucoup à la participation au marché du travail. Des raisons sociopolitiques ou juridiques aboutissent ainsi à la visibilité ou à l'invisibilité de phénomènes.

### **Sophie PONTHEUX**

Des raisons politiques pertinentes n'aboutissent pas automatiquement à des indicateurs pertinents.

Si le Code civil prévoit la solidarité entre époux, aucune loi ne prévoit une telle solidarité pour les couples concubins. Les prestations versées sous conditions de ressources partent de l'hypothèse qu'il suffit de cibler le ménage pour que la prestation bénéficie à l'ensemble des individus du ménage. Cette hypothèse va de pair avec l'hypothèse selon laquelle tous les membres d'un même ménage sont égaux. La validité de ces hypothèses est en revanche questionnable.

L'indicateur AROPE répond en effet à un compromis politique. Il en devient totalement inutile. Ses évolutions sont par ailleurs biaisées par l'adjonction de la population âgée de moins de 60 ans qui ne peut, au vu de la pyramide des âges en Europe, que baisser.

### **Patrick SIMON**

Nous passons la parole à Marcel JAEGER.

# Les travailleurs sociaux face à l'invisibilité de certains publics ou certains phénomènes sociaux

---

Marcel JAEGER

*Docteur en sociologie, Titulaire de la Chaire de Travail social et d'intervention sociale au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Directeur du Département « Droit, Intervention Sociale, Santé, Travail »*

La question suivante m'a été posée. En quoi les travailleurs sociaux sont-ils producteurs ou victimes de l'invisibilité de certaines catégories de population dans leur pratique professionnelle ? Le fait même que nous nous posions ce type de question est l'indication d'un problème. Il renvoie à une interrogation sur le niveau de responsabilité des acteurs en la matière.

La question concerne à la fois les états généraux du travail social, résultant du plan pluriannuel contre la pauvreté mais également d'un rapport du Conseil supérieur du travail social, qui doit être validé prochainement, relatif aux pratiques professionnelles.

Je déclinerai donc la question de la façon suivante. Au-delà d'une invisibilité supposée objective de certains publics, comment les professionnels se confrontent-ils à une difficulté nouvelle dans la perception et la compréhension de publics qui sortent d'un paysage familial ?

Avant de répondre la question, je poserai deux préalables. Premièrement, le travail social n'est pas un ensemble homogène. Il est donc très difficile de formuler des questions comme si les travailleurs sociaux étaient un ensemble. Outre le fait qu'il existe 14 certifications listées par le Code de l'action sociale et des familles, la DREES identifie 143 diplômes liés à l'action sociale délivrés par cinq Ministères certificateurs. Nous sommes donc face à un ensemble dont les contours sont mal définis. Le travail social n'est pas uniquement et principalement formé autour de la thématique de la pauvreté, ce qui constitue un problème majeur.

Deuxièmement, la distinction opérée entre le travail social et l'intervention sociale n'est pas tranchée. Le CNAM a créé en 2001 une Chaire de travail social dont la première titulaire fut Brigitte BOUQUET. Cette Chaire est devenue, en 2010, une Chaire de Travail social et d'interventions sociales. De la même façon, la commission consultative de ce secteur est également dite du travail social et de l'intervention sociale pendant que le CSTS reste un Conseil supérieur du travail social.

La bipolarisation de ce secteur professionnel est apparue au moment de la grande enquête menée par Jean-Noël CHOPART et d'autres. Le clivage entre les travailleurs sociaux d'une part et les intervenants sociaux d'autre part pourrait laisser penser que l'implication des premiers dans la production de l'invisibilité des publics constituerait une illustration parmi d'autres d'un écart entre, d'une part, des professions installées (structurées sur une position défensive qui réduisent d'emblée leur champ de vision) et d'autre part, des acteurs de l'intervention sociale (qui seraient réactifs, sur le terrain et qui auraient, par nature, le souci et les compétences pour renforcer l'acuité du regard). La question de l'invisibilité ne serait pas traitée de la même façon par ces seconds acteurs.

Dans le rapport de l'IGAS de 2005 publié en 2006, les rédacteurs ont utilisé un titre qui était « l'intervention sociale, un terme de proximité ». Ils rappellent qu'il n'existe pas de définition juridique de l'intervention sociale.

Cette question est essentielle pour pouvoir échapper à une représentation binaire des niveaux de responsabilité des acteurs. Il est nécessaire que l'analyse que nous menons ici

ne soit pas perçue comme l'instruction d'un procès du travail social historique car ce champ est aujourd'hui traversé par des tensions extrêmement fortes.

Comment les travailleurs sociaux sont-ils producteurs ou coproducteurs d'invisibilité ? Je voudrais tout d'abord attirer votre attention sur une situation paradoxale. Le travail social est issu de la production de visibilité. Le travail social est né à la création, par Marie-Jeanne BASSOT à Levallois-Perret, des maisons pour pauvres (sur le modèle des *settlements* anglais), juste avant la Première Guerre mondiale. Le travail social se fonde donc avant tout sur la proximité avec les pauvres et un engagement personnel. La notion de travail social apparaît dès 1928. Elle désigne un accompagnement dans le quotidien.

La naissance du travail social a produit de la visibilité. Montrer la pauvreté aux pouvoirs publics recouvrait une dimension militante. La pérennisation du travail social s'est opérée selon deux voies.

Une première voie a été la recherche de moyens de compréhension, de révélation de données dans une tradition assez proche de la lutte contre les fléaux sociaux (dont la tuberculose). Les premières travailleuses sociales étaient proches du milieu médical. La porosité initiale entre le travail social et un mode de pensée scientifique est illustrée par l'ancrage de la formation des assistantes de service social dans celle des infirmières. Le tronc commun a perduré assez longtemps. Nous pourrions revenir sur la notion d'expertise dans le travail social et la façon de l'inscrire dans la réforme du diplôme au milieu des années 2000.

L'attrait pour l'apport croissant des sciences humaines et des sciences sociales a été expliqué dans un ouvrage majeur, préfacé par Brigitte BOUQUET, intitulé *Les méthodes nouvelles d'assistance – Le service social des cas individuels* de Marie RICHMOND. Dès 1926, cet ouvrage introduit la notion de recherche sociale. La question de la visibilité et de l'invisibilité passe, dans le travail social, par la question de la valorisation de la recherche. Marie RICHMOND cherchait à pallier les carences des manuels de sociologie dans lesquels elle relevait « *une absence décourageante de documentation de première main* ». Nous sommes bien ici face à une recherche de visibilité pour laquelle la sociologie est présentée en échec.

Une deuxième voie émerge également, celle de la valorisation par les relations intersubjectives (partage d'expériences existentielles, éducation populaire). Quelle que soit la voie empruntée, celle de la recherche de compréhension scientifique ou celle de la proximité avec les publics, le travail social est aujourd'hui interrogé sur sa capacité à comprendre et à produire de la visibilité.

La question qui m'a été posée est donc choquante. Les professionnels ont été confrontés aux chocs de plusieurs formes d'invisibilité. Ces chocs ont amené les travailleurs sociaux à changer leur façon de travailler.

Trois points de repère peuvent être donnés.

Premièrement, le RMI a permis de rendre visibles les « nouveaux pauvres ». Ceci alimente des réflexions sur la souffrance psychique des publics concernés mais également des travailleurs sociaux. Un rapport d'Antoine LAZARUS et Hélène STROHL intitulé *Une souffrance qu'on ne peut plus cacher* a été rédigé au titre de la délégation interministérielle à la ville et au développement urbain et de la DIRMI en 1995. Ce rapport modifiera la pratique des assistances de services sociaux dans la façon d'entrer en contact avec le public.

Un deuxième monde d'invisibilité était celui du handicap psychique. Le secteur médico-social s'est longtemps structuré autour de la distinction entre maladie mentale et handicap mental. Des zones d'indétermination professionnelle sont apparues pour déterminer qui devaient s'occuper des personnes présentant des troubles de comportements psychopathologiques. Un rapport a été rédigé au titre de la DGAS et de la DGS en octobre 2005. Il est intitulé *Souffrance ou troubles psychiques : rôle et place du travailleur social*. Le travailleur social est victime de l'invisibilité.

La thématique du non-recours ou du renoncement aux droits est un troisième exemple. La crise de légitimité est donc majeure. Elle est plus grave que celle liée à la médiatisation de la maltraitance, qui dans, les années 1980 et 1990, a mené à l'adoption de la loi du 2 janvier 2002. Aujourd'hui, nous avons le sentiment d'une transformation beaucoup plus profonde dans un paysage qui était marqué par des habitudes de pensée.

Ces trois repères posés, j'ai identifié quatre facteurs ou formes de production d'invisibilité par le travail social.

Le premier facteur est celui des cultures professionnelles ciblées. Dans un contexte politique de ciblage, la catégorisation est le mode de raisonnement du travail social. Ce dernier a conduit à ce que certains publics soient encore plus visibles. Le secteur est encore modélisé par l'enfance inadaptée, titre de la convention collective. Les socles sont le handicap, la maladie et la protection de l'enfance. Certaines formes de handicap sont devenues très visibles, notamment la trisomie 21, tandis que d'autres secteurs sont jugés périphériques par le travail social (la gérontologie) ou non significatifs (comme le handicap rare). Les travaux de l'INSERM sur la distinction entre le handicap rare et la maladie rare sont, à ce titre, très intéressants. Les travailleurs sociaux sont intégrés à ces travaux de manière très marginale.

Les cultures professionnelles se sont enkystées autour d'un périmètre restreint alors que l'introduction de la notion d'intervention sociale impliquait un périmètre élargi. Le pire est le décalage entre l'appareil de formation des professions sociales et les thématiques qu'il traite. La pauvreté est jugée périphérique du point de vue des pratiques. En tant qu'ancien directeur d'une école d'éducateurs spécialisés et d'un IRTS, je puis vous affirmer que la pauvreté est avant tout abordée sous la forme de témoignages de représentants de publics précarisés.

La conséquence est que de nombreux travailleurs sociaux ressentent un sentiment de débordement avec les nouvelles catégories cliniques qu'ils n'arrivent pas à repérer. Je me réfère notamment aux travaux de Marcel GAUCHET sur les nouvelles personnalités psychopathologiques dans *La démocratie contre elle-même*. Les articles intitulés « Crient-ils de plus en plus fort ou sommes-nous de plus en plus sourds ? », « Troubles débordants dans des institutions débordées » ont été publiés en 2006 par l'AIRE. Maurice BERGER a également publié un ouvrage *Voulons-nous des enfants barbares ?*, qui interroge la production de l'enfance. Une étude très importante a par ailleurs été menée par le CEDIAS et Jean-Yves BARREYRE *Des populations qu'on ne veut pas voir, pas entendre, pas comprendre ?* Le travail social se sent bousculé par des réalités qu'il ne maîtrise pas complètement.

Le débordement par de nouvelles réalités est lui-même neutralisé par la considération que ces nouvelles catégories cliniques sont jugées artificielles. Elles correspondraient à des stratégies institutionnelles ou politiques, telles que le basculement de la dotation de la psychiatrie vers le médico-social.

Le deuxième facteur est l'idéologisation. Le secteur fait référence à des logiques identifiées de manière répétitive. Tout serait visible. Il existe un héritage culturel des années 1960 et 1970 qui distingue le latent de l'explicite, le non visible du latent n'étant qu'un moment dans la visibilité en gestation. Selon les cas, le latent correspond, pour le travail social, au système (infrastructure) ou à une logique sociale de domination. Dans tous les cas, revient ces derniers temps la thématique du contrôle social de la déviance.

Aussi, comment pouvons-nous parvenir à nous confronter à un invisible qui oblige à passer de la toute-puissance fantasmée par des concepts et des logiques à une impuissance qui est vécue douloureusement ? La philosophie se développe beaucoup chez les travailleurs sociaux. Le secteur professionnel éprouve des difficultés à se confronter à l'incertitude. La pédagogie du doute a tout son intérêt et est actuellement valorisée par la CNSA. Le doute fragilise mais ouvre aussi les esprits.

Le troisième facteur est celui des positions de repli identitaire. Le travail social est en position défensive. L'acceptation de l'évaluation et le rapport à la loi sont difficiles. Il

connaît un problème d'appropriation des politiques publiques et de partage des informations. Je vous renvoie au dernier rapport du Conseil supérieur du travail social sur le partage des informations. La refonte actuelle de l'architecture des diplômes entraîne des réflexes très corporatistes.

Le quatrième facteur de production de l'invisibilité est le déficit de la formation et de la recherche dans le champ du travail social. La formation est très axée sur les référentiels. La recherche est quant à elle plus axée sur les travailleurs sociaux eux-mêmes que sur les publics. Ont été financés à partir de 2008 des pôles de ressources régionaux pour la recherche. Or, l'article 6 de l'arrêté du 22 août 1986 qui régit les instituts régionaux de travail social dispose que ces instituts ont vocation « à conduire des actions d'études et de recherche orientées vers l'analyse des qualifications professionnelles, ainsi que des modes d'intervention sociale et de leur adaptation aux besoins de l'action sociale ».

La volonté est de valoriser la recherche. La preuve en est que de récents ouvrages sont parus aux éditions de l'EHESP sur la transformation du travail social en sciences. Ces ouvrages paraissent relativement banals depuis l'étranger. En France, ce phénomène pose la question de la place de l'expertise dans le monde du travail social.

Le rapport de Michel DINET et Michel THIERRY évoque la nécessité de passer d'une solidarité par les droits à une solidarité d'engagement. Il évoque la nécessité de refonder le travail social 32 ans après la circulaire de Nicole QUESTIAUX qui définissait des orientations sur le travail social.

J'ajouterai que les travailleurs sociaux sont également victimes d'invisibilité. Le contexte les éloigne souvent des réalités. Le débordement par les tâches administratives, le rapport au temps difficile à gérer, l'épuisement professionnel, la baisse d'attractivité des professions sociales (y compris à l'entrée en formation) compliquent l'avenir.

Les effets des cloisonnements institutionnels, le déficit de valorisation des pratiques et l'arrivée de nouveaux acteurs (gestionnaires des cas, aidants informels) ajoutent à cette complexification. Il est difficile aujourd'hui d'imaginer un continuum dans les acteurs de l'intervention sociale.

### **Patrick SIMON**

Merci pour ce panorama sur le rôle des travailleurs sociaux dans la production de l'invisibilité.

### **Un intervenant**

Merci pour ce panorama extrêmement complet du travail social. La question de l'individualisation des prises en charge est intéressante. La prise en charge collective était plus présente ces dernières décennies, notamment du fait de l'importance de l'éducation populaire au siècle dernier.

### **Jean-Claude BARBIER, CRNS**

L'exposé que nous venons d'entendre accroît, d'une certaine manière, la confusion autour du problème de visibilité. Je m'adresse aux organisateurs. Pourquoi ne parlons-nous de la fabrication de l'invisibilité qu'à travers les travailleurs sociaux ? Nous n'avons bénéficié d'aucune présentation générale sur les éventuels acteurs de fabrication de l'invisibilité. Les travailleurs sociaux peuvent constituer un type de candidat parmi les hommes politiques et les citoyens.

Un décalage a incité notre intervenant à prendre la défense des travailleurs sociaux puisqu'il a conclu par leur victimisation.

La question-clé posée par l'ONPES de la connaissance des personnes pauvres et précaires n'a pas été clairement posée. Bien que cela soit au cœur d'une polémique dont Monsieur JAEGER est un des acteurs, le travail social n'est pas une démarche scientifique. L'intervention réalisée ici induit que le travail social a une liaison avec la

science. Il convient en réalité de distinguer l'ensemble de ces éléments. Les travailleurs sociaux ne sont pas des chercheurs. Leur représentation collective professionnelle peut avoir des effets politiques.

La question de la reconnaissance politique des phénomènes légitimes à traiter n'a pas non plus été abordée lors de ce séminaire. Certains acteurs ont plus ou moins de responsabilités sociales dans le fait que des groupes de personnes ou des individus sont non reconnus. Nombre de groupes sociaux sont construits par des acteurs tels que les travailleurs sociaux et les hommes politiques.

Je regrette que la démarche menée jusqu'à présent par le biais de ces séminaires ne traite pas du problème de la reconnaissance politique des phénomènes (qui sont légitimes à traiter par les politiques) et les responsables de cette reconnaissance politique. Je regrette par ailleurs la confusion entre le rôle des travailleurs sociaux et le rôle des chercheurs. L'ONPES n'est pas étranger à ce genre de débat. Il y a quelques années, Fabrice COLOMB et moi-même avons en effet travaillé autour de la question des savoirs en fonction des types d'acteurs.

### **Marcel JAEGER**

Sur la question de l'individu, notre système a reposé pendant très longtemps sur l'idée que les publics en difficulté étaient le fait d'individus caractérisés par leurs insuffisances, leurs manques et leurs déficiences. Une réflexion est aujourd'hui menée sur la dimension collective. Marie RICHMOND avait déjà le souci d'articuler les difficultés des individus à l'analyse du contexte social. En réalité, le problème est assez peu traité. Le Conseil supérieur du travail social a publié un rapport sur l'intervention sociale auprès des personnes puis plusieurs rapports sur l'intervention sociale d'intérêt collectif. Ces rapports font très peu référence aux travaux qui mettent l'accent sur l'individualisme post-moderne.

Il existe un écart entre l'importance que nous accordons à l'individu dans notre société et une culture qui se veut ancrée dans une approche écosystémique et environnementale. Le champ du travail est traversé par des débats, dont celui du rapport entre le travail social et la science. Il existe un éventail de positions. Personnellement, je ne considère pas le travail social comme une science.

Un ouvrage, résultant de la dernière conférence de consensus, est paru récemment. Contrairement à beaucoup d'autres pays, le CNAM possède le seul Master de recherche en travail social en France. Une spécialité doctorale y a été créée il y a un an. Il ne s'agit pas d'un doctorat de travail social mais d'un doctorat de sociologie – travail social et d'un doctorat de sciences de l'éducation – travail social. Chacune de ses spécialités est rattachée à un laboratoire. J'appartiens personnellement au LISE. Je suis sociologue avant d'être un professionnel.

Vous avez posé la question de la définition du savoir. Comment sommes-nous en mesure de dépasser des conflits de légitimité ? Le jury international de la conférence de consensus au cours de laquelle nous avons traité ces questions était relativement choqué par la manière dont les Français peuvent poser ce genre de questions. Il n'existe pas une seule conception académique du savoir. Il en existe heureusement différentes approches dans la sociologie, notamment compréhensives.

La question se pose de l'acceptation du risque de se confronter à des réalités que nous n'avons pas d'emblée identifiées. Le poids d'un certain type de sociologie dans ce secteur ne permet pas de rendre compte de la complexité des situations.

### **Didier GELOT**

Je remercie Jean-Claude de poser une nouvelle fois la question du rôle du politique dans la visibilité des populations. Nous avons pensé traiter la question sous l'angle des politiques sociales. Nous ne traitons pas l'aspect politique directement. Il est néanmoins sous-jacent aux interventions de Sophie et Marcel.

Nous estimons par ailleurs que les médias jouent un rôle essentiel dans la construction de la visibilité ou de l'invisibilité. Nous ne sommes toutefois pas parvenus à trouver un intervenant pertinent pour aborder cette question.

### **Nadia KESTEMAN, CNAF**

Il est intéressant que vous mentionniez que le travail social est adossé à la production de savoir sur le travail social et la société. La direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF est née au sein de la Direction de l'action sociale de la CNAF. La recherche sur les publics des CAF est donc issue de l'action sociale.

Les catégories historiques utilisées par le travail social pour le handicap sont inadaptées. La pauvreté n'est pas considérée comme un handicap. La catégorie d'action n'est donc pas adaptée. Nous travaillons actuellement sur l'accès aux droits. Or, l'accès aux droits n'est pas un objectif des travailleurs sociaux.

Le travail social est censé produire de la normalisation. Cet objectif, qui relevait de l'hygiénisme et des politiques urbaines du 19<sup>ème</sup> siècle et du début du 20<sup>ème</sup> siècle, a été remis en cause. Or, nous ne sommes pas parvenus à trouver d'autres modèles. Nous refusons actuellement une approche par la normalisation pour des raisons d'évolution de la société et d'individualisation des politiques. Il me semble que nous sommes actuellement dans une impasse. Nous nous refusons à normaliser les publics en faible autonomie administrative en raison d'une certaine idéologie qui refuse de revenir à une forme historique du travail social.

Le phénomène de bureaucratisation du travail social est par ailleurs colossal. La normalisation ne porte plus sur les populations cibles mais sur le travail social lui-même. Nous sommes dans une situation où il est très difficile de remonter des informations anthropologiques et sociologiques du terrain. Les moyens alloués aux intervenants du social pour faire remonter les informations sont caducs. Certaines informations ne sont pas annoncées car elles signeraient l'aveu de l'échec de certains politiques. Il n'est par ailleurs pas souhaité, dans une philosophie politique très individualiste, de revenir à une forme de contrôle social. Nous manquons donc cruellement d'outils pour rendre compte de la situation actuelle.

### **Patrick SIMON**

À quoi correspond la catégorie de public en faible autonomie administrative ?

### **Nadia KESTEMAN, CNAF**

Cette catégorie de public a été mise au jour par un sociologue de la CNAF, Andrea CAIZZI, en 1997. Une enquête auprès de nos publics a montré qu'une catégorie de public n'était absolument pas habituée à être en interaction avec l'administration, ni ne comprenait le langage que nous utilisons, y compris à l'accueil des CAF. Ce public, dont nous pouvions penser qu'il diminuerait, est en croissance importante.

Les chiffres de l'OCDE sur l'illettrisme et les capacités de calcul placent la France au 22<sup>ème</sup> rang sur 24. Les travailleurs sociaux sont désarmés pour prendre en charge ce public. Il n'en est pas suffisamment tenu compte dans nos politiques d'accueil.

### **Une intervenante**

Je suis toujours très mal à l'aise à l'idée du travail social car sa définition est variable.

Le travailleur social, en général, applique et utilise les politiques sociales. Il ne peut pas inventer des solutions. La question de l'invisibilité et du travail social ne me satisfait pas. Je ne suis pas sociologue mais le travail social n'utilise que les moyens dont il dispose pour intervenir auprès des personnes. Il reproduit donc l'invisibilité des politiques sociales.

Le travail social produit des connaissances. Les travailleurs sociaux, si nous les interrogeons, sont en mesure de pointer des catégories invisibles. Ils rencontrent, dans

leur pratique quotidienne, des populations qui ne rentrent dans aucune case. Nous ne nous mettons pas à la portée des publics en faible autonomie administrative. Nous voulons les normaliser en faisant en sorte qu'ils comprennent le langage de l'administration.

Le travail social peut produire des connaissances de publics méconnus et invisibles. D'un autre côté, il reproduit l'injustice des publics rendus invisibles par la façon de réaliser des statistiques ou par les hommes politiques.

### **Didier GELOT**

Nous avons souhaité, à l'Observatoire, utiliser cette capacité des travailleurs sociaux à remonter l'information. Martin HIRSCH nous avait demandé de faire remonter des phénomènes ou des publics émergents. Ceci correspond exactement à la question de l'invisibilité. Nous avons monté une enquête à l'Observatoire pour interroger 1 000 travailleurs sociaux sur leur connaissance de publics ou de phénomènes jusqu'alors inconnus. Ce travail a été repris par la DREES. Nous en ignorons les résultats, après des relances tous les six mois depuis trois ans. La DREES nous indique qu'il est difficile d'en sortir un résultat. Soit les questions ont été mal posées. Soit il n'existe aucun phénomène émergent, ce qui semblerait surprenant. Soit il existe une difficulté des travailleurs sociaux à faire remonter des phénomènes ou publics émergents.

### **Une intervenante**

Certains travailleurs sociaux, notamment les institutionnels, ne peuvent pas répondre à une enquête sans qu'elle soit validée par leur employeur. Des hommes politiques sont les employeurs de certains travailleurs sociaux. Ces derniers ne sont parfois pas autorisés à pointer du doigt les difficultés croissantes rencontrées par les personnes sans papiers ou la précarisation du troisième âge dans certains quartiers pavillonnaires.

### **Marcel JAEGER**

Ceci est vrai des travailleurs sociaux qui travaillent dans les conseils généraux. Pour ouvrir une équipe de prévention spécialisée, une enquête sociologique dite d'implantation doit être menée. De la connaissance s'élabore dans différents lieux. Le problème majeur est, selon moi, l'émiettement de cet univers.

Les deux grandes logiques que j'ai évoquées (scientisme et proximité militante) sont très caricaturales. La situation est beaucoup plus compliquée. Le lien entre travail social et politique sociale est un lien complexe. Dans certains cas, la demande est d'appliquer la loi. Or, cette demande est incompréhensible et n'est pas acceptée. Dans d'autres endroits, nous partons d'une initiative, d'association par exemple, et quantité de pratiques émergent.

Nous avons réalisé un questionnaire en ligne pour les états généraux du travail social. Nous avons obtenu 15 000 réponses sur 1,1 million de travailleurs sociaux (la branche associative du travail social comprenant déjà 800 000 personnes). Les assistantes sociales sont 40 000 et les éducateurs spécialisés 70 000.

Il n'existe aucun lieu de régulation du monde du travail social. Dans de nombreux pays, il existe un ordre du travail social. En France, il existe un Conseil supérieur du travail social qui ne dispose pas véritablement des moyens pour fonctionner. Son avenir est en outre très incertain. Aussi, personne ne pilote véritablement le secteur. Nous ne pouvons procéder que de façon sectorielle. La différence est grande entre un travailleur social d'un centre éducatif fermé, un travailleur social d'une maison d'accueil spécialisée pour des personnes polyhandicapées et un travailleur social de prévention spécialisée. Leur point commun est une culture professionnelle diffuse mais très fracturée. Nous pourrions discuter de ce sujet durant des heures.

### **Patrick SIMON**

Nous avons compris que les travailleurs sociaux appliquent des politiques et mettent en œuvre des dispositifs déjà préformatés. Ils ne sont donc pas à l'origine de la visibilité ou



de l'invisibilité des populations. Peuvent-ils néanmoins envoyer des informations pour modifier l'invisibilité de ces populations ? Dans leur pratique normative, sont-ils acteurs de l'invisibilité de certaines populations en choisissant de centrer des dispositifs sur des publics qu'ils connaissent ?

**Marcel JAEGER**

Les travailleurs sociaux souffrent d'un déficit de reconnaissance. Classés au niveau 3 dans la nomenclature de l'éducation nationale, ils éprouvent un sentiment d'injustice dans la mesure où les professeurs des écoles ont bénéficié de la masterisation des IUFM tandis que les infirmiers ont obtenu le grade de licence.

En termes de valorisation de pratiques nouvelles, la presse professionnelle est heureusement extrêmement riche.

*La séance est suspendue quelques minutes.*

**Patrick SIMON**

Je vous propose d'aborder la dernière présentation.

# Réflexions autour de la notion de non-recours

---

Antoine MATH

*Économiste, IRES, coanimateur du groupe « égalité droits sociaux »*

Bonjour. Merci à Didier GELOT pour son invitation. J'ai choisi d'intituler mon intervention « Réflexions autour de la notion de non-recours », ce qui me permet de rester vague. Ma commande n'était pas très précise donc j'ignore si je vais y répondre parfaitement. Je ne vais pas centrer mon intervention sur le phénomène du non-recours lui-même dans la mesure où il a déjà fait l'objet de très nombreux travaux de chercheurs, de Philippe WARIN et l'Odenore (l'Observatoire du non-recours) notamment.

Je reviendrai en revanche sur l'émergence de la notion de non-recours, si ce n'est dans l'espace public, du moins dans la sphère politico-administrative, et sur son usage. Je vous présente mes excuses par avance car ma présentation sera en décalage avec ce que nous avons entendu. Je livrerai des considérations personnelles, ce qui est tout à fait inhabituel pour moi.

Me considérant comme non spécialiste et non légitime pour parler du sujet, j'avais dans un premier temps décliné l'invitation de Didier GELOT, invoquant une surcharge de travail. J'ai finalement accepté sans que nous n'ayons jamais précisé le contenu de mon intervention. Je suis venu à la première séance en espérant obtenir des éclaircissements. Cela ne m'a guère avancé. Je me suis demandé pourquoi l'ONPES m'avait invité à ce séminaire pour évoquer le non-recours. Des politiciens invoquent sans cesse une France invisible et silencieuse pour prétendre parler en son nom.

Je me suis interrogé sur la question de savoir dans quelle mesure ma prise de parole confisquait la parole de personnes moins visibles. Je me suis également demandé pourquoi il m'a été demandé de parler du non-recours. Je travaille depuis une vingtaine d'années sur les politiques sociales, les prestations sociales et les questions d'accès aux droits sociaux, d'égalité et de discrimination en matière de protection sociale.

Mes travaux empiriques sur les politiques sociales et leurs effets se placent souvent du point de vue des individus concernés plutôt que de la technocratie. Ils portent sur une forme particulière du non-recours, celui résultant des textes eux-mêmes et des pratiques décourageantes, abusives, restrictives, voire illégales et discriminatoires des organismes sociaux.

Je suis par ailleurs souvent cité pour plusieurs articles parus dans une publication de 1996 de la CNAF (qui s'appelait alors « Recherches et prévisions ») consacrés à la question du non-recours. Cette publication est présentée comme ayant introduit la notion de non-recours en France. Elle est bien trop souvent citée car, sur le fond, elle n'apporte aucun élément de connaissance flagrant. Elle a toutefois rendu visible la notion du non-recours. Elle l'a légitimée auprès de l'administration sociale. Elle en a également légitimé l'étude auprès de chercheurs.

Enfin, Didier GELOT a pu être conduit à m'inviter car dans un cadre extra-professionnel bénévole, j'ai mis en place et je coanime un réseau sur le droit à la protection sociale et l'accès aux droits sociaux des précaires et des étrangers. Ce réseau réunit des juristes, des travailleurs sociaux, des salariés d'associations, des avocats ainsi que quelques universitaires et chercheurs.

J'évoquerai donc l'invisibilité et la visibilité de la notion de non-recours qui participe de la visibilité ou de l'invisibilité des personnes concernées.

J'articulerai ma présentation autour de quatre temps.

## 1) *L'émergence du non-recours*

Le premier sera l'émergence du non-recours vue de mon propre point de vue. S'intéresser au non-recours rend visibles des personnes invisibles ou non vues par les politiques publiques. Je me suis intéressé au non-recours au point d'y consacrer un numéro spécial de la revue de la recherche de la CNAF parue en mars 1996 pour plusieurs raisons, plus ou moins avouables.

La première est qu'en tant que chercheur, je souhaitais apporter de la connaissance et de la visibilité à un phénomène social peu exploré. J'ai été très surpris à l'époque de constater que le sujet n'était presque pas connu en France et qu'il n'intéressait personne, alors que cette question est très présente, à l'époque, dans les débats et les études au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas.

La deuxième raison qui m'a poussé à m'intéresser à la notion de non-recours était mon envie de donner une visibilité à un phénomène qui me paraissait évident en scandaleux. Contrairement à la plupart de mes collègues, je n'ai pas d'origine bourgeoise. Je ne suis pas issu d'une famille où il est normal d'aller jusqu'au bac et de réaliser des études. Je viens d'une famille qui sait ce qu'est l'allocation de parent isolé, le revenu minimum d'insertion et l'allocation d'adulte handicap, les trois minima sociaux versés par les CAF. Je ne connais pas ces minima pour les avoir rencontrés dans des études ou des rapports de chercheurs de la CNAF ou des Ministères. Je les connais car mes sœurs, en charge d'enfants, et mon père, un peu bousculé par la vie, en bénéficiaient. Par expérience, je sais qu'il est difficile d'accéder à ces droits, de les connaître, de les demander, de les faire valoir face à l'administration et de parvenir à les percevoir. À la CNAF, je constate alors, avec indignation, l'ignorance crasse voire l'indifférence des spécialistes face au phénomène du non-recours.

Enfin, une troisième raison me pousse à me pencher sur le non-recours, celle du discours technocratique tenu à la CNAF sur les bénéficiaires et leur caractère insupportable. Il est déjà de bon ton, au milieu des années 1990, de discourir sur les abus et la fraude, notamment sur l'API et les femmes isolées, qui ne le sont pas vraiment, ou sur le RMI. Vincent DUBOIS a écrit un chapitre dans un livre récent où il évoque cette époque. Ces discours tenus sur les bénéficiaires par des personnes qui n'en ont jamais rencontrés étaient relativement insupportables. Les gens du voyage étaient déjà dans le collimateur de la CNAF. Cela me touchait déjà à l'époque car la famille de mon père est yéniche. Il en allait de même pour les étrangers, celles et ceux que nous croyons connaître alors qu'être étranger quelque part n'est pas si évident que cela.

Donner de la visibilité au non-recours me permettait ainsi d'opposer un contre-feu politique au discours de suspicion et de stigmatisation, ce que réalisera quinze ans plus tard, avec beaucoup de brio, Philippe WARIN et son équipe sur l'envers de la fraude sociale et le scandale du non-recours aux droits sociaux.

L'émergence du non-recours aux droits en France n'est pas du tout de mon fait. Ma publication s'inscrit dans un contexte. Elle a constitué une petite offre qui rencontrera une importante demande.

## 2) *Les causes de l'émergence du non-recours*

Pourquoi le non-recours émerge-t-il dans la deuxième moitié des années 1990 dans l'espace politico-administratif français ? Nous avons recensé, dans notre publication, les travaux relatifs au non-recours. Peu avaient pour objet même la question du nonaccès aux droits et du non-recours. Deux rapports du CERC (Centre d'études des revenus et des coûts) des années 1980 avaient mis en évidence le phénomène du non-recours chez les veuves de moins de 60 ans. De nombreux travaux plus qualitatifs, de sociologues notamment, abordaient par ailleurs le non-recours. Ces travaux attestaient d'une présence non négligeable du non-recours en France, comme dans les autres pays où il était étudié.

La quasi-absence de chiffres fiables – vous connaissez aujourd'hui le pouvoir social du chiffre – a contribué à ce que les responsables de l'époque minorent le problème.

Le faible intérêt pour le non-recours pourrait être imputé aux chercheurs en sciences sociales. Le fait est que leurs travaux reflétaient l'état d'esprit dominant et que les commandes publiques ne posaient pas la question du non-recours. Seuls deux rapports de recherche de Jean-Luc OUTIN parus dans les années 1980 abordaient, sans le nommer, le non-recours aux droits.

Le problème du non-recours était ignoré des décideurs politiques. J'avais interrogé les responsables de la CNAF. Il est ressorti des entretiens plusieurs points de vue. Soit le non-recours ne pouvait en aucun cas constituer un problème sérieux de politique sociale. Soit il n'existait pas. Soit un non-demandeur d'aide (au logement) n'en avait pas un réel besoin. Ce dernier constat partait des présupposés que les personnes étaient informées et qu'elles ne rencontraient aucun obstacle dans l'accès à ce droit. Enfin, dans le cadre de prestation d'assistance comme le RMI, le non-recours était considéré un problème temporaire.

Reconnaître l'existence du non-recours n'était pas très opportun en période de contrainte budgétaire. Cela signifiait par ailleurs que les politiques publiques étaient mal conçues ou mal mises en œuvre. Aussi, il valait mieux nier le problème.

J'avais été marqué à l'époque par la notion de montée en charge des prestations. Pendant les premières années d'une prestation, tous les bénéficiaires ne la perçoivent pas. Il faut attendre plusieurs années pour que tous les destinataires de la prestation la perçoivent. Il s'agit d'une forme de non-recours. La notion de montée en charge, qui ressortait de la normalité chez tous les décideurs, était révélatrice de l'absence de préoccupation pour le non-recours.

L'autre présupposé, qui perdure encore aujourd'hui, est de faire porter la responsabilité du non-recours sur les seules personnes éligibles. Les travaux les plus sérieux, notamment de l'Odenore, montrent bien que le non-recours est une co-construction qui se situe à trois niveaux. Premièrement, les personnes ne recourent pas à une prestation par manque d'informations ou parce qu'elles ne veulent pas être stigmatisées. Deuxièmement, les dispositifs sont eux-mêmes mal conçus. Ils sont trop complexes et ont un caractère inopérant. Ce niveau est toujours nié par les décideurs politiques. Troisièmement, la mise en œuvre des dispositifs par les organismes sociaux peut favoriser le non-recours (inaccessibilité physique d'une CAF ou absence de numéro d'allocataire empêchant tout appel à la CAF).

Les deux derniers niveaux sont très sous-estimés dans l'esprit des décideurs mais aussi dans les travaux. Hormis les travaux de Nadia OKBANI, soutenus par la CNAF, les travaux menés se focalisent sur le premier niveau pour de multiples raisons. Le premier niveau est chiffrable. Les enquêtes sont menées auprès d'individus et l'individualisme méthodologique aidant, comme nous ne cherchons que des causes de non-recours auprès des individus, nous ne les trouvons que du côté des individus. Ces travaux, quoiqu'intéressants, tendent toujours à minorer la responsabilité des deux autres niveaux.

Je vous donne une illustration récente. Avec les rapports d'évaluation sur le RSA, nous savons maintenant que les deux tiers des personnes éligibles au RSA ne le réclament pas. Les premières évaluations menées sur le RSA activité estimaient à 2,2 millions le nombre de bénéficiaires. Au fur et à mesure de l'avancement de l'adoption de la loi, la cible de bénéficiaires est passée à 1,8 million. Après neuf mois de mise en œuvre, 400 000 personnes en bénéficiaient. Martin HIRSCH expliquait ce faible nombre par la montée en charge du RSA. Cinq ans plus tard, le nombre de bénéficiaires n'a pas augmenté. L'objectif a depuis été minoré à 1,6 million de bénéficiaires pour être plus facilement atteint.

Les décideurs politiques ne parviennent pas à avouer que le problème se situe au niveau de la conception du dispositif. Leur manque d'intérêt a heureusement été contrebalancé par certaines administrations sociales, notamment les CAF et la CNAF, ainsi que le monde associatif. Les CAF réalisent, depuis plusieurs décennies, une

prospection des allocataires. Cela est plus récent pour la CNAM (deuxième moitié des années 2000).

Les associations caritatives ont également joué un rôle. Le Secours catholique, par le biais de ses rapports annuels, met en évidence la grande part de ceux qui n'accèdent pas aux droits auxquels ils sont éligibles.

### *3) La reconnaissance de la notion de non-recours aux prestations sociales*

La notion émerge dans les années 1990 en raison d'éléments de contexte généraux. Le chômage de masse et de longue durée et le phénomène des nouveaux pauvres arrivent dans les années 1980. Les phénomènes de pauvreté ne sont pas nouveaux mais davantage visibles et considérés comme davantage insupportables ou anormaux que précédemment. L'assurance chômage connaît des réformes en 1982, en 1984 et en 1992. Le pourcentage des chômeurs bénéficiant d'une assurance chômage est ainsi passé de 76 % en 1978 à 40 % en 1995. La rhétorique dominante transformera les chômeurs non indemnisés en pauvres et en exclus.

Conjointement à ce phénomène, nous assistons à une banalisation du chômage ordinaire et à un certain renoncement, François MITTERRAND affirmant qu'il avait tout essayé.

Les idées libérales deviennent par ailleurs dominantes. L'indignation se porte sur les plus pauvres. Un auteur écrivait que la grande pauvreté finit par effacer le chômage.

L'arrivée, dans le champ sémantique, de la notion d'exclusion sociale va poser la question de savoir de quoi sont exclues les personnes, à défaut de se poser la question de savoir par qui et par quoi elles sont exclues. Les personnes sont exclues de prestations, de droits, d'accès au pain, à l'eau et à la viande. La question implique de se pencher sur le non-accès.

Des acteurs caritatifs vont également participer à l'émergence de la visibilité. Les rapports sur la très grande pauvreté de 1987 du père Joseph WRESINSKI (ATD Quart-Monde) ou de 1995 de Geneviève ANTHONIOZ-DE GAULLE constatent que les plus pauvres n'ont pas accès à l'ensemble de la palette des droits offerts et revendiquent un accès aux droits effectifs pour tous. Ce leitmotiv va peu à peu devenir central dans l'agenda politique, notamment dans les projets d'assurance maladie universelle du Gouvernement Juppé puis du Gouvernement Jospin, la loi sur les exclusions et la loi sur la CMU.

Certaines associations vont se doter d'expertises et être apporteurs de connaissances. Les rapports du Secours catholique, publiés à partir de 1994, quantifient et qualifient les évolutions des personnes pauvres. Ils attestent de la réalité et de l'importance du problème du non-recours.

Sous la poussée de mouvements plus revendicatifs, les droits-créances (droits à) vont être revendiqués, tels que le droit à un revenu, le droit à un logement, le droit aux transports et le droit à l'eau. Il existe également à cette époque une montée dans la société d'un changement des rapports avec l'administration. Les usagers acceptent de moins en moins l'ancienne logique de faveur et exigent une logique de droits. Plusieurs lois, comme la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et la loi de 2002 sur l'information des patients, sont révélatrices d'un tel changement.

### *4) L'intérêt des décideurs politiques à rendre visible la notion de non-recours*

Pour que la notion de non-recours devienne visible dans la sphère politico-administrative, il faut que les décideurs politiques y trouvent un intérêt. Je resterai encore volontairement dans le passé pour illustrer mes propos.

Nous sommes dans un contexte où nous avons mis en place des politiques supposées répondre aux problèmes. La loi RMI de 1988, la loi RMI de 1992 et la loi sur l'aide médicale de 1992 sont supposées régler les problèmes liés aux personnes qui sont exclues d'un revenu, d'une insertion, des soins ou d'une couverture santé. Dans les faits, ces politiques sont des semi-échecs car elles s'avèrent incapables d'enrayer le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion. Face à cet échec relatif des politiques publiques, mettre en avant le problème de non-recours, plutôt que de s'interroger sur l'inadéquation de ces droits eux-mêmes et sur l'insuffisance, va être utile.

Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997/1998 est révélateur. Les chômeurs occupaient les Assedic pour expliquer qu'ils ne parvenaient pas à vivre avec l'allocation de solidarité spécifique. Ces chômeurs ont été invités sur les plateaux de télévision. Ils estimaient que leurs droits étaient insuffisants. Le Gouvernement a commandé un rapport. Il ne va pas répondre à la demande qui lui était adressée en modifiant les conditions de vie et en augmentant les revenus mais va expliquer qu'il existe un problème d'accès aux droits. Cette manière de répondre lui permettra de déplacer la question.

Ce fait qui remonte aux années 1990 pourrait être transposé à notre époque récente. Le plan Ayrault de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un document de communication intéressant, qui octroie de très faibles moyens d'action. Je vous mets au défi de me citer cinq mesures différentes concrètes d'amélioration prévues dans ce plan. Tout un chacun aura retenu que le RMI augmenterait de 10 % en cinq ans et que le plafond pour accéder à la complémentaire CMU serait augmenté. Si ce plan Ayrault est truffé de mesures sur le non-recours, il ne s'interroge pas sur les raisons de la difficulté d'accès aux droits.

Des engagements sont pris pour lutter contre le non-recours et faciliter l'accès aux droits. Il existe également une réelle volonté de mieux connaître le phénomène. Des études sont soutenues par les pouvoirs publics. La création de l'ONPES a, en quelque sorte, constitué une réponse à ce besoin de connaissance sur le non-recours. L'automatisme de la complémentaire CMU pour les bénéficiaires du RSA-socle est une mesure intéressante également.

Pour conclure, deux questions connexes au non-recours mériteraient, selon moi, d'être creusées. Premièrement, la question se pose de savoir pourquoi la question du non-recours émerge différemment selon les catégories de populations, les prestations ou les organismes. Nous savons depuis très longtemps que de nombreux droits à l'assurance chômage ne sont pas exercés. Aucun travail n'est cependant mené sur ce problème. Les demandeurs d'emploi ne sont pas encouragés à venir bénéficier de leurs droits. Pourquoi existe-t-il une différence selon les droits ? Pourquoi des études sont-elles menées sur les prestations de la CAF et pas les autres ? Pourquoi cherchons-nous à rendre visibles certains non-recours ? Il existe des raisons budgétaires mais également des raisons d'incompétence et d'irresponsabilité du côté des responsables de l'assurance chômage.

Deuxièmement, il faudrait se demander pourquoi le thème de la discrimination, longtemps nié en France et qui a émergé dans les années 1990 grâce aux textes européens notamment, n'est jamais relié, ni dans les discours ni dans les rapports, à la question du non-recours. De nombreuses associations (de lutte contre le sida, d'aide aux étrangers, aux handicapés) alertent régulièrement sur ces phénomènes de discrimination. La discrimination est, selon moi, une cause majeure de non-recours. À nouveau, la focalisation s'opère très peu sur la mise en œuvre des droits et/ou de leur conception.

Je vous remercie.

**Patrick SIMON**

Merci. Ton intervention répond parfaitement à notre thématique de l'après-midi.

### **Une intervenante de la salle**

Votre intervention est extrêmement rafraichissante. Pour ceux qui travaillent auprès de populations de grande exclusion et/ou de grande pauvreté et qui sont victimes de discrimination, nous nous retrouvons complètement dans vos propos.

Vous évoquiez ces lois supposées réglées les problèmes et qui n'avaient pas abouti aux résultats escomptés. Ces lois ont néanmoins permis de mesurer et de quantifier les phénomènes.

Vous notez que les discriminations ne sont jamais reliées à la question du non-droit. Les travaux du fonds CMU n'ont fait que confirmer ce que beaucoup observaient. Ils ont eu le mérite d'apporter des éléments de réflexion.

Je vous remercie encore pour la fraîcheur de vos propos.

### **Un intervenant**

La CNAF a été l'une des premières à se poser la question de l'accès aux droits. Pendant longtemps, elle ne s'est pas posé la question car son fonctionnement reposait sur deux principes. D'une part, l'allocataire était unique au nom de l'égalité de traitement. D'autre part, nul n'est censé ignorer la loi.

Quand j'ai commencé à travailler sur la question d'accès aux droits, je me rappelle m'être fait assez vertement interpellé par le Secrétaire général de l'époque. Il était impensable de représenter la diversité des allocataires.

Depuis, la législation s'est complexifiée. Nous sommes passés d'une législation fondée sur une solidarité horizontale à des mécanismes de redistribution (critères de ressources, minima sociaux). Ce changement a interrogé le mode de fonctionnement de l'organisation. Ce modèle a par ailleurs été confronté à une tension forte de modernisation. L'outil informatique s'est mis en place et a permis un traitement de masse. Il a réduit le coût de gestion des prestations mais s'est avéré inapproprié pour prendre en compte les situations particulières.

L'UNEDIC est resté sur un modèle unifié tandis que la notion de non-recours a tenté d'être introduite à la CNAM dans les années 1970 et 1980, en vain.

### **Didier GELOT**

Je reviens sur la mise en visibilité de certaines populations ou phénomènes pour en rendre invisibles d'autres. Nous avons bien évidemment abordé cette question lorsque nous avons préparé ce séminaire.

La question de la pauvreté des enfants est très mise en avant au niveau européen et de plus en plus en France. Il existe un débat, y compris au sein de l'ONPES, sur l'importance de cette question. Mon sentiment est qu'il est évidemment plus illégitime qu'un enfant soit pauvre qu'un adulte ne le soit. Focaliser l'attention européenne sur la pauvreté des enfants évite toutefois de se poser la question plus large de la pauvreté.

Tu as cité la mise en place de l'Observatoire. Alors que je n'en étais pas encore le Secrétaire général, je me rappelle très bien que certains observaient les pauvres pour ne pas observer les inégalités. Il est intéressant de constater qu'il n'existe pas d'Observatoire institutionnel des inégalités en France. Même si nous sommes tous convaincus, à l'ONPES, que les inégalités font partie intégrante de la pauvreté, il n'est pas anodin que le législateur souhaite mettre en visibilité certains phénomènes pour en oublier d'autres ou mettre en visibilité les effets pour en oublier les causes.

### **Patrick SIMON**

Le lien entre les discriminations et le non-recours est, selon moi, évident. Philippe WARIN m'avait invité à intégrer l'Odenore. J'ai dû décliner l'invitation pour des raisons de disponibilité. Sa façon de présenter la question du non-recours recoupe les travaux menés

sur les discriminations comme inégalités de traitement. La façon dont sont conçus les services tend à privilégier certains publics. J'ai été frappé, lors d'entretiens menés à la cité des 4 000 à La Courneuve, de voir que de nombreux immigrés préféraient se rendre à l'association musulmane qu'au centre social. Ils n'avaient aucun contact avec les travailleurs sociaux. Les prestations sociales étaient, à leurs yeux, réservées aux Blancs. Je ne m'attendais pas à ce type de réactions, d'autant que le Centre social ne traitait quasi exclusivement que des dossiers de publics immigrés. Nous devions mener des entretiens avec des bénéficiaires du RMI qui n'étaient pas d'origine étrangère et nous n'avons pas pu en réaliser.

Le lien entre les discriminations et le non-recours est évident. Il existe un déficit de raisonnement du côté des services publics français sur la façon dont nous pourrions rendre ces services ouverts à des publics qui en sont, par position sociale ou par d'autres caractéristiques, assez éloignés.

Quelles solutions peuvent-elles être apportées pour lutter contre le non-recours ?

### **Antoine MATH**

Je ne dispose pas de solutions clés en main. Nous sommes dans une société qui est dans la dénégation de ce qu'est l'accès aux droits. Je suis amené à renouveler la complémentaire CMU de certaines personnes. Si je ne menace pas d'un recours, ce renouvellement ne s'opère pas.

Je vous cite l'exemple d'une famille, connue depuis quatre ans par la CPAM. Elle dispose d'une carte vitale. Le couple travaille et connaît quelques périodes de chômage. La famille veut renouveler sa complémentaire CMU deux mois avant l'échéance. Avec la famille, nous remplissons le formulaire de huit pages puis le formulaire Cerfa pour le choix de la complémentaire. Nous joignons toutes les fiches de paye des derniers 24 mois, ainsi que l'attestation de la CAF et le relevé d'impôt. Nous scannons puis envoyons les 40 pages du dossier. Nous recevons alors une demande d'informations complémentaires, notamment le RIB de Monsieur. Nous leur répondons qu'ils n'ont pas à exiger un RIB. De plus, nous pouvons donner le RIB de Madame. L'échéance passe et la complémentaire CMU n'est pas renouvelée. La famille en question doit régler les frais de santé et ne peut plus bénéficier de la réduction de 75 % sur le pass'navigo.

Nous écrivons plusieurs courriers. Nous prouvons que Madame n'a pas perçu de revenus en janvier et en février. Nous listons toutes les ressources, mois par mois, des membres de la famille. Nous fournissons une attestation sur l'honneur.

Un recours contentieux est alors enclenché auprès de la commission départementale d'aide sociale. Je vous mets au défi de trouver l'adresse de cette juridiction dans votre département. Cette juridiction est l'instance pour les recours contre la complémentaire CMU dont bénéficient cinq millions de personnes. Une fois l'adresse trouvée, j'ai écrit un recours en bonne et due forme d'une cinquantaine de pages.

Le greffe de la commission est assuré par le secrétariat de la Direction générale de la cohésion sociale, ce qui ne garantit pas véritablement son impartialité et son indépendance. Nous recevons quinze jours plus tard une lettre nous informant que nous ne pouvons pas mener de recours et que nous devons régler notre différend à l'amiable avec la CPAM. Je joins la secrétaire en charge du dossier. Je lui explique que je suis en droit de mener un recours contre un refus explicite. Nous échangeons des e-mails à l'issue desquels j'ai finalement compris que la CPAM devait m'autoriser à intenter un recours contre elle. Le déni de droit s'exerce donc jusqu'au bout.

Quel est l'intérêt de mener des enquêtes pour savoir pourquoi les personnes ne renouvellent pas la complémentaire CMU ? Vous me rétorquerez que la situation que je vous relate est exceptionnelle. Je suis néanmoins confronté à ces cas de manière répétitive. Selon moi, la discrimination est évidente. Pour qu'elle puisse reculer, il convient que les abus et les illégalités ne restent pas totalement impunis. Cela implique que des personnes s'intéressent à ces abus et ces illégalités et que les juridictions disciplinent les



administrations en leur rappelant ce qu'est le droit. Ces rappels ne sont malheureusement pas effectués.

### **Patrick SIMON**

La situation ubuesque que tu mentionnes peut s'expliquer par l'incompétence individuelle de l'agent destinataire des pièces mais également par l'injonction à vérifier la fraude. Une approche sous l'angle de la discrimination invite à réviser les processus d'administration et de gestion des dossiers. Elle oblige à réfléchir sur les effets sur les publics. Il convient de repenser l'ensemble des pièces exigées en se posant la question de savoir si cette demande de pièces défavorisera certaines personnes. Certaines pièces sont demandées par habitude administrative alors qu'elles sont peut-être superflues. Un choc de simplification antidiscriminatoire permettrait d'éliminer toutes les pièces indues et qui ne peuvent pas, comme par hasard, être facilement produites par les publics précaires.

Ce rapprochement structurel entre la conception d'un mode d'accueil et de délivrance des droits et des publics ayant des caractéristiques variées est une réflexion qui peut s'inscrire dans le cadre de vos travaux sur l'invisibilité.

### **Une intervenante**

Je souhaite donner un exemple de déni d'accès aux droits ou de non mise en place des droits pour un public spécifique qui amène à ne pas compter les publics concernés dans les statistiques, celui des victimes de traite des êtres humains. La France a souscrit un certain nombre d'engagements internationaux qui devraient l'obliger à ouvrir des droits aux victimes de traite des êtres humains. De fait, les conditions pour la reconnaissance de victime de traite, en particulier à des fins de prostitution, sont tellement entourées de discriminations et d'invisibilisation que ces droits ne sont quasiment pas accessibles. Une femme qui a été prostituée dans un réseau doit, pour obtenir une carte de séjour, dénoncer le réseau et arrêter de se prostituer. Une femme de Grenoble doit par exemple payer seule, sans recourir à la prostitution, deux allers et retours à l'ambassade du Nigéria à Paris (dont le montant s'élève à 500 euros généralement).

De telles conditions aboutissent à reconnaître très peu de victimes de traite et a fortiori, à de très faibles statistiques de victimes de traite.

### **Pascal NOBLET**

Je me fais l'écho d'un propos récent de Philippe WARIN sur ces sujets. Assistant à des discussions dans les services, notamment sur la question du non-recours, il apparaît que les agents sont aujourd'hui eux-mêmes divisés sur cette question. La volonté des agents du service public de développer des actions pour lutter contre le non-recours n'est pas générale. Certains agents résistent à la notion de non-recours pour ne pas avoir affaire aux publics touchés par le non-recours.

Je m'interroge quelque peu sur la logique et l'objectif du séminaire. Nous évoquons des problématiques extrêmement larges sur ce qui ne fonctionne pas dans notre société. Nous aurions intérêt à recentrer le débat sur l'invisibilité au risque d'aboutir à une plainte générale sur tous les échecs des trois dernières décennies.

### **Une intervenante de la salle**

Je me suis intéressée au non-recours face aux discriminations opérées dans les Caisses primaires et auxquelles j'ai assisté lorsque j'étais chef de service. J'ai vu, à Avignon, en 1993, des personnes se voir refuser leurs droits au capital-décès de leur enfant car elles étaient immigrées.

La question de la discrimination vis-à-vis des étrangers rejoint le problème des personnes à faible autonomie administrative. Le problème d'acculturation grandissant renforce le problème du nonaccès aux droits. Le fait que les personnes préfèrent se rendre à l'association musulmane du quartier plutôt qu'au centre social peut s'expliquer par

une crainte de discrimination mais également par un problème de compréhension du système. La baisse du degré de compréhension de la langue ne touche pas que les personnes d'origine étrangère mais toutes les jeunes générations.

Certains agents voient les immigrés comme des fraudeurs. Les dossiers des personnes d'origine immigrée sont par ailleurs très lourds à gérer et les agents craignent donc d'avoir à en connaître.

### **Didier GELOT**

Je reviens sur les propos de Pascal NOBLET. Un séminaire doit toujours être large. Nous retiendrons les éléments les plus intéressants au cours de la cinquième séance. Nous avons, à l'inverse, lancé des études extrêmement ciblées sur des publics et des mécanismes.

### **Un intervenant**

Une des craintes est que l'invisibilité apparaisse comme une réalité très objective. L'invisibilité est construite par l'usage des pratiques professionnelles, par le système de statistiques et par les dispositifs de politique sociale. Les propos d'Antoine MATH rejoignent ceux tenus par Serge PAUGAM lors du premier séminaire sur la façon dont une politique construit un espace public au sein duquel certaines personnes cherchent à se rendre visibles ou au contraire à se rendre invisibles.

Nous avons besoin de cette vision large pour arriver à comprendre et à nous opposer à une vision qui serait trop restrictive et qui consisterait à trouver les publics invisibles. L'intérêt du rapport de l'ONPES n'est pas de quantifier le nombre de personnes invisibles mais d'expliquer comment l'invisibilité se construit, s'analyse et se comprend.

### **Patrick SIMON**

Je vous remercie. Je vous invite à nous retrouver à la prochaine séance de ce séminaire.