

Accès aux prestations sociales : le coronavirus comme amplificateur d'obstacles

Dossier préparé par Caroline Regamey, chargée de politique et action sociales au CSP Vaud

Juin 2021

R E S U M E

Ce dossier reprend et articule une série de constats posés par les CSP de Suisse romande (CSP.ch) pendant la crise socio-sanitaire provoquée par le coronavirus, ainsi que d'autres constats rassemblés préalablement sur des questions d'accessibilité au système social.

Les CSP sont des observateurs privilégiés de la réalité sociale dans leurs cantons, actifs sur le terrain de l'information sociale, du conseil social généraliste et de la défense des droits. Ils ont contribué à répondre aux besoins des personnes impactées par la crise socio-sanitaire, à la fois dans le cadre de leurs actions ordinaires (consultations sociales et juridiques) mais aussi en distribuant des aides d'urgence aux personnes n'accédant pas aux aides publiques instituées, grâce au financement d'acteurs privés (Chaîne du Bonheur, fondations et entreprises privées).

Ils ont été ainsi confrontés une fois de plus aux lacunes du système social qui laisse un certain nombre de personnes en dehors du filet social institué. Leurs constats posés avant la crise pointaient déjà un certain nombre de problèmes identifiés notamment dans le cadre de la pratique professionnelle des travailleuses sociales, travailleurs sociaux et juristes actifs dans les CSP.

Améliorer l'accessibilité au dispositif social contribue à lutter contre la précarité et la pauvreté en réduisant les inégalités sociales. Les CSP et leurs professionnel-le-s s'y emploient au quotidien et sont bien placés pour souligner l'enjeu qui sous-tend la diffusion des informations, l'orientation et les conseils sociaux.

1. **Éclairages sur l'accès aux services sociaux publics pendant la crise**

Des difficultés de trouver des réponses rapidement

Lors du premier semi-confinement de mars 2020, les services des CSP ont été passablement sollicités par des personnes qui cherchaient des renseignements : « Qui va prendre le relais pour soutenir les indépendant-e-s ? Quelles sont les démarches administratives pour obtenir une aide financière ? Que signifient les RHT ? A partir de quand les indemnités seront-elles versées ? ». Dans les permanences ou en consultation, bien des questions liées au droit du travail ont été abordées : paiement du salaire, résiliation du contrat et statut des heures supplémentaires et du solde de vacances (conflits), prise d'emploi retardée, perte de jobs d'appoint, etc. Sans compter toutes les questions liées au risque de résiliation du bail en cas de loyers impayés, ou aux menaces sur le permis de séjour, etc.

Dans les premiers temps, ce sont sans surprise les questions liées à l'immédiate perte de gains qui ont été les plus nombreuses, de la part de personnes salariées ou indépendantes. Ces dernières, peu nombreuses habituellement dans nos services, s'y sont adressées aussi lorsqu'elles cherchaient des réponses sur les possibilités de soutien, et peinaient à trouver à qui s'adresser pour trouver les réponses à leurs questions.

A cette période-là en effet, il était objectivement malaisé d'accéder aux services sociaux publics : la plupart d'entre eux étaient atteignables seulement par téléphone, avec des horaires réduits, et beaucoup de personnel en télétravail. Il était particulièrement difficile, et même décourageant, dans ces conditions de se renseigner sur les possibilités d'aides à disposition. Sans aide, certaines personnes se sont trouvées démunies devant les formulaires à remplir, d'autres ont dû composer avec le temps de latence parfois très important pour l'octroi d'un rendez-vous. La lenteur, déjà présente en temps normal, de certaines procédures ou décisions s'est plutôt accrue avec les conditions de semi-confinement et le télétravail.

La situation a donc rapidement mis en lumière les lourdeurs du système social et ses difficultés à s'adapter rapidement.

A situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle ?

En octobre 2020, lors d'une conférence publique organisée par le CSP Vaud conjointement avec notre partenaire Caritas Vaud¹, et en marge de nos constats fondés sur la distribution commune d'aides d'urgence à des personnes sans accès à l'aide sociale², nous évoquions plus généralement la difficulté des services sociaux à s'adapter à l'urgence. En effet, nous avons constaté à quel point le semi-confinement et le télétravail avaient péjoré l'accès des personnes à ces services : un accès physique rendu très difficile et marginal, et un accès téléphonique difficile également pour les personnes concernées.

¹ La vidéo est entièrement disponible sur le site du CSP Vaud <https://csp.ch/vaud/communiquede-presse-le-csp-vaud-et-caritas-vaud-appellent-les-autorites-a-ne-plus-detourner-le-regard-sur-les-oublie-e-s-des-mesures-de-protection-sociale/>

² Les aides d'urgence fournies durant cette période ont concerné en majorité des personnes sans statut légal : 84% des bénéficiaires étaient des personnes sans-papiers qui n'avaient plus aucun revenu, et pas de réserves financières. Leurs besoins concernaient prioritairement la prise en charge de loyers (dans 82% des cas), alimentaires (dans près de 60% des cas), ainsi que pour des factures diverses, dont notamment les frais de santé (factures médicales, et primes d'assurance maladie dans 11% des cas). Comme on peut le constater, ces besoins sont véritablement ceux que l'on qualifie de primaires ou de première nécessité : se nourrir, se loger, se soigner.

Si la délivrance de l'aide sociale aux personnes déjà suivies par les services était une priorité explicite, l'accès aux prestations et même à l'examen des conditions d'octroi pour de nouvelles personnes a paru largement péjoré. Les conditions facilitées annoncées, comme la mise à disposition de formulaires allégés et l'exécution accélérée des procédures, ne s'est pas réellement donnée à voir, en tout cas du point de vue de services privés comme le CSP Vaud. En effet, nombreux étaient les témoignages de personnes n'ayant pu accéder à des informations directes sur leur droit éventuel à une prestation d'aide sociale, et/ou dépassées par l'exigence des formulaires à remplir et des pièces à fournir sans aide ou explications. Plus inquiétants étaient les retours de personnes s'étant vues opposer un refus oral lors d'un contact téléphonique avec un service social, et qui s'adressaient ensuite au CSP Vaud. Un modèle pour demander une décision écrite³ a alors été élaboré et mis à disposition des personnes concernées. En tout état de cause, selon les indicateurs officiels, la situation de crise ne s'est pas marquée par une augmentation flagrante des dossiers d'aide sociale sur la période.

Dans cette phase plus que difficile, de nombreux ménages ont également été bien en peine pour accéder à des aides qui n'existent pas pour eux, même en temps normal, ou au compte-gouttes. Cela touche en particulier les personnes dont les budgets ont été fortement déséquilibrés par une diminution de revenu, mais restant au-dessus des normes d'intervention de l'aide sociale. Les risques d'effet retard de la crise et d'augmentation de la précarité que les CSP identifiaient alors les concernent aussi.

Nos observations sur la période de mi-mars à fin octobre 2020 pointaient également un problème d'accès aux dépannages des services sociaux, pour rétablir un déséquilibre budgétaire ponctuel, en principe possibles pour des personnes non bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le canton de Vaud, les possibilités d'obtenir de telles aides financières casuelles se sont révélées minces. Si certains services en octroyaient, d'autres non, sans que l'on puisse véritablement saisir la logique qui s'appliquait. Certains services semblent même avoir suspendu l'accès à certains de ces dépannages pendant le semi-confinement, alors que la situation exceptionnelle aurait plutôt pu conduire à les renforcer pour éviter d'augmenter encore la précarité.

Peurs et renoncement des personnes de nationalité étrangère

Les CSP ont été témoins des craintes des personnes disposant d'un titre de séjour, confrontées à du chômage partiel ou à des pertes de revenu, concernant les conséquences d'un possible accès à de l'aide sociale. Pour preuve toutes celles qui se sont adressées aux CSP pour faire part de leurs inquiétudes pour le renouvellement de leur permis de séjour en cas de demande d'aide sociale, ou pour demander une aide d'urgence. Les plus angoissées étaient celles qui avaient obtenu un permis B peu de temps auparavant, ainsi que celles en attente d'une réponse à une demande de regroupement familial, ou ayant entamé une procédure de mariage. Les personnes disposant d'un permis de courte durée (L) avaient également de grandes interrogations quant à la poursuite de leur séjour.

Selon l'article 62 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, les personnes non européennes au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B) doivent être autonomes financièrement : la dépendance à l'aide sociale est un motif de révocation de l'autorisation de séjour en tout temps. Elle est a fortiori un motif de non-renouvellement, de refus de regroupement familial ou de refus de transformation en permis C.

³ Avec indication des voies de droit concernant le droit à être aidé-e tant sous l'angle de l'aide sociale ordinaire

On peut même parler d'une instrumentalisation de la politique sociale par la politique migratoire puisque l'accès aux prestations sociales est de plus en plus utilisé comme instrument de contrôle et de gestion de la population immigrée. Pour preuve le rapport demandé par le SEM fin 2019 pour examiner les options envisageables pour restreindre l'aide sociale octroyée aux ressortissants des États tiers. Plusieurs dispositions étudiées vont être prochainement⁴ mises en consultation. Citons notamment deux d'entre elles : l'une vise à simplifier la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale, l'autre à restreindre l'aide sociale octroyée aux titulaires d'une autorisation de séjour au cours de leurs trois premières années de présence en Suisse. En parallèle, une plus grande harmonisation (entre les cantons) devrait pouvoir préciser ce qui doit être considéré comme de l'aide sociale.

De nombreuses personnes ayant perdu une partie de leurs revenus du fait de la crise se sont ainsi trouvées en situation délicate, tiraillées entre leur droit à l'aide sociale et les risques qu'elles prenaient en y faisant recours. Cela explique que les CSP ont reçu de nombreuses demandes de personnes et familles au bénéfice d'un permis B depuis plus d'un an, alors qu'elles sont théoriquement et légalement éligibles aux prestations d'aide.

Nous avons ainsi constaté l'existence d'une configuration problématique « craintes de demander de l'aide et/ou difficultés d'accès » qui nous paraît jouer comme facteur aggravant dans le processus de précarisation.

Malgré les assouplissements pour tenir compte du contexte exceptionnel⁵ demandés et obtenus pour que les personnes ne soient pas préteritées lorsqu'elles requièrent de l'aide sociale, nous avons dû constater malgré tout que les restrictions sont si bien intériorisées par les personnes qu'elles ont souvent préféré renoncer à de l'aide publique malgré la garantie donnée⁶, avec l'effet d'engendrer et de renforcer le non-recours et la précarité.

Par ailleurs, nous avons pu observer au travers de quelques exemples que les informations données par les services sociaux aux personnes de nationalité étrangère sur les risques encourus sur le renouvellement de leur permis de séjour peuvent avoir un effet dissuasif.

[TÉMOIGNAGE] « J'ai eu très peur »

« Je suis équatorienne et je vis en Suisse avec mes deux enfants et mon mari depuis 2017. Mes enfants vont à l'école. Je travaille à 50% comme vendeuse. En temps normal, en plus de mon travail, je fais des extras. Mon mari a toujours eu des contrats temporaires.

Au moment du semi-confinement de mars 2020, j'ai perdu mes extras de serveuse, mon mari s'est fait licencier à cause du coronavirus et il n'avait pas assez cotisé pour avoir droit au chômage. J'ai la chance d'avoir pu garder mon emploi principal, mais mon salaire seul n'est pas suffisant pour faire vivre une famille de quatre personnes. Les

⁴ En juin 2021 en principe.

⁵ Au travers de diverses démarches émanant d'associations, et plusieurs interpellations et motions au niveau parlementaire fédéral. Une demande de la Commission des institutions politiques a obtenu l'accord du Conseil fédéral. Publié par voie d'ordonnance le 13 mai, l'accord du Conseil fédéral a conduit à une recommandation du SEM aux cantons de faire valoir leurs prérogatives dans ce sens.

⁶ Par exemple, le Conseil d'État vaudois a communiqué le 2 juillet 2020 un assouplissement exceptionnel du critère de l'aide sociale en lien avec la crise de la covid-19 dans l'examen des conditions de séjour des personnes étrangères. Dans le cadre d'une restriction drastique de l'activité économique imposée par la pandémie, l'instruction des conditions économiques/des critères d'aide sociale (maintien, révocation ou non-renouvellement du permis) par le SPOP vaudois a été reportée au 30 juin 2021.

premiers temps, nous avons vécu sur nos économies. Mais je me suis rendu compte au début de l'été que je ne pourrai pas payer le prochain loyer.

Je n'ai jamais rien demandé, mais je ne voyais pas d'autre solution que le "social". Je suis allée au guichet, la dame m'a posé quelques questions puis elle m'a dit que je n'avais pas le droit de demander le social et que si je le demandais on enlèverait à mes enfants leur permis.

À ce moment, j'ai eu très peur, je me suis vue dire à mes fils qu'on devait quitter l'école, les copains et tout ce qu'ils connaissent. Je me suis sentie coupable de leur faire courir ce risque. Je me suis retrouvée à la sortie du guichet avec une boule de plomb dans le ventre. J'avais trop peur pour pleurer.

Une cousine de mon mari nous avait dit que le CSP était venu en aide à sa famille pour le paiement du loyer. Elle m'a donné le numéro. Au téléphone, l'assistante sociale m'a dit que le CSP n'aidait normalement que les personnes qui n'avaient pas accès à d'autres aides. Je lui raconte alors que je n'ai pas droit à de l'aide, qu'on m'a dit au social que je ne pouvais pas demander. Elle m'a aidée pour écrire un courrier au service social, demandant une décision écrite. Deux jours après l'envoi de la lettre, le service d'aide sociale me téléphone et me propose de revenir dans leurs bureaux. Là, une autre dame me dit qu'ils peuvent m'aider... »⁷

L'accès des personnes migrantes à de l'aide publique, même pour des besoins de première nécessité, et même pendant la crise, est donc resté largement conditionné et entravé par le droit migratoire.

Se rabattre sur le système D, faute de solution

Sans autre solution à disposition, ces personnes n'ont pas eu d'autre choix que de puiser dans leurs économies pour leurs dépenses courantes, ou de s'adresser à leurs proches.

Finalement, quel que soit le public concerné, c'est le système D qui a été privilégié par les personnes dans l'incapacité de faire face à toutes leurs obligations : reporter le paiement de certaines factures, puiser dans les économies s'il y en a, emprunter à des proches ou contracter un crédit, préalablement à la demande d'aide ou à défaut d'en obtenir une.

Les CSP, comme bien d'autres, s'inquiètent des conséquences sociales de la crise sanitaire et du risque de renforcement du surendettement à venir. Mises aux poursuites, risques accrus de perte de logement et leurs conséquences, basculement vers les difficultés financières pour certains ménages, augmentation des difficultés existantes pour d'autres, etc. Pour certains « emprunteurs de la crise », comme les « petits indépendants » et peut-être beaucoup d'autres, on peut s'inquiéter du moment où le remboursement deviendra problématique.

Actifs sur le plan de la gestion des dettes et de l'assainissement financier, les CSP craignent de voir les besoins d'aide au désendettement augmenter considérablement dans une temporalité qu'il est difficile de préciser. Ce n'est pas le cas encore, mais l'on sait que ces situations se font connaître souvent lorsque la situation n'est plus du tenable, donc avec un temps de retard.

⁷ Témoignage recueilli par une travailleuse sociale du CSP Vaud et publié dans «Les Nouvelles», CSP, édition romande, mars 2021.

2021 : d'autres problèmes apparaissent, et le fossé se creuse encore

Ce début d'année 2021, les CSP ont noté une augmentation des situations de personnes qui ont perdu leur emploi, parfois sans respect des délais et avec des salaires impayés. En cas de contestation, certaines personnes rencontrées par les services juridiques ont dû parfois rester longtemps sans prestations, tant que les démarches en cours n'avaient pas abouti. Des révisions unilatérales de contrats de travail, surtout des diminutions du taux d'activité, ont aussi rapportées : sans doute des répercussions sur les personnes salariées de difficultés rencontrées par un certain nombre d'employeurs à maintenir leur activité.

Par ailleurs, si les services sociaux publics ont veillé dès le début du deuxième semi-confinement à préserver un accès physique aux personnes usagères, on note de nouvelles difficultés d'accès à d'autres administrations publiques. Ces difficultés augmentent avec les fermetures, semi-fermetures, ouverture en ligne seulement de leurs guichets, comme les bureaux d'État civil, les Contrôles des habitants, les Agences d'assurances sociales, celles qui gèrent les subsides à l'assurance-maladie, les offices des Poursuites, ceux des Impôts.

Dans un certain nombre de cas, les facilitations mises en place comme les demandes à effectuer en ligne, ou des formulaires à télécharger et renvoyer plutôt que passer à un guichet constituent un obstacle pour certaines personnes moins à l'aise avec le digital, qui ne sont pas connectées ou qui maîtrisent mal la langue.

Cette situation prétérite malheureusement les personnes les moins dotées en compétences : plus on est bas dans l'échelle sociale, plus il est difficile de communiquer par écrit et par téléphone et plus le face à face serait à privilégier. Comme d'autres, les CSP constatent que la digitalisation creuse le fossé des inégalités entre les personnes les mieux dotées et celles qui le sont moins. Parfois même ce sont les personnes les plus en bas de l'échelle sociale qui doivent payer le plus : pour certains actes demandés, des émoluments plus élevés sont dus pour les personnes qui n'ont pas fait la demande en ligne.

Il est à noter qu'une récente étude du KOF⁸ confirme ce creusement du fossé des inégalités : les ménages les plus modestes ont connu une baisse de 20% en moyenne de leurs revenus (contre une baisse de 8% pour les ménages les plus aisés), et 39% d'entre eux ont puisé dans leurs économies pour faire face aux dépenses courantes.

Le non-recours en augmentation ?

Ces différentes observations concourent à s'interroger sur l'importance de cette part relativement invisible de personnes impactées par la crise qui ont subi une dégradation de leur situation financière sans pour autant recevoir de l'aide, ou des aides insuffisantes. De plus, il est légitime de se demander dans quelle mesure le non-recours préexistant a augmenté, si l'on pense à toutes les personnes qui craignent de demander de l'aide, qui sont dépassées par les démarches à effectuer, qui ne trouvent pas le chemin pour clarifier leur situation et leurs droits éventuels.

⁸ La crise du coronavirus exacerbe les inégalités en Suisse, communiqué de presse du Centre de recherche conjoncturelles de l'EPFZ (KOF), 23.2.2021. <https://kof.ethz.ch/fr/news-et-manifestations/medias/communiques-de-presse/2021/02/La-crise-du-coronavirus-exacerbe-les-inegalites-en-Suisse.html>

Cette crise a clairement encore démontré l'ampleur du non-recours et du renoncement aux aides possibles. Il est urgent d'empoigner ce problème et de trouver des solutions pour le faire reculer, notamment par l'amélioration de l'information sociale, une meilleure accessibilité aux prestations, et lorsque c'est possible par l'octroi automatique de certaines prestations.

2. Des difficultés d'accès connues mais exacerbées par la crise

Avant la crise socio-sanitaire, les CSP posaient déjà un certain nombre de constats concernant les difficultés d'accès aux dispositifs sociaux. Ces constats couvrent à la fois le manque d'information sociale accessible, les obstacles dus à la complexité du système et l'insuffisance des possibilités de conseil à disposition du public. Ils reposent sur les témoignages de personnes qui n'ont pas demandé des prestations auxquelles elles auraient pourtant droit par méconnaissance, ou par manque d'informations intelligibles par exemple. Mais aussi fondés sur les situations rencontrées dans leurs services de personnes qui par exemple ont requis des prestations sociales mais subissent une grande attente du fait de retards des décisions rendues par les services (subsidés, bourses, par ex.), ou subissent un ping-pong entre services lorsque les régimes sociaux se renvoient la balle. Cela a pour effet dans l'un et l'autre cas que des personnes peuvent rester sans prestations pour une durée variable. Les besoins d'accompagnement des personnes en difficulté semblent de plus en plus importants, et les moyens pour y répondre n'ont pas augmenté au cours des années, bien au contraire.

Les CSP s'accordent à estimer qu'en temps normal déjà, le système social pêche par son opacité et sa grande complexité. Du fait d'une coordination et d'une transparence insuffisantes, du manque de lieux et de moyens pour trouver les bonnes informations et connaître ses droits aux prestations sociales aujourd'hui, les obstacles sont encore nombreux.

Le système est complexe, opaque, et les possibilités de conseil généraliste insuffisantes

A l'heure actuelle, le dispositif des aides sociales constitue un échafaudage complexe et problématique, avec la juxtaposition de politiques sociales construites à différentes époques pour des groupes variés de la population sans véritable cohérence d'ensemble, tant au niveau fédéral que dans les cantons. De plus, cette « diversité sauvage », comme la nommait déjà le Conseil fédéral en 1985, est en constante révision à toutes les échelles du millefeuille administratif.

La multiplication - sans coordination, ni réelle articulation - des aides sous conditions de ressources (reposant sur le ciblage des problèmes et la preuve du besoin) a contribué à l'émiettement des prestations sociales et à augmenter l'opacité du système.

Cette complexité croissante renforce les difficultés à s'orienter parmi les aides existantes. Cela concerne les personnes en situation précaire, et même des professionnel-le-s appelé-e-s à les conseiller. Ces difficultés de compréhension et d'orientation posent d'autant plus problème que la responsabilisation des usagers-ères fait partie intégrante de ces dispositifs : on attend en effet des personnes en difficulté non seulement qu'elles connaissent les possibilités d'aides existantes et leurs conditions, mais aussi qu'elles aient la capacité d'entreprendre seules des démarches souvent fastidieuses et pour le moins complexes.

L'abondance des preuves et des pièces justificatives à produire, ainsi que le renforcement du contrôle administratif jouent dans ce contexte un rôle non anodin. Casse-tête administratif et mises à nu contraignantes peuvent avoir un effet dissuasif.

Les discours sur les abus, l'insistance sur la responsabilité individuelle ou sur la nécessité du contrôle, largement présents dans l'espace public, n'y sont pas pour rien. Par ailleurs, le périmètre d'action des services se précise de plus en plus, le ciblage et les spécialisations tendent à s'imposer avec le développement des dispositifs sociaux, ce qui est souvent contraire aux besoins des personnes. Il suffit pour cela d'observer la mise en place des mesures qui accompagnent l'introduction des nouveaux programmes, les unités spécialisées qui se multiplient. Tout cela a un impact sur l'organisation des services et par rebond sur l'accès des usagers et usagères. Évidemment, la spécialisation n'est pas problématique en soi. Ce qui l'est par contre, c'est la part parfois congrue voire résiduelle qui est à disposition pour les demandes qui ne correspondent pas à ces spécialisations, des demandes d'appui social généraliste justement.

Aujourd'hui, de nombreux critères sont appliqués à l'entrée des services. Ces critères, qui se sont multipliés au cours des années, reflètent le resserrement des conditions d'accès aux droits sociaux et le ciblage des problèmes. Chaque service s'occupant de problématiques différentes et spécifiques, l'usager-ère peut se retrouver perdu-e et parfois renvoyé-e d'un service à l'autre.

Frein supplémentaire, la surcharge qui affecte de nombreux services, et le manque de ressources.

Le contexte de surcharge a tendance à resserrer encore davantage les accès. En effet, quand un service ne peut pas entrer en matière pour toutes les demandes, cela peut conduire à prioriser ces dernières, notamment les plus urgentes, réorienter ailleurs toutes les demandes qui peuvent l'être, favoriser les publics ou les domaines prioritaires spécialisés, voire à pointer le seul document qui manque... Ainsi, des professionnel-le-s de certaines institutions surchargées mettent en place des mécanismes d'autoprotection en bottant en touche certaines demandes.

Les conséquences de cette situation sont de différents ordres, qui sont loin d'être anodins, et notamment :

- un sentiment de découragement et une perte de confiance envers les institutions pour les personnes concernées ; certaines d'entre elles renoncent et disparaissent des radars.
- Des inégalités d'accès et de traitement : si certaines personnes n'osent pas faire des démarches, d'autres qui ont fait le pas sont confrontées à des obstacles, parfois pour des détails qui manquent au dossier, des listes considérables de documents à produire, ou certaines conditions qu'elles n'arrivent pas à remplir sans soutien. Sans curatelle ou soutien professionnel, la question ne sera pas traitée. Les personnes ayant moins de ressources se trouvent préférentiellement.
- Des stratégies parfois mises en place par les professionnel-le-s du travail social («forcer» les portes, contourner les cadres prescrits, par ex.) qui soulèvent des questions de posture professionnelle. De telles pratiques soulignent l'importance de trouver des voies pour visibiliser les problèmes, faire remonter les informations pour parvenir à rendre l'aide tout simplement possible.

Cette situation engendre également des effets indésirables, dus autant à la surcharge des services, le manque de coordination, l'absence de vue d'ensemble.

Certains problèmes rencontrés sont produits par l'interférence entre les délais de validité de documents à fournir et le retard des offices compétents dans le traitement des demandes. C'est le cas lorsque les documents requis sont caducs au bout de trois mois et que le service en charge n'a pas entamé le traitement de la demande et qu'il faut tout recommencer (exemple concernant les prestations complémentaires AVS/AI).

Autre exemple, particulièrement fâcheux : il arrive que les retards de traitement des demandes obligent à requérir d'autres aides entretemps pour couvrir le minimum vital. Ce dernier n'étant pas le même selon les dispositifs (dans cet exemple bourse, RI, PC famille)⁹, une fois les décisions rendues, certaines personnes se retrouvent avec des dettes (prestations à rembourser) ! On ne peut tout de même pas attendre des personnes qu'elles anticipent ce genre de problème (en épargnant) alors que leur besoin est d'accéder à une aide... Sans soutien professionnel, il devient presque impossible de s'en sortir sans dommage.

Dans ce contexte il n'est pas étonnant que certains services sociaux généralistes soient sollicités par des usagères et usagers en désarroi devant les difficultés des procédures.

Toute cette complexité engendre de nouvelles exclusions, alors même que l'on sait qu'en amont, les personnes en difficultés peinent à comprendre le système social et ses possibilités, notamment du fait du manque de lisibilité et des lacunes en matière d'information sociale.

L'information sociale n'est pas suffisamment accessible

Il existe encore de nombreux obstacles empêchant un accès facile à l'information sociale, qui est pourtant un droit. Les CSP constatent que trop de personnes peinent à connaître et comprendre les solutions qui existent, et à demander les aides auxquelles elles peuvent prétendre.

Pour nombre d'entre elles, il est difficile de trouver son chemin, ou le lieu disponible pour trouver des explications, des réponses à des questions d'orientation dans le dispositif social général et ses multiples prestations. Le manque de lisibilité génère la non-information et non-connaissance, qui sont partie prenante du non-recours¹⁰.

On trouve bien sûr sur internet une pléthore d'informations, mais cela ne signifie pas pour autant que leur accessibilité soit bonne. Il est souvent difficile de trouver les informations que l'on recherche. Parfois aussi c'est la nature de l'information qui pose problème : trop pointue, trop complexe, alors que des informations basiques ne sont pas accessibles.

Des sites publics proposent de très bonnes prestations, d'autres restent d'accès difficile (on peut parler d'« inhospitalité administrative »¹¹). Des sites privés proposent aussi des informations et des conseils, mais ceux-ci sont souvent sélectifs voire orientés, notamment lorsque ces organismes reposent sur un financement des annonceurs.

Certaines évaluations de dispositifs sociaux et des recherches récentes¹² soulignent le rôle crucial de l'accès à l'information sociale. Les observations réalisées à Genève démontrent que cet accès présente des difficultés pour tous et toutes, et quel que soit le niveau de formation. Parmi les difficultés principalement recensées, figurent des problèmes de gestion du nombre et de la complexité des informations ; des difficultés à s'orienter dans le réseau ; des difficultés à rapporter des informations générales à sa situation personnelle ; des difficultés à s'identifier comme ayant droit. Enfin, ces difficultés sont cumulées lorsque la maîtrise de la langue est incertaine, et aussi en

⁹ Voir aussi l'article « Minimum vital et besoins vitaux », *Les Nouvelles*, CSP, édition romande, mars 2020, p. 7.

¹⁰ C'est d'ailleurs le point de départ du projet *Jestime.ch* développé par une équipe de la HES-SO, qui vise à améliorer l'information sociale, et propose un calculateur en ligne que les personnes peuvent utiliser anonymement pour évaluer l'ensemble de leurs droits sociaux sous conditions de ressources.

¹¹ Notion empruntée au rapport cité à la note 12.

¹² Notamment Lucas B., Ludwig C., et al., *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?*, Rapport de recherche, Genève, mars 2019.

l'absence d'interlocuteur et interlocutrice qui puisse soutenir les personnes et leur expliquer le système. Ce dernier point revêt une importance particulière.

Ce contexte ne fait que donner davantage d'importance encore à l'information et au conseil généralistes, d'autant plus utiles que le dispositif est devenu plus complexe et bien plus technique qu'auparavant.

Les professionnelles et les professionnels des CSP, dans leurs permanences et consultations, donnent de ce fait très régulièrement les informations nécessaires pour comprendre les possibilités d'aide existantes, pour faire valoir le droit à un subsidie à l'assurance maladie par exemple, expliquent comment s'y prendre, voire parfois accompagnent les personnes dans les démarches auprès des services de l'administration.

Accompagner un jeune et sa famille

Sébastien, 18 ans, vient au CSP Vaud pour sonder la possibilité d'obtenir une bourse d'études. Ses parents, présents aussi à l'entretien, connaissent des problèmes administratifs et financiers.*

Le père effectue des missions temporaires sur des chantiers et la mère n'a pas d'emploi. Pour tous les deux, la gestion administrative et la compréhension du système sont difficiles. Suivis par un service social public par intermittence, ils n'ont pratiquement pas de documents officiels car ils les ont donnés aux différents services auxquels ils ont eu recours. Démunis, ils souhaitent être soutenus dans leurs démarches afin d'obtenir de l'aide pour que leur fils puisse faire son préapprentissage dans de bonnes conditions. Un accompagnement conséquent a dû être mis en place pour atteindre cet objectif.

Au final, une bourse d'études a été obtenue, un problème de double assurance réglé, des subsides pour les assurances maladie demandés et accordés, des changements de modèle d'assurance acceptés, des assurances complémentaires annulées : une demande d'allocation familiale, complétant celle versée par l'employeur a abouti. De plus, différents courriers adressés aux services sociaux ont permis de rectifier des erreurs dans les budgets d'aide sociale des parents qui engendraient des conséquences financières non négligeables ; des aides financières de fonds privés ont permis de régler des factures médicales et de dentiste pour le jeune homme.

A ces résultats, on peut ajouter tout un travail d'explication et d'information, des exercices de classement et d'autres conseils de gestion fournis par la travailleuse sociale en vue d'amener ces personnes vers l'autonomie.

En somme, tout a dû être organisé pour que cette famille puisse faire valoir ses droits et obtenir les aides auxquelles elle pouvait prétendre.

**Nom fictif*

Début 2020, selon un sondage effectué auprès des services sociaux « généralistes » et du service juridique du CSP Vaud, les professionne-le-s avaient, dans 81 % des dossiers actifs, dû conseiller à une personne de solliciter une prestation à laquelle elle avait droit, aider une personne et/ou l'accompagner dans une telle démarche administrative, voire intervenir pour que la personne puisse accéder à la prestation.

Des interventions directes pour débloquer certaines situations avaient eu lieu dans 21% des cas.

Une situation inégale selon les cantons

De grandes différences peuvent exister selon les cantons et les communes en matière d'information sociale, et notamment dans son organisation.

Expérience intéressante, le canton de Fribourg a instauré en 2011 un guichet social «Fribourg pour tous», dont les missions visent à assurer à toutes les citoyennes et tous les citoyens un accès facile, équitable, neutre et convivial à des informations personnalisées, orienter les personnes au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés à leurs ressources et à leurs besoins; et enfin à permettre d'éviter la détérioration des situations sociales dans une visée préventive, en toute confidentialité, gratuitement et sans engagement.

Ce guichet se décline aussi bien sous forme physique (lieu d'accueil centré, personnel compétent, permanence téléphonique) mais aussi virtuelle : mise à disposition d'une adresse mail et d'un site internet¹³. La description du service, telle qu'elle figure sur ce dernier, fait rêver : « *Des informations générales gratuites et sans rendez-vous. Une écoute anonyme et confidentielle. Des explications dans les démarches administratives. Une aide personnalisée en fonction des besoins de la personne. Une orientation vers les services spécialisés.* »

Tous les cantons romands ne peuvent pas se prévaloir d'une telle organisation. Dans la plupart des autres cantons, les services d'aide sociale sont la porte d'entrée pour demander une aide et doivent également jouer un rôle d'information et d'orientation. C'est le cas avec les sept « Guichets sociaux régionaux » du canton de Neuchâtel, les Centres d'action sociale de l'Hospice général de Genève, ou les Centres sociaux régionaux dans le canton de Vaud. Or, ces dispositifs ne parviennent pas toujours à répondre de manière satisfaisante aux besoins des usagères et usagers, par manque de ressources et de coordination. Ces lieux sont aussi considérés comme « stigmatisants » par une partie de la population dans le besoin.

Plus localement, ce sont aussi les villes qui proposent des services, comme Genève avec des Points info, ou Lausanne avec son Service Info sociale.

Ces initiatives posent des questions intéressantes en termes d'organisation et d'efficacité, notamment le rayon d'action souhaité, la territorialité, les acteurs concernés et aussi les types de compétences requises pour animer ces guichets d'information sociale et amener des réponses satisfaisantes. Il reste, en tout cas, une bonne marge de progression, de coordination et de mutualisation des efforts menés.

La crise comme moteur ?

L'expérience des CSP démontre qu'il est capital que les personnes puissent trouver dans certains lieux un accès ouvert à toutes et tous sans critères ni distinction, un accueil bienveillant, une écoute, des professionnel-le-s qui prennent le temps de bien comprendre leur situation afin de leur proposer une orientation ou une aide adéquate, un appui social, et cas échéant de défendre leurs intérêts.

Ils appellent de leurs vœux la mise en place dans tous les cantons de guichets qui puissent proposer de telles prestations, et dans lesquels les personnes peuvent se sentir libres de venir chercher l'information dont elles ont besoin, confidentiellement et de façon anonyme si souhaité, sans engagement dans un processus.

Dans le canton de Genève, le Bureau d'information Sociale lancé dans le contexte de la crise sanitaire a démontré qu'il répondait à un besoin réel, y compris sur le long terme.

¹³ <https://www.fr.ch/dsas/fpt>

Il est entré dans une nouvelle phase avec un objectif renforcé de lutter contre le non-recours aux prestations. Les partenaires institutionnels cantonaux, communaux et des associations ont uni leurs forces pour proposer aux bénéficiaires une permanence avec accès direct à des professionnel-le-s, dans un lieu central en ville, dès le mois de février 2021. Grâce à la mutualisation des compétences de divers organismes publics et privés, ce sont aussi bien des conseils généralistes que plus spécialisés (en matière d'endettement, de logement, notamment) qui sont proposés. L'information sociale est également accessible sur un site web. Cette nouvelle prestation vise explicitement à faciliter l'accès aux prestations.

Ce projet était évoqué par différents partenaires depuis la publication du Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève en 2016. La crise socio-sanitaire et le rapport « La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève »¹⁴ du professeur Bonvin de l'Université de Genève ont procuré un coup d'accélérateur permettant la mise en œuvre tant attendue.

Dans d'autres cantons, des projets similaires sont en cours d'étude.

Dans le contexte actuel, nous observons avec intérêt le rôle de la Centrale des solidarités mise sur pied en avril 2020, en pleine période de crise sanitaire, par le canton de Vaud en collaboration avec des partenaires, gérée par l'Association vaudoise d'aide et de soins à domicile (AVASAD). La mission de base de cette hotline était de répondre à toutes sortes de questions liées à la vie quotidienne en temps de coronavirus pour les personnes ne bénéficiant pas d'un soutien de proches, d'un réseau de proximité, ou d'un soutien par un organisme social ou médico-social. Au final, cette ligne d'information ancrée dans la crise pourrait fort bien drainer toutes sortes de demandes de renseignements et centraliser les besoins d'information et d'orientation d'un public bien plus large, du seul fait de son existence et de sa disponibilité. Nous faisons le pari qu'il ne sera pas aisé d'y mettre un terme, même lorsque la crise sera en majeure partie passée.

Nous pensons que le développement de ce type d'initiative est fondamental pour améliorer l'information sociale, l'orientation et l'accès aux prestations sociales.

La disponibilité de professionnel-le-s compétents pour expliquer comment fonctionne le système et comment s'y prendre pour obtenir des prestations est une grande plus-value qui pourrait résoudre une partie des difficultés rencontrées par les personnes, voire même améliorer l'articulation des différentes offres sociales.

Ces expériences devraient absolument être documentées sur le terrain, pour notamment démontrer l'apport de la mutualisation des compétences professionnelles dans ce type de projet, et également pour recueillir la parole des personnes concernées afin de continuer à mieux cerner leurs besoins. Nous pensons aussi qu'il serait indispensable de mener des recherches scientifiques à même de mettre en relation les causes du non-recours et l'effet de ces projets, et d'en étudier l'évolution.

Cela pourrait grandement contribuer à une meilleure prise en compte de la précarité et à la mise en place de solutions adaptées aux besoins identifiés.

* * *

¹⁴ <https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/fr/recherche/la-population-en-grande-precarite-en-periode-de-covid-19-a-geneve>