

Actes de la journée d'automne 2021

Hors dispositifs, hors radars : coup de projecteur sur le non-recours aux prestations sociales

II. Comprendre le non-recours

Barbara Lucas, professeure ordinaire, Haute école de travail social ▪ HES-SO Genève

Jeudi 18 novembre 2021
Lausanne, Musée Olympique

ARTIAS

Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains
Tél. 024 557 20 66
info@artias.ch
CCP 10-2156-5
www.artias.ch
www.guidesocial.ch

Cette présentation est basée sur les résultats d'une recherche récente portant sur le non-recours des familles aux prestations sociales financières dans le canton de Genève (Lucas et al. 2019 ; Lucas & Maggi 2019). Pour la première fois en Suisse, des entretiens approfondis ont été menés avec des personnes directement concernées, n'ayant pas sollicité d'aide, ou très tardivement, malgré leur situation financière difficile. Ces récits nous informent de façon privilégiée sur la façon dont les personnes en situation de précarité perçoivent les services et les professionnel-le-s du social. En montrant comment le non-recours peut être lié aux *rappports* que les citoyen-ne-s entretiennent avec les institutions sociales, ces résultats fournissent des pistes pour améliorer au quotidien l'accès aux droits sociaux.

Le terme de « non-recours » renvoie aux personnes qui ne bénéficient pas d'une offre de droit ou de service à laquelle elles pourraient prétendre (Warin 2010). Dans le domaine social, les premiers travaux sont publiés dans les pays anglo-saxons dès les années 1970. La recherche se diffuse ensuite en Europe continentale à partir des années 1980, révélant l'existence d'un phénomène de grande ampleur. Les taux de non-recours aux prestations sociales en Europe varient entre 40% et 60% (Eurofund 2015). En Suisse, le non-recours fait l'objet d'une attention croissante (Lucas, Bonvin, Humbelin 2021). À ce jour, les données manquent encore, mais on estime à 26,3% le taux de non-recours à l'aide sociale à Berne (Humbelin 2019) et celui de non-recours aux prestations complémentaires AVS à Bâle-Ville à 29% (Humbelin 2021).

Les entretiens menés à Genève font apparaître différents motifs de non-recours aux prestations sociales financières, souvent entremêlés. Ils confirment en premier lieu l'importance du contexte social et de l'organisation du régime de prestation cantonal. Ainsi, la *pression des normes sociales est indéniable*. Dans un système de type assurantiel comme celui de la Suisse, un « lourd fardeau d'autojustification »¹ pèse sur les personnes au bénéfice de prestations sous conditions de ressource. Le fait même de devoir *demandeur* une aide suscite des sentiments de « honte » (un terme utilisé de façon récurrente dans les entretiens). Par ailleurs, un fort stigmate reste associé au statut de bénéficiaire (ou « d'assisté »), particulièrement dans le cas de l'aide sociale (Lucas 2020). Ne pas solliciter une aide dans ce cas, c'est refuser de s'assimiler à une catégorie de personnes socialement dévalorisée. Pour autant, le fait de ne pas solliciter d'aides publiques peut aussi être revendiqué de façon positive, comme un choix effectué à l'aune de ses valeurs (l'autonomie, le travail). Le non-recours aux aides sociales est alors associé à la fierté de ne pas dépendre d'aides publiques pour s'en sortir.

Un autre motif important de non-recours a trait aux *difficultés à s'informer et s'orienter* au sein du dispositif de protection sociale. Dans le canton de Genève, ce dispositif est développé et relativement généreux. Revers de la médaille, il se révèle particulièrement complexe (pluralité d'institutions, de prestations, de conditions). La quantité d'informations, la difficulté à rapporter les prestations identifiées à son cas particulier, les problèmes d'orientation au sein du réseau peuvent générer un sentiment de désarroi. La quête d'information est décrite comme « éprouvante » (plus particulièrement pour les personnes allophones, isolées, ayant un bas niveau de formation ou de littératie). En l'absence de soutien, certain-e-s abandonnent.

¹ Pour reprendre l'expression de Nancy Fraser.

En second lieu, les entretiens montrent que le non-recours peut aussi être directement lié aux relations que les citoyen-ne-s entretiennent avec les institutions sociales elles-mêmes et les professionnel-le-s qui y travaillent. Ainsi, une part du non-recours relève d'une forme *d'exclusion administrative* (Brodkin, Majmundar 2010), au sens où ce sont les procédures formelles et informelles déployées au sein des diverses administrations qui entravent l'accès aux droits. Un premier motif d'exclusion prend sa source dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). De nombreuses personnes de nationalité étrangère (titulaires d'un permis B pour la plupart) expliquent avoir renoncé à l'aide sociale lorsqu'elles ont appris que leur permis de séjour pourrait être remis en cause par le fait de recevoir ces prestations. Qui plus est, alors que les institutions sociales semblent bénéficier d'un relativement haut niveau de confiance, on constate que de mauvaises expériences, en tant que bénéficiaires au sein d'un service ou lors d'un premier contact au guichet, peuvent générer du non-recours. Pour une part, ce sont les exigences formelles multiples, la confrontation avec les innombrables « papiers » et un langage administratif abscons qui découragent de potentiels bénéficiaires de poursuivre leur démarche. Mais les récits laissent aussi percevoir l'existence d'un malentendu sur les attentes, qui se cristalliserait dès l'accueil. Contrairement à ce qui est souvent supposé en effet, la première demande n'est pas toujours financière (voir aussi Neuenschwander et al. 2012). Lorsqu'une personne pousse la porte d'un service comme on appelle à l'aide, une réponse technocratique formatée sur la seule prestation financière est perçue comme une fin de non-recevoir.

Dans ce contexte, il importe de souligner le rôle clé que peuvent jouer les *professionnel-le-s du social* du point de vue de l'accès aux droits sociaux. Les récits recueillis sur ce thème sont fortement ambivalents, combinant critiques virulentes et infinie reconnaissance. Les attentes sont fortes en effet vis-à-vis des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux. Et si la confiance est donnée d'emblée, elle peut aussi se perdre. L'expérience de préjugés notamment, et plus particulièrement des attitudes ou paroles manifestant une forme de mépris de classe, peut conduire certaines personnes à renoncer définitivement à solliciter une institution.

Par ailleurs, dans un contexte d'interaction asymétrique, où les bénéficiaires potentiels sont parfaitement conscients de leur position de faiblesse et de la marge discrétionnaire des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux, tout ce qui peut être interprété comme un jeu de pouvoir suscite en retour un rejet violent de la part du bénéficiaire potentiel. A l'inverse, les récits montrent que les professionnel-le-s jouent un rôle actif et essentiel dans l'accès aux droits. Par leur écoute (sans jugement), leur attention personnalisée, leur expertise et aide concrète, ils préviennent le non-recours. Mieux, ils transforment les destins : les récits de rattachement aux droits sont tous des récits de rencontres décisives, bénissant la personne qui, au sein d'une association, d'un service social communal ou cantonal a su se montrer présente et attentive au bon moment.

On le constate, le non-recours est un phénomène complexe, qui se comprend à l'articulation de plusieurs types de motifs. Si les normes sociales et l'orientation au sein du réseau sont des déterminants importants du non-recours, notre enquête montre aussi l'importance de ce qui se joue dès l'accueil dans les administrations et le rôle clé des professionnel-le-s dans la prévention du non-recours. Ainsi, malgré la force des mécanismes qui s'ancrent dans un contexte structurel, il existe une possibilité d'agir sur le non-recours à l'échelle de l'institution, des services ou des pratiques professionnelles. Afin que le rattachement aux droits ne relève plus seulement d'un heureux hasard.

Références

Brodkin, E. Z., & Majmundar, M. (2010). "Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: 827-848.

Eurofound. (2015). *Access to social benefits: reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Commission.

Hümbelin, O; Richard, T.; Schuwey, C.; Luchsinger, L.; Fluder, R. (2021). *Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe* Bern: Bericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt.

Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms, 45(1): 7–33.

Lucas, B; Bonvin, J.-M.; Hümbelin, O. (2021) "The non-take-up of health and social benefits: What implications for social citizenship?". *Revue Suisse de Sociologie* Vol 47 (2) :161-180.

Lucas, B. (2020). "Pauvreté cachée. Les raisons du non-recours à l'aide sociale." *Almanach Social 2020. Quand l'aide sociale évoluera*. Lucerne, Ed. Caritas : 113-128.

Lucas, B. & J. Maggi (2019). "Mettre à l'agenda la question du non-recours. Le cas du canton de Genève" dans Warin P. (ed.) *Agir sur le non-recours*. Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble : 37-59.

Lucas, B. ; Ludwig, C. ; Chapuis, J. ; Maggi J. et Crettaz, E. (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situations de précarité ?* Genève, Haute école de travail social, HES-SO.

Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M., & Ruder, R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst*. Zürich, Suisse: Seismo.