Publié par:
REISO.org
REVUE D'INFORMATION SOCIALE

Genève et le non-recours aux prestations sociales

Complexité administrative et honte retiennent encore trop souvent les personnes en situation de précarité à s'adresser aux services cantonaux susceptibles de leur venir en aide.

© Juanmonino / iStock

Par ***Sven Carlström***, master en Management public, Université de Genève (UNIGE)

En phase de semi-confinement, de nombreuses personnes à Genève ont éprouvé de grandes difficultés à subvenir à leurs besoins les plus élémentaires. La fondation Colis du Cœur, acteur central dans le domaine de l'aide alimentaire dans le canton, a ainsi vu le nombre de ses bénéficiaires fortement augmenter pendant cette période. Cette dynamique s'est traduite par de longues files d'attente lors des distributions de nourriture.

Le dispositif social genevois se caractérise pourtant par une large gamme de prestations, relativement généreuses au regard des autres cantons suisses (Bonoli, Berclaz). Cette situation invite non seulement à interroger l'adéquation du niveau des aides par rapport au coût de la vie sur le territoire, mais également à s'intéresser au non-recours. Le phénomène renvoie à toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre (Warin).

Bien qu'il puisse concerner de nombreux domaines, le non-recours prend un sens tout particulier dans le champ des politiques sociales. Il participe à l'insuffisance des revenus et est donc une source de pauvreté. Une étude a été menée afin d'évaluer son ampleur parmi les bénéficiaires des Colis du Cœur, soit des personnes en situation de grande précarité, et d'identifier ses causes.

Pour ce faire, deux approches ont été combinées. Tout d'abord, des questionnaires ont été soumis aux bénéficiaires de la fondation lors des distributions alimentaires entre le 28 octobre et le 17 novembre 2020. Des entretiens semi-directifs ont ensuite été effectués afin d'approfondir l'analyse. Ainsi, cent-deux questionnaires ont été remplis et dix interviews réalisées.

Non-connaissance et non-demande

Dans cette étude, le non-recours apparait comme un phénomène répandu. En effet, 32,1% des principaux ayants droits des prestations institutionnelles (passeports suisses, permis B et C) indiquent ne percevoir aucun complément de revenu. Dans une vision élargie du concept, intégrant tant les aides formelles qu'informelles – celles proposées par des institutions publiques, des associations ou encore des groupes communautaires ou religieux - seulement 25,8% de l'ensemble des répondant·e·s affirment avoir demandé un soutien autre qu'alimentaire. Malgré une situation de grande précarité, nombreux sont celles et ceux qui ne bénéficient donc pas des services auxquels elles et ils pourraient théoriquement prétendre.

Ensuite, le non-recours s'exprime ici selon deux formes principales la non-connaissance et la non-demande (Warin). La première catégorie fait référence à la situation où l'individu n'est pas conscient de l'existence de la prestation à laquelle il est éligible. Elle a notamment été identifiée comme la raison principale du non-recours des répondant·e·s, indépendamment de leur permis de séjour ou de leur niveau de formation. Le dispositif social genevois semble donc méconnu de ses usager·e·s.

La non-demande, évoquée dans la majorité des entretiens, renvoie quant à elle à la situation où l'offre est connue sans pour autant être sollicitée.

Les formes que prennent le non-recours peuvent être la conséquence de causes souvent plurielles, variées et enchevêtrées. Les entretiens réalisés ont permis de dégager deux grandes catégories de facteurs dans le contexte genevois : les difficultés en termes d'accès et de maîtrise de l'information et le sentiment de honte.

Pour les répondant·e·s, la recherche de renseignements représente une démarche complexe. Elle implique tout d'abord qu'ils·elles puissent « se projeter dans un univers social imaginaire, ou plus exactement, imaginable » (Lucas et al.). Les usager·e·s doivent ensuite être capables de chercher, trier et organiser une multitude d'informations, disséminées entre les différents prestataires.

Cette complexité se trouve renforcée par le langage employé par les institutions, qui peut s'avérer abscons pour les potentiel·le·s bénéficiaires, y compris les francophones. Ainsi, même lorsqu'une offre est connue, ils·elles peinent à se percevoir comme éligibles. Dans ce cadre, la quête de renseignements passe souvent par la mobilisation de cercles sociaux, notamment amicaux, constitués de connaissances plus ou moins éloignées. Les informations obtenues, avérées ou non, ne sont pas toujours remises en question et sont parfois à l'origine de perceptions négatives quant aux prestataires ou prestations.

Honte et sentiment d'échec

Le sentiment de honte constitue également une cause majeure de renoncement. Il est d'ailleurs le facteur le plus souvent évoqué lors des entretiens. La honte se concentre avant tout dans l'acte de demande et découle essentiellement du décalage entre la situation vécue et deux normes sociales : le travail et l'autonomie.

Solliciter de l'aide revient ainsi à questionner sa propre valeur. Cette démarche est associée au sentiment d'échec et de déclassement social. Dans cette perspective, des individus préfèrent renoncer aux prestations, ou temporisent leur demande, quitte à voir leur situation personnelle se dégrader. Lorsque des démarches administratives sont enfin entreprises, elles s'avèrent alors perçues comme d'autant plus lourdes, complexes et humiliantes.

Guichet unique et automatisation

L'étude réalisée invite à réfléchir aux différents outils qui pourraient être utilisés ou renforcés à Genève pour répondre à cette problématique. Plusieurs instruments peuvent être mentionnés, comme le développement d'un observatoire du non-recours, de guichets sociaux uniques ou encore des démarches d'automatisation.

Une action publique adaptée devrait se fonder sur un ensemble de connaissances et de données scientifiques. Or, il n'en existe que peu dans le canton sur cette thématique. La mise en œuvre d'un observatoire pourrait pallier cette lacune. Un tel dispositif servirait, entre autres, à identifier les situations de non-recours et leur évolution, en comprendre les causes, proposer des recommandations et les relayer aux institutions concernées.

Les guichets sociaux uniques, sous leur forme numérique et physique, favoriseraient une meilleure lisibilité du dispositif. Ils constituent pour les usager·e·s des points d'entrées uniques pour accéder aux informations, aux démarches administratives et aux différentes prestations. Une approche similaire à récemment été mise en œuvre à travers le Bureau d'insertion sociale mais pourrait être renforcée.

Enfin, une conception plus proactive des administrations publiques pourrait être développée. Les démarches d'automatisation s'inscrivent dans cette perspective. Celles-ci peuvent prendre différentes formes : l'automatisation de l'information, des prestations ou encore du renouvellement des droits. Toutes reposent essentiellement sur deux étapes. Tout d'abord, l'identification des potentiels bénéficiaires sans demande au préalable de leur part. Ensuite, la transmission des informations sur les prestations concernées ou leur versement automatique. Les usager·e·s n'ont ainsi plus à chercher, voire à demander, les aides par eux-mêmes.

Pour conclure, le non-recours peut être interprété comme la conséquence de défaillances dans la formulation et la mise en œuvre des politiques sociales. Le cas de Genève s'avère d'autant plus intéressant que le système d'aide y est plutôt développé. La complexité du dispositif social, due notamment à la multiplicité des acteurs, des prestations et des cadres institutionnels, participe à brouiller sa lisibilité. En parallèle, le durcissement des contrôles et des conditions d'accès aux droits sociaux contribue à légitimer le discours sur les abus. Ce climat pousse, par extension, certains usager·e·s à renoncer à leurs droits.

Bibliographie

- Bonoli, G., & Berclaz, M. (2007). Besoins sociaux et prestations d'aide sociale en ville de Genève. Eléments pour une réorientation des aides communales. Lausanne, Suisse : Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)
- Bonvin, J.-M., Lovey, M., Rosenstein, E. & Kempeneers, P. (2020). La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Genève : Université de Genève
- Lucas, B., Ludwig, C., Chapuis, J., Maggi, J., & Crettaz, E. (2019). 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, Suisse : Haute Ecole de Travail Social et Haute Ecole de Santé (HES-SO\\Genève)
- Warin, P. (2016). Le non-recours aux politiques sociales. Grenoble, France : Presses Universitaires de Grenoble.

Lire également :

? Eva Nada, «Aide sociale numérisée: quelles conséquences?», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 7 octobre 2021
? Alexia Cantoni, «Bien des aîné·e·s garderont un traumatisme», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 26 octobre 2020

? Jens Rogge, «Les personnes en insertion encore plus précarisées», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 26 octobre 2020
? Jean-Pierre Tabin, «Politique sociale en temps de crise», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 31 août 2020
? Laurence Ossipow, Anne-Laure Counilh, Yann Cerf, Aude Martenot et Juliette Renevier, «Indigence en pays d'opulence», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 2 juillet 2020
? Sophie Le Garrec, «Le masque des inégalités sociales», REISO, Revue d'information sociale, mis en ligne le 18 mai 2020