

DOSSIER DE PRESSE

CONFERENCE DE PRESSE

LE NON-RECOURS AUX PRESTATIONS
SOCIALES A GENEVE : CONSTATS ET
RECOMMANDATIONS

12 MARS 2019

Haute école de travail social de Genève – Haute école de santé
de Genève – HES-SO//GENEVE

Table des matières

Communiqué de presse	2
Programme de la conférence de presse du 12 mars 2019.....	4
Contexte et résumé du rapport	5
Recommandations issues du rapport	10
4 champs d'action prioritaires	10
11 ensembles de mesures soumises à discussion.....	11
Le plaidoyer des organisations d'entraide. Caritas-CSP	12
Contacts	13

Communiqué de presse

Genève, le 12 mars 2019,

Non-recours aux prestations sociales : une étude interpelle les acteurs sociaux de la Ville et du Canton

La Haute école de travail social de Genève (HETS) et la Haute école de santé de Genève (HEdS), deux écoles de la HES-SO//Genève, ont présenté ce jour les résultats d'une recherche menée sur le non-recours aux prestations sociales par les familles en situation de précarité, ainsi que les recommandations qui en sont issues. Ces résultats ont été commentés, dans une conférence de presse conjointe, par les responsables de l'Hospice général, de Caritas et du Centre social protestant, partenaires du projet avec le Service social de la Ville de Genève, ainsi que par deux responsables politiques, Mme Alder et M. Apotheloz, directement interpellé.e.s par les conclusions de cette étude.

Le principal but de cette recherche était de comprendre le non-recours aux prestations sociales financières à Genève en donnant la parole aux personnes concernées- en l'occurrence des familles en situation de précarité. Premier constat de cette étude, présentée par les professeures Barbara Lucas et Catherine Ludwig, le non-recours est un phénomène complexe, associé à un ensemble de motifs.

La honte de demander et la stigmatisation des bénéficiaires de prestations financières jouent un rôle important dans le non-recours, renforcé par la prégnance des valeurs d'indépendance et de travail au sein du collectif interviewé. La recherche montre aussi comment un régime de protection sociale peut exclure une partie des populations qu'il vise à intégrer. A force de complexité, le système se révèle peu lisible pour l'ensemble du collectif, dont une partie abandonne sa quête d'information. Par ailleurs, les récits témoignent de différentes formes « d'exclusion administrative »: la crainte de perdre son permis de séjour; le sentiment d'une fin de non-recevoir au guichet, les exigences bureaucratiques ou l'expérience d'un manque de respect de la part des professionnel.e.s. L'étude révèle aussi le caractère genré du non-recours. Des mères en situation de précarité justifient leur distance aux institutions par un manque de pertinence de l'offre, au regard de leur volonté d'améliorer leur statut social et de s'affranchir de toute tutelle masculine. L'enquête montre enfin la santé fragile du collectif de personnes interviewées, pointant la mauvaise santé psychologique des personnes non-recourantes, ses liens avec la précarité de l'emploi ou du statut de séjour et ses implications sur le non-recours aux droits sociaux et sanitaires.

Si le rapport n'est pas un rapport d'évaluation des politiques publiques, il a néanmoins vocation à servir d'interface entre la recherche et l'action. Sur la base des constats posés, les chercheuses identifient quatre champs d'action prioritaires et proposent une liste de 11 recommandations, parmi lesquelles l'automatisation de l'octroi des prestations, une simplification des procédures et législations, des mesures favorisant l'accès à l'emploi ou une formation des professionnel.le.s du social et de la santé au non-recours. Le projet a été mené en partenariat avec quatre acteurs importants du monde social genevois : l'Hospice général du Canton de Genève, le Service social de la Ville de Genève, Caritas-Genève

et le Centre Social Protestant-Genève. Ils ont été invités, ainsi que les magistrats en charge de la cohésion sociale de la Ville et du Canton, à s'exprimer sur ces constats et recommandations.

Caritas et le Centre social protestant (CSP) prennent position commune. Dans un plaidoyer rédigé à quatre mains, les associations confirment être confrontées aux problèmes pointés dans le rapport à partir de l'expérience de leurs services. *« Au moins une personne sur deux qui aurait droit à des prestations sociales pour s'en sortir n'est soit pas informée de ses droits, soit en détresse en raison des difficultés rencontrées pour les faire valoir »*. Les associations se disent *« heureuses que cette étude approfondie donne la parole aux personnes concernées »*. Elle témoignent : *« Dans notre travail de conseil, nous sommes ainsi témoins de détresses profondes et devons aider nos interlocuteurs dans des démarches qui devraient pouvoir être assurées par des services publics à l'écoute de leurs concitoyens »*. Caritas et le CSP plaident, notamment, pour une simplification administrative, sans réduction des droits sociaux, une plus grande cohérence entre les administrations ou une réflexion approfondie sur les prestations, comme les soutiens aux familles et l'accompagnement à l'insertion professionnelle.

L'Hospice général soutient la dynamique collective qui a accompagné ce projet et met l'accent sur l'adéquation des services aux besoins des usager.e.s. Selon son représentant, de meilleures synergies et connexions entre organisations qui se connaissent, qui se parlent et travaillent ensemble garantissent un meilleur accès aux prestations sociales, entre autres en assurant un suivi et un accompagnement adaptés des personnes qui peinent à les activer par elles-mêmes. Il est également de la responsabilité de chaque organisation de se questionner en permanence sur l'adéquation entre les besoins des usagers et les réponses qu'elles y apportent. Christophe Girod, directeur général, explique : *« Poursuivant sa volonté d'assurer une prise en charge adaptée aux besoins de la population, l'Hospice général a initié il y a maintenant plusieurs années des démarches de service design afin de mieux connaître ces besoins et d'adapter son action en conséquence »*.

Du côté des institutions politiques, Mme Alder, en charge de la cohésion sociale et de la solidarité à la Ville de Genève insiste sur l'importance de la publication de cette étude : *« De mon point de vue, le vrai scandale, ce ne sont pas les abus à l'aide sociale qui font pourtant les titres des médias, mais bien le non-recours aux prestations sociales mises en place par les différentes collectivités publiques ! »* La magistrate poursuit : *« De nombreuses études prouvent en effet que les économies liées au non-recours n'en sont pas. Les problématiques qui ne sont pas prises en charge de façon précoce ont de grandes probabilités de s'aggraver et de complexifier leur prise en charge future, sans parler de la dignité des personnes qui est mise à mal »*. En réponse, elle explique comment ses services s'orientent vers une administration décloisonnée, avec des procédures et des documents simplifiés, traduits et non stigmatisants, comme en témoigne la carte des dépenses pour l'allocation scolaire.

Au Canton, Thierry Apothéloz, Conseiller d'Etat en charge de la cohésion sociale et magistrat de tutelle de l'Hospice général remercie les auteur.e.s du rapport pour leurs constats autour du non recours aux prestations sociales, qui échappent par définition aux radars statistiques de l'Etat : *« Le constat du non-recours aux prestations sociales pour de nombreuses personnes est d'autant plus grave que, tôt ou tard, elles continueront de se fragiliser et bénéficieront de ces prestations, avec un coût proportionnellement plus élevé que si leur accès avait été garanti en amont. Il est temps de repenser l'action de l'Etat et viser une société où celui-ci tend la main et ne lâche pas celle de ses habitant.e.s »*. Il indique que la commission chargée de proposer une refonte de la loi sur l'aide sociale et l'insertion individuelle, qu'il a constitué en janvier, fournira des outils pour rendre le dispositif d'action sociale plus lisible et plus efficace.

Programme de la conférence de presse du 12 mars 2019

11h-11h20 : Présentation, par les responsables du projet, Barbara Lucas (HETS-Genève) et Catherine Ludwig (HEdS-Genève) des résultats et des recommandations issus de la recherche :

« Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? »

Barbara Lucas, Catherine Ludwig, Jérôme Chapuis, Jenny Maggi, Eric Crettaz, avec la participation de Aude Bourgeois, Audrey Magat et Maxime Walder

Mars 2019

11h20-11h45 : Prises de parole des différents partenaires du projet :

- Dominique Froidevaux, Directeur de CARITAS Genève
- Alain Bolle, Directeur du Centre social protestant Genève
- Christophe Girod, Directeur général de l'Hospice général
- Esther Alder, Conseillère administrative en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, Ville de Genève
- Thierry Apothéloz, Conseiller d'Etat en charge du Département de la Cohésion sociale, État de Genève

11h45-12h : Questions

Lieu : HETS-Genève, 28 rue Prévost-Martin, salle A006

Contexte et résumé du rapport

« Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? »

Chercheur.e.s : Barbara Lucas, Catherine Ludwig, Jérôme Chapuis, Jenny Maggi et Eric Crettaz, avec la participation de Aude Bourgeois, Audrey Magat et Maxime Walder

Mars 2019

Ce projet de recherche a été initié en 2015 en réponse à un appel à projets et à la mise à disposition par la Haute École Spécialisée de Suisse Occidentale de Genève (HES-SO\\GE) d'un fond spécial de recherche à l'attention des écoles de santé (HEdS) et de travail social (HETS) de Genève. Il a pu débuter en septembre 2015. La vocation première de ce fond était de soutenir des études réunissant, sur un même objet de recherche, des chercheurs des domaines du travail social et de la santé, afin d'encourager les collaborations inter-domaines.

Cette démarche a rencontré l'intérêt de plusieurs acteurs du social dans le canton, qui, suite aux « Assises de la précarité » organisées fin 2013 par la Ville de Genève et un large comité de pilotage (COFIL)¹, souhaitaient poursuivre une réflexion sur ce thème de la question du non-recours aux droits sociaux, jugé prioritaire par les acteurs du réseau social genevois.

Le projet a bénéficié de cette implication et été mené **en partenariat avec quatre acteurs centraux du monde social genevois : l'Hospice général du Canton de Genève, le Service social de la Ville de Genève, Caritas-Genève et le Centre Social Protestant-Genève.**

Si la recherche internationale sur le non-recours s'est développée depuis les années 1960, **seuls de rares travaux avaient été menés en Suisse** en 2015, et aucun à Genève. Ce projet de recherche visait à palier en partie cette lacune, en se focalisant sur le non-recours aux prestations sociales financières du canton et de la Ville de Genève et ses implications en termes de santé.

Plus spécifiquement, l'étude poursuivait **trois objectifs principaux** :

- 1) documenter et visibiliser le phénomène du non-recours;**
- 2) contribuer à une meilleure compréhension des motifs du non-recours et de ses liens avec la santé à partir du cas des familles à Genève;**
- 3) fournir sur cette base des résultats utiles aux professionnel.le.s du social et de la santé et ultimement, aux personnes vivant dans des situations de précarité.**

En parallèle aux activités de recherche, un Séminaire régional sur le non-recours aux prestations sociales s'est tenu à trois reprises à la HETS et les résultats ont été partagés à travers une vingtaine d'interventions et conférences.

¹ Comité de pilotage, composé de : Centre Social Protestant (CSP) Genève, Caritas Genève, Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), Hospice général du Canton de Genève (HG) et la Haute Ecole de Travail Social de Genève (HETS). Ce projet a bénéficié d'une collaboration étroite avec l'Observatoire des non-recours de Grenoble (Odenore).

Le rapport de recherche rapporte les résultats d'une **enquête de terrain** menée principalement entre 2016 et 2017. 39 personnes non-recourantes ont été interviewées entre octobre 2016 et décembre 2017, et 26 acteurs du réseau entre mars 2016 et avril 2017. L'analyse documentaire portant sur le régime de prestations sociale genevois a été principalement réalisée en 2017 et début 2018.

Compte tenu de cette temporalité de la récolte des données, il est important de souligner que certains éléments documentés dans le présent rapport méritent d'être lus à lumière d'un contexte socio-politique genevois différent du contexte actuel. Parmi les facteurs de changement, notons les élections cantonales d'avril 2018, qui ont notamment abouti à une réorganisation des départements et à la création du Département de la cohésion sociale et de la solidarité.

L'apport d'une démarche qualitative intégrant le point de vue des personnes non-recourantes

La démarche scientifique qui a été adoptée vise d'abord à documenter et à comprendre les processus sous-jacents au phénomène du non-recours, au-delà des spécificités mêmes des institutions et du monde associatif genevois. Les résultats de l'étude alimentent ainsi une meilleure connaissance des formes, des motifs et des implications du non-recours, connaissance essentielle pour mieux appréhender à l'avenir cette problématique jugée prioritaire autant dans le monde académique, que dans les politiques publiques et le monde associatif.

L'hypothèse principale qui guide cette recherche est que le non-recours reflète une part d'inadaptation des dispositifs de protection sociale contemporains à la complexité des situations sociales vécues. Dans cette perspective, il s'agit de mieux comprendre *le sens* que les personnes concernées donnent au fait de demander ou non une aide financière publique, afin de contribuer à rapprocher les dispositifs de protection sociale des personnes auxquels ils sont destinés et, plus largement, l'État social de ses citoyens. A partir du cas des familles, nous avons cherché à saisir les rapports que les personnes en situations précaires qui ne *recourent pas* à des prestations financières auxquelles elles pourraient prétendre, entretiennent avec les institutions et politiques sociales de la ville et du canton.

Méthodologiquement, la recherche se base sur trois volets distincts mais articulés : (1) une analyse documentaire et de la littérature qui a permis de caractériser le régime de prestations sociales à disposition des familles précaires à Genève; (2) une analyse thématique de 39 entretiens approfondis auprès de parents en situations précaires « non recourant » qui a permis de restituer le sens donné au non-recours par ces personnes et (3) une analyse de 27 entretiens auprès d'acteurs du réseau social genevois qui a permis d'identifier la manière dont ce phénomène est perçu par les professionnels.

Les résultats de cette recherche amènent à plusieurs constats. En premier lieu, *le régime de protection sociale genevois*, le dispositif de soutien aux familles en situation de précarité, est caractérisé d'une part par sa richesse et par le caractère innovant de certaines prestations (p.ex. les prestations complémentaires familles, PCFam qui soutiennent les familles de travailleurs.euse.s pauvres) et par sa volonté de favoriser l'insertion sociale et professionnelle. Mais il est aussi marqué par le caractère conditionnel de ses prestations et sa grande complexité. Cette richesse, comme cette complexité, s'expliquent par l'absence d'intégration entre politiques familiales et politiques de lutte contre la pauvreté, la mise en place de nouvelles prestations qui s'ajoutent aux prestations existantes, ainsi que la multiplicité du nombre d'associations actives dans le domaine. Par ailleurs, alors même que la problématique des familles en situations de précarité est traversée par des inégalités de genre, ni les mesures à destination des familles ni celles visant les personnes précarisées ne renvoient à un référentiel explicite en matière d'égalité des sexes.

Dans ce contexte, l'attention portée au point de vue des ayants droit permet de pointer les paradoxes des États sociaux contemporains. L'enquête met en évidence l'existence à Genève de trois

formes de non-recours, qui renvoient aux caractéristiques propres à un système de protection sociale, qui – par son degré même de sophistication, ses objectifs de contrôle des conditions d'éligibilité et son absence de prise en compte des inégalités de genre – peut conduire à exclure une partie de celles et ceux qu'il a pour mission de soutenir dans leur volonté d'intégration.

Le premier motif de non-recours est associé à des *difficultés de compréhension ou d'orientation au sein du système*. Un des apports de notre analyse qualitative sur ce point est de montrer que l'information ne se résume pas à un enjeu cognitif – ou instrumental (savoir pour pouvoir agir dans son intérêt) – et que la connaissance lorsqu'elle est abordée en lien avec le non-recours, est souvent thématifiée dans une perspective d'intégration sociale (savoir pour se sentir appartenir à la communauté). Les problèmes d'information sont considérés pour la moitié de nos répondant.e.s comme une des explications principales au phénomène du non-recours. Le manque d'information est l'occurrence qui revient le plus fréquemment dans les hypothèses avancées - juste avant la honte et les rapports aux administrations. Obtenir des informations sur les aides financières à Genève est jugé difficile pour tous les répondants et ce, quel que soit leur degré de formation. De plus, l'accès à l'information constitue un thème majeur des entretiens, tout comme la difficulté à s'identifier comme ayant droit. Ces problèmes sont souvent associés à une expérience de non-recours, bien qu'il s'agisse rarement des seules raisons évoquées pour expliquer le non bénéfice d'une prestation. Dans ce contexte, un important frein à l'accès au droit, particulièrement du point de vue de certaines personnes isolées, allophones ou avec un faible niveau de littératie, est l'absence d'un interlocuteur ou d'une interlocutrice qui puisse les soutenir durant le processus de demande d'aide et, plus largement, qui puisse contribuer à favoriser leur intégration sociale en leur donnant accès à une meilleure connaissance du système.

Deuxièmement, on constate l'importance, dans les récits, d'un non-recours « *subi* », au sens où les personnes évoquent des mécanismes qui les repoussent hors du système de protection sociale alors même qu'elles souhaiteraient bénéficier de leurs droits. Deux mécanismes sont thématifiés. Le premier est la crainte de la disqualification sociale associée au fait de bénéficier d'une prestation, ainsi que la crainte de la stigmatisation, particulièrement au regard de l'aide sociale. La crainte de la disqualification s'exprime avec le plus de force chez les hommes. L'enjeu principal est de préserver un statut social qui réponde aux normes dominantes de la masculinité et le non-recours s'inscrit comme une manière de différer le déroulement d'une trajectoire sociale perçue comme descendante. Ici, se manifeste le plus clairement le sentiment de déclassement lié à la perte de statut.

Un second mécanisme d'un non recours « *subi* » renvoie à l'importance du cadre légal et du fonctionnement des administrations. Ainsi plusieurs récits convergent pour donner l'image d'une forme d'inhospitalité des services publics, ressentie par les personnes qui ne se tournent pas, ou plus, vers les institutions publiques pour demander de l'aide. Tout d'abord, la majorité des personnes étrangères interviewées affirme avoir renoncé à l'aide sociale par crainte de perdre son permis de séjour. Un non-renouvellement du permis représenterait l'annulation d'années d'efforts d'intégration, pour toute la famille. Par ailleurs, le premier contact avec les institutions – l'accueil au guichet – apparaît comme un moment charnière dans une trajectoire de recours aux aides sociales. Le sentiment d'un malentendu sur les attentes, qui ne sont pas toujours ou pas uniquement financières, peut contribuer alors au non-recours. Le fait de ne pas se sentir entendu dans son appel à l'aide ou sa demande de diagnostic social, la somme effrayante de « papiers à remplir » comme le sentiment d'être « baladé » d'une institution à l'autre comptent parmi les motifs d'abandon. Enfin, l'attitude des professionnels peut jouer un rôle dans le non-recours. De ce point de vue, de façon peu fréquente mais radicale, l'expérience d'un manque de respect apparaît comme un motif à part entière de non-recours. Les récits liés à ce type d'expérience décrivent des jeux de pouvoir, l'expression d'une violence sociale perçue – qui passe par la violence

verbale ou des gestes et attitudes perçues comme condescendants ou méprisants, ainsi qu'un manque de reconnaissance de sa singularité en tant que personne.

Troisièmement, on soulignera l'existence d'une forme de *non-recours* « *intentionnel* » qui se justifie dans les récits non par référence à une incompréhension ou une expérience d'exclusion, mais au regard de ses choix de vie et de ses stratégies de progression sociale. Notre enquête montre d'abord que le non-recours peut aussi se présenter sous une autre face que celle de la honte ou du refus de la disqualification sociale : comme une façon d'affirmer son indépendance, à travers la manifestation en acte d'un ensemble de valeurs et particulièrement en lien avec des valeurs familiales. L'autonomie apparaît comme une valeur partagée, et la volonté de travailler est non seulement affirmée, mais parfois revendiquée à travers le non-recours.

Toutefois, nous montrons que l'autonomie prend un sens particulier pour les femmes, qui conçoivent par ailleurs leurs situations de précarité dans le cadre d'une trajectoire ascendantes, contrairement aux hommes interviewés. Ce constat nous permet de mettre en évidence l'existence d'une forme de non-recours qui n'a pas été identifiée à ce jour dans la littérature. Pour plusieurs mères en effet, la distance aux institutions est justifiée par un manque de pertinence de l'offre au regard de leurs attentes sociales, caractérisée par une volonté d'ascension sociale doublée d'une volonté d'émancipation, auxquelles les prestations financières seules ne suffisent pas à répondre. Elles attendent en effet un soutien en termes de formation qualifiante ou de garde extrafamiliale des enfants. Par ailleurs, elles expriment avec force leur volonté de ne pas être (ou redevenir) dépendante d'un conjoint. Ici, ce qui se manifeste en creux, c'est le sentiment d'un déni de reconnaissance de la situation spécifiques des femmes en situations précaires – et plus particulièrement, des mères – de la part des institutions publiques.

Le troisième volet de cette enquête concernait la santé des personnes non-recourantes aux aides sociales. L'enquête menée montre que la santé du collectif de personnes interviewées dans l'étude est fragile, un constat là aussi jamais posé – à notre connaissance du moins – auprès de personnes qui ne recourent pas ou que tardivement aux prestations sociales. Ces résultats confirment en revanche ceux documentés dans le champ des inégalités de santé auprès d'autres populations ainsi que les résultats d'étude menée auprès de populations précaires. Les constats pointent aussi la mauvaise santé psychologique des personnes non-recourantes et ses implications sur le non-recours aux droits sociaux et sanitaires. Ainsi, en plus de prêter l'accès au marché de l'emploi, une mauvaise santé peut aller de pair avec des difficultés d'accès aux droits sociaux. Par ailleurs, la pérennisation des problèmes financiers qu'implique le non-recours aux droits sociaux contribue à reporter des soins pourtant nécessaires. Pour autant, la santé – principalement dans sa dimension physique – est souvent énoncée comme une dimension importante de la vie qu'il s'agit de préserver, par différentes stratégies de « coping ».

Enfin, l'enquête auprès des professionnel.le.s du social à Genève montre que les acteurs associatifs ou ceux du service social de la Ville ou de l'Hospice général, en contact avec les familles en situation précaires, identifient dans leurs pratiques des situations de non-recours chez les familles – même en l'absence de thématization explicite de ce phénomène dans le canton. De ce point de vue, ces résultats confirment la pertinence de cette connaissance « de terrain », particulièrement dans sa capacité à *détecter* des problématiques nouvelles, qu'ils peuvent (ou tentent de) faire remonter aux autorités compétentes, et à en *mesurer les implications*. De plus, ces acteurs tentent de *répondre pratiquement* aux problèmes générés par ces situations de non-recours – là aussi, y compris en l'absence de programmes ou politique structurées. Ces pratiques sont autant de sources d'innovation pour le travail social, qu'il conviendrait d'analyser et de valoriser.

Par ailleurs, les analyses du contenu des entretiens effectués auprès des acteurs du réseau montrent que s'expriment dans ce canton des tensions caractéristiques de l'évolution de la gouvernance des politiques sociales depuis les années 1990, particulièrement à l'échelle régionale ou cantonale. Ici, la problématisation du non-recours vient appuyer des critiques qui ne visent pas uniquement le fonctionnement des institutions cantonales, mais pointent aussi leur inadéquation aux nouveaux risques sociaux. De plus, ces critiques s'adressent aux nouveaux modes de gouvernance cantonaux, qui, répercutant des dynamiques fédérales, modifient la répartition des tâches entre public et privé – critique d'un transfert de responsabilité – sans parvenir à « désenchevêtrer » les responsabilités entre échelles territoriales dans le cadre du fédéralisme. Le cas de Genève illustre donc le fait que le « non-recours » ne se construit pas nécessairement, à l'échelle des territoires, comme un problème gestionnaire, mais bien comme un enjeu politique qui prend son sens dans son contexte national et cantonal.

L'étude « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? » est innovante à plus d'un titre : elle représente la première étude qualitative du non-recours aux prestations sociales sur le canton de Genève; au regard d'une littérature lacunaire, elle fournit des données riches et originales permettant une compréhension approfondie des motifs du non-recours des familles aux prestations sociales, dans une perspective genrée. Alors que les deux domaines sont le plus souvent abordés séparément, l'étude adresse la question des liens entre le non-recours aux prestations sociales et les enjeux de santé. Enfin, avec l'aide d'un exceptionnel partenariat aux niveaux de la ville de Genève et du canton de Genève, ce projet a contribué à rendre publique la problématique du non-recours.

L'action sur le non-recours se développe dans plusieurs pays, en France (où le non-recours constitue un axe important de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté) ou en Belgique ou aux Pays-Bas par exemple, tant au niveau national qu'au niveau des collectivités locales. Dans cette perspective, la prise en compte du point de vue des personnes non-recourantes et la mise en évidence des mécanismes susceptibles de générer du non-recours peuvent constituer un premier pas en vue du développement d'une action sur le non-recours dans le canton de Genève, adaptées aux besoins et attentes des familles en situation de précarité.

Recommandations issues du rapport

Quelles leçons tirer de l'étude, dans la perspective **d'agir sur le non-recours** des personnes en situation financière difficile ? Le rapport de recherche n'est pas un rapport d'évaluation, mais la restitution des résultats d'une recherche portant sur les motifs du non-recours des familles ainsi que sur la perception de ce phénomène par les acteurs du réseau genevois. Il ne s'agit donc pas, pour les chercheuses de proposer une solution « clé en main » aux femmes et hommes politiques, aux cadres et aux travailleuses et travailleurs sociaux de terrain.

En revanche – en guise d'interface entre l'univers de la recherche et celui de la pratique – il est possible d'ouvrir **un espace de réflexion orienté vers l'action**. Les résultats permettent en effet de souligner les principaux champs d'action sur lesquels il apparaît pertinent d'agir en vue de lutter contre le non-recours à Genève et leur attribuer des objectifs. Les moyens d'atteindre ces objectifs peuvent se traduire par différentes mesures, certaines impliquant les Hautes Écoles, d'autres concernant le système social lui-même.

L'enquête montre que le non-recours des familles aux prestations financières à Genève s'explique par la combinaison de plusieurs dimensions, principalement :

- Les difficultés d'accès aux informations et la lourdeur des procédures;
- La disqualification sociale associée au statut de bénéficiaire et l'expérience d'une « inhospitalité » des institutions;
- Un malentendu sur les attentes, qui ne sont pas uniquement financières et renvoient à des inégalités de genre.

4 champs d'action prioritaires

Ce constat permet de dégager **quatre champs d'action prioritaires** dans la perspective de lutter contre le non-recours : savoirs, institutions, représentations, prestations. A chaque champ est attribué un objectif principal.

1. **Savoirs** : Documenter le non-recours et développer l'observation sociale, la formation et la participation ;
2. **Institutions** : Faciliter l'accès aux droits et prestations financières, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables -notamment les personnes isolées, non-francophones ou avec un faible niveau de littéracie ou celles dont l'état de santé physique ou psychologique contribue à réduire l'accès ;
3. **Représentations** : Renforcer le respect des ayants droit et lutter contre la stigmatisation des bénéficiaires au sein des administrations publiques et dans la société ;
4. **Prestations** : Coupler les prestations financières à une offre de prestations *non financières* adaptées (pertinence), en tenant compte des inégalités sexuées sur le marché du travail et des objectifs d'émancipation spécifiques qui peuvent être ceux des femmes en situation financière précaire.

11 ensembles de mesures soumises à discussion

Différentes stratégies et mesures peuvent être envisagées pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus. Elles ont été regroupées en deux catégories : d'une part, les mesures qui concernent les Hautes écoles (Hautes Écoles Spécialisées et Hautes Écoles Universitaires) et le rôle direct qu'elles peuvent jouer par leurs activités de recherche et de formation ; d'autre part, les mesures qui concernent le système de protection sociale et son fonctionnement.

Ensemble de mesures impliquant les Hautes Écoles

1. Documenter le non-recours de façon systématique
2. Favoriser l'observation sociale dans une perspective d'innovation
3. Développer et systématiser la formation des professionnel.le.s au non-recours
4. Renforcer la participation des ayants droit à la définition et à l'évaluation des politiques

Ensemble de mesures relevant du système de protection sociale

1. Rendre l'octroi des prestations financières publiques automatique
2. Simplifier et harmoniser les procédures de demande, les réglementations et législations
3. Informer et communiquer sur les droits sociaux pour les familles en veillant à déstigmatiser
4. « Aller-vers » les publics les plus difficiles à joindre
5. Repenser l'accompagnement social selon une logique de « parcours » au sein du réseau
6. Renforcer la réinsertion professionnelle et l'accès à l'emploi
7. Favoriser l'autonomisation et l'émancipation des femmes (notamment des femmes avec enfants)

Le détail de ces mesures peut être consulté au chapitre 6.2.2. du rapport, disponible dès le 12 mars 2019, sur le site web de la HETS-Genève, de la HEdS-Genève et de la HES-SO//Genève.

Etude sur le non-recours aux prestations sociales.

Le plaidoyer des organisations d'entraide. Caritas-CSP

Nos associations interpellent depuis de nombreuses années les autorités pour que soient mieux documentées les situations vécues par les personnes touchées par la précarité ou la pauvreté. Dans nos services de conseil et de soutien aux personnes en difficulté, nous constatons qu'au moins une personne sur deux qui aurait droit à des prestations sociales pour s'en sortir n'est soit pas informée de ses droits, soit en détresse en raison des difficultés rencontrées pour les faire valoir. Nous nous sommes engagés avec nos divers partenaires pour rendre possible cette étude afin qu'elle nous permette de mieux envisager ensemble comment remédier à cette situation et nous sommes heureux que cette étude approfondie donne la parole aux personnes concernées.

La question du non-recours aux prestations sociales ne saurait être banalisée. En effet, lorsque les personnes confrontées à des difficultés n'ont pas accès à temps à des aides appropriées, leur situation risque de se dégrader, parfois à un point tel qu'il leur devient beaucoup plus difficile, voire impossible de remonter la pente. A cela s'ajoute le calvaire que vivent nombre de nos concitoyens lorsqu'ils sont confrontés aux administrations sensées leur venir en aide. Suspensions, manque d'écoute, renvois d'une administration à l'autre, multiplicité de documents à remplir. A la détresse initiale s'ajoute trop souvent un sentiment d'incompréhension, l'impression d'être un citoyen de seconde zone, d'être traité comme un présumé coupable quant à la responsabilité de sa situation déjà suffisamment pénible en elle-même. Dans notre travail de conseil, nous sommes ainsi témoins de détresses profondes et devons aider nos interlocuteurs dans des démarches qui devraient pouvoir être assurées par des services publics à l'écoute de leurs concitoyens. Alors que notre travail devrait pouvoir être complémentaire à celui des services publics, nous sommes trop souvent contraints à refaire un travail d'explication et de soutien actif pour permettre aux personnes que nous accompagnons de faire valoir leurs droits.

Le processus de recherche né d'un partenariat entre milieux académiques et acteurs de terrain nous a permis d'aborder ensemble un certain nombre de sujets sous-estimés jusqu'ici. La recherche menée par la HETS et la HEdS a mis en évidence la complexité du système de protection sociale qui s'est mis en place par couches successives dans notre canton. Les complications qui en résultent pour les ayants droit font aujourd'hui l'objet d'un constat partagé : tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une simplification du système pour le rendre plus accessible, compréhensible.

Nos organisations plaident :

- Pour qu'une simplification administrative indispensable soit mise en œuvre sans réduction des droits sociaux.
- Pour que les administrations dispensant ces prestations travaillent dans une plus grande cohérence, avec une approche orientée service public, respectant la dignité des personnes dans notre canton, à travers une écoute de leur situation et avec une exigence de facilitation d'accès aux prestations.
- Nos organisations demandent aussi que certaines prestations comme les soutiens aux familles de travailleurs pauvres et l'accompagnement à l'insertion professionnelle fassent l'objet d'une réflexion approfondie de manière à être mieux adaptées aux besoins et réalités des personnes et familles concernées.

Nos concitoyens les plus vulnérables ne doivent pas subir de discrimination dans l'accès à leurs droits. Nous sommes tous concernés. N'importe qui d'entre nous pourrait être confronté à des difficultés susceptibles de le rendre dépendant de la solidarité collective. Il faut avoir à l'esprit que plus notre système de protection sociale est efficace pour aider à surmonter les difficultés, moins il y a de risque que les situations ne s'aggravent. Cela veut dire aussi moins de coûts induits pour la collectivité.

Renseignements :

Caritas

CSP

Dominique Froidevaux : 079 636 46 91

Alain Bolle : 079 328 59 51

Contacts

Barbara Lucas - Professeure ordinaire - HETS-Genève // +41 22 388 94 80 // barbara.lucas@hesge.ch

Géraldine Puig - Chargée d'information et de communication - HETS-Genève // +41 78 822 00 15 // geraldine.puig@hesge.ch