

Recourir aux prestations sociales n'est pas toujours une évidence, selon des études françaises. L'occasion de s'interroger sur la situation en Suisse, en cette Journée mondiale du refus de la misère

LE NON-RECOURS, UN SCANDALE?

JULIETTE MÜLLER

Système social ▶ De plus en plus d'études montrent qu'une partie non négligeable des bénéficiaires ne recourt pas aux prestations sociales auxquelles ils auraient droit. Méconnu, ce phénomène est qualifié de «scandale» par le spécialiste français de la question. Qu'en est-il en Suisse?

«Comment aller sonner à la porte de la commune, où je connais tout le monde, et demander "est-ce que je peux"? Il y a la dignité. Et puis, même si je dois faire attention, je vis bien avec ce que j'ai.» Eva Gloor, retraitée à Rensens (VD), tourne avec 2825 francs par mois, un montant auquel pourraient peut-être s'ajouter des prestations complémentaires AVS/AI, mais elle ne les a jamais demandés.

Paul (prénom d'emprunt), résident genevois, a pour sa part appris par hasard, lors d'un rendez-vous au Centre social protestant (CSP) pour des questions de désendettement, qu'il pouvait obtenir une aide financière via les prestations complémentaires familiales offertes par son canton. «Heureusement que je suis allé là-bas, sinon je ne serais toujours pas au courant aujourd'hui!», s'exclame-t-il.

Eva et Paul font partie des citoyens qui ne recourent pas, provisoirement ou durablement, aux prestations sociales auxquelles ils auraient droit. Le phénomène, loin d'être isolé, concernerait aussi bien le chômage et l'aide sociale, que toute une série d'aides moins connues, parfois spécifiques à un canton ou une commune (aide au logement, pour les frais scolaires, etc.).

Plus important que la fraude

Du côté de la Confédération, on évalue à 6% le taux de non-recours aux prestations complémentaires AVS/AI. Pour l'aide sociale, il se situerait entre 25% et 30%, selon des études relativement récentes, et dans une fourchette de 45 à 86% pour l'enfance. Les aides attribuées en fonction de la situation financière de la personne, selon une étude datant des années 1990. Ce sont quelques-uns des chiffres qui existent en Suisse sur ce phénomène peu documenté.

En France en revanche, il possède, depuis 2003, son ob-

servatoire national, l'ODENORE¹. Philippe Warin, son directeur scientifique, n'hésite pas à parler de «scandale du non-recours». Notamment parce que le phénomène est bien plus important que celui de la fraude, mais totalement invisible. (Dans le canton de Berne par exemple, moins de 1% des personnes à l'aide sociale ont fait l'objet d'une enquête pour fraude en 2015, contre un non-recours évalué à 26,3%). «Le phénomène paraît nouveau, alors qu'il est à la fois massif et ancien», dénonce le chercheur. Il évalue que «sur une prestation sociale donnée, on observe jamais moins de 10% de non-recours, ce taux pouvant grimper à 70 ou 80% pour des aides familiales». En Europe, le taux de non-recours moyen se situe «Dans les politiques d'inclusion sociale, la question devient urgente et a besoin de mesures», alerte Philippe Warin.

«Si les personnes ne recourent pas, cela peut être par rejet du système social, par honte par fierté, ou encore par crainte de perdre un permis de séjour.»

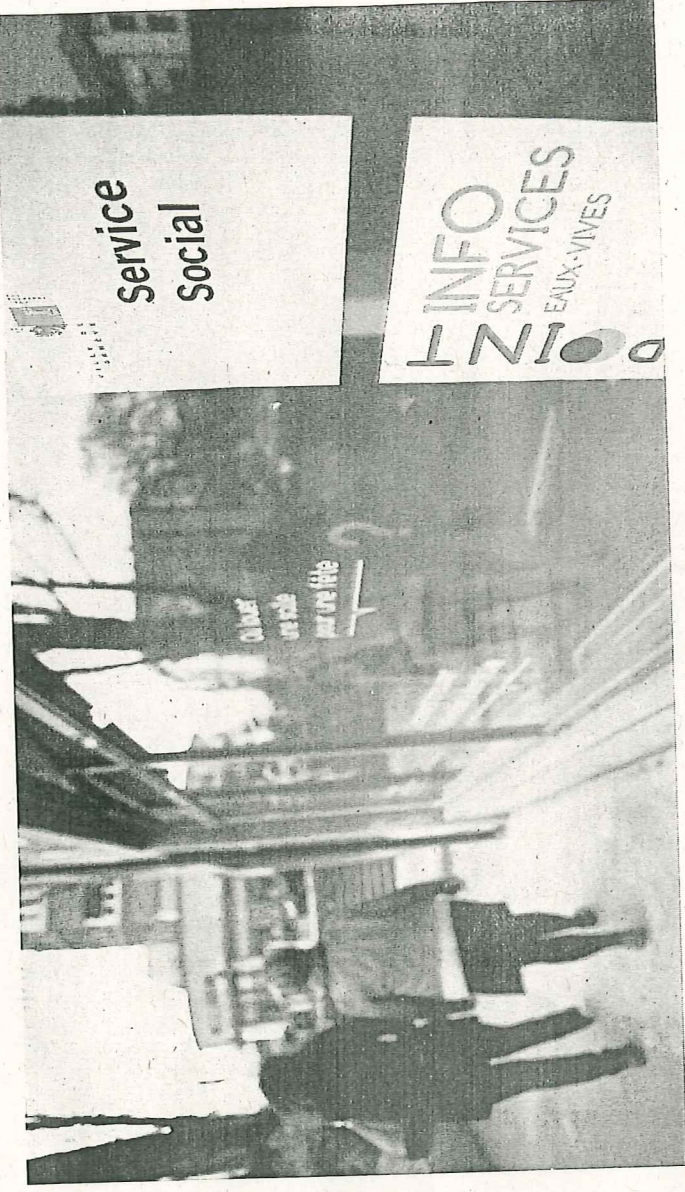
Barbara Lucas

Dédale du système social
Qu'en est-il en Suisse? Pourquoi le phénomène est-il si peu connu? Un scandale? «C'est une question sensible et difficile à documenter», estime Barbara Lucas, qui coordonne une étude lancée sur le sujet par les Hauts écoles genevoises de travail social et de santé. Elle interroge notamment l'efficacité du système social, mais aussi son adéquation aux besoins et son acceptabilité. «Car selon les recherches existantes, si les personnes ne recourent pas, cela peut être par rejet du système social, par honte ou au contraire par fierté, ou encore par crainte de perdre un permis de séjour. Mais le plus souvent, à l'image de Paul, c'est parce qu'elles ignorent leur droit ou que l'accès est trop complexe en termes

GENÈVE RECHERCHE ACTIVEMENT BÉNÉFICIAIRES

Selon une récente étude bernoise portant sur l'aide sociale, le non-recours serait plus élevé dans les communes rurales que dans les villes (50%, contre 12%). Cela est notamment interprété comme une conséquence du manque d'anonymat lié à la proximité. Mais il varie aussi d'une prestation à l'autre. Ainsi, en 2012, la ville de Genève constatait que près de 50% des personnes âgées ne financière qu'elle propose aux personnes âgées ne la demandaient pas. «Beaucoup mettent un point d'honneur à ne rien devoir à personne. Il faut leur faire comprendre que ces prestations sont un droit», analyse Esther Alder, conseillère administrative en charge du dossier. Suite à une large cam-

pagne d'information menée notamment dans les médias, le nombre de bénéficiaires est passé, en deux ans, de 4400 à 4600 et a impliqué une demande de rallonge budgétaire de 10 à 11 millions par an. Une augmentation qui n'a pas manqué de provoquer quelques réactions du côté droit du Conseil municipal, alors même que les personnes qui renoncent sont encore nombreuses. Aujourd'hui, une nouvelle campagne ne semble pas envisagée, mais «nous développons des informations auprès des populations concernées, traduisons les informations en plusieurs langues et les Points info-services de la Ville relaient largement le message», souligne Esther Alder. JMR



Les Point info-service sont des espaces d'information et d'accès aux services administratifs de la Ville de Genève. VDG

traîne la nécessité d'une rallonge financière (voir encadré).

Du côté du CSP, on reproche à l'inverse au Canton de Genève de ne pas avoir communiqué sur certaines prestations, de peur d'augmenter la facture sociale. «Il y a toujours un enjeu financier», admet Mauro Foglia, conseiller d'État en charge des affaires sociales, qui assure qu'«il n'y a pas de stratégie consistant à ne pas informer pour faire des économies. Mais il n'y en a pas non plus consistant à faire un large appel. Cela donnerait une image problématique de l'État-providence et serait difficile à faire passer politiquement», justifie-t-il, estimant que «c'est aussi à chacun de se responsabiliser». «Il n'y a toutefois pas de réflexion de fond sur la question aujourd'hui», ajoute-t-il.

«L'État n'a pas forcément intérêt à se pencher sur le sujet, car il risque de devoir couvrir des besoins nouveaux dans un contexte où tout le monde sou-

haite que la facture sociale baisse», résume Pierre-Alain Praz, Directeur de Caritas Vaud. Mais, pour lui, le calcul n'est pas forcément correct: «La collectivité a intérêt à intervenir avant une trop grande péjoration de la situation des gens, sinon ce sont les coûts de la santé publique qui risquent d'augmenter». Dans un rapport de 2004, l'OFAS soulignait aussi que «le non-recours ou un recours tardif aux prestations conduit souvent à une aggravation ou à une complication du problème. Sa résolution prendra dès lors plus de temps et coûtera plus cher aux fournisseurs de prestations».

Un système qui compte sur le non-recours?
«Les autorités sont prises entre le marteau et l'enclume», estime pour sa part Martine Kurth, secrétaire générale de l'ARTIAS (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale), pour qui cette problématique «provoque un malaise».

3 QUESTIONS À BARBARA LUCAS



BARBARA LUCAS
Professeure de politiques sociales à la Haute école de Travail social de Genève.

La question du non-recours a-t-elle toujours existé?

Elle a commencé à se poser à partir des années 1960-1970 dans les pays européens, en parallèle à la diminution des montants des prestations universelles et au développement de politiques ciblées sur les plus démunis. On retrouve cette tension entre l'AVS, une prestation universelle, et les prestations complémentaires (PC), qui s'adressent seulement aux personnes vivant en dessous du minimum vital. Lors des récents débats sur les retraites, le risque de non-recours lié aux PC a du reste été évoqué.

Pourquoi le ciblage provoquerait-il le non-recours?

Car il revient aux bénéficiaires de faire la preuve de leur besoin. Et il faut remplir des critères d'éligibilité précis. Cela soulève la question des inégalités en termes de barrières sociales, de capacité à se frayer un chemin dans la complexité de l'administration. Le ciblage peut aussi aller de pair avec une stigmatisa-

tion des personnes ciblées. Enfin principe d'activation, soit le fait de lier la prestation sociale à un retour à l'emploi, est souvent associé au ciblage. Ce n'est pas juste une praticalion financière qui est accordée tout un comportement attentionné, responsable et responsable (auto-contrôle qui vise à façonner les comportements. Cela peut provoquer du non-recours.

Cette évolution s'est-elle faite sans heurts?

Dès le départ, en Grande-Bretagne notamment, des acteurs sociaux ont contesté ces politiques ciblées au nom de l'accès au droit. Ils craignaient que certaines personnes perdent leur droit aux prestations. Les mesures actuelles pour favoriser l'accès aux droits sociales que le guichet unique traduit en traduction de documents en plusieurs langues, représentent une forme de compromis.

PROPOS RECUEILLIS PAR