

Proposition présentée par les députés :

M^{me} et MM. Jocelyne Haller, Jean Burgermeister, Pablo Cruchon, Stéphanie Valentino, Pierre Vanek, Christian Zaugg, Olivier Baud, Pierre Bayenet

Date de dépôt : 1^{er} juin 2018

Proposition de motion

pour une campagne de lutte contre la précarité issue du non-recours

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- l'article 212 de la constitution cantonale, qui affirme que « L'Etat prend soin des personnes dans le besoin », qu'il « encourage la prévoyance et l'entraide, combat les causes de la pauvreté et prévient les situations de détresse sociale » et qu'il « veille à l'intégration des personnes vulnérables » ;
- les lacunes d'évaluation précise de l'ampleur et de l'impact du phénomène du non-recours à Genève sur la situation des potentiels ayants droit ;
- la récente étude réalisée à Genève par la HETS et les éléments mis en lumière par la HEdS sur le phénomène du non-recours ;
- le risque de détérioration et de précarisation accrue des personnes concernées et de leur qualité de vie que le phénomène du non-recours génère ;
- la nécessité d'une prise en charge plus complexe pour les personnes dont la situation se dégrade au point qu'elles finissent par aboutir à une prise en charge sociale ;
- la surcharge structurelle des administrations et des services chargés de l'octroi de prestations sociales et son risque de générer involontairement, ou par réflexe de protection, des entraves à l'accès aux allocations et aux aides ;

- la nécessité d'un travail d'information et de prévention digne de ce nom afin d'éviter la précarisation de nombreuses personnes et de la prise en considération à temps de leurs problématiques par les services sociaux ;
- les économies financières à moyen et long termes induites par l'intervention préventive et la diminution de ce fait tout aussi indubitablement des coûts humains et sociaux que représente le phénomène du non-recours,

invite le Conseil d'Etat

- à créer une unité de veille chargée du suivi de l'évolution quantitative de l'ampleur du phénomène du non-recours dans le canton de Genève ;
- à mettre sur pied une campagne visant à informer la population de l'existence des diverses prestations sociales offertes aux niveaux cantonal et fédéral, afin de lutter contre la précarité due au non-recours ;
- à travailler en collaboration avec les communes afin de faire connaître également les prestations sociales communales aux habitant-e-s concernés ;
- à réaliser une brochure informant les personnes de leurs droits sociaux et à la transmettre aux habitant-e-s du canton avec la déclaration d'impôts ;
- à sensibiliser les services de l'Etat et des institutions autonomes recevant des usager-ère-s à la problématique du non-recours ;
- à améliorer l'information sociale délivrée, dans les services de l'Etat, à l'OCE et à l'Hospice général, aux personnes qui y recourent, notamment aux personnes fragilisé-e-s qui se rendent à l'Hospice général, dont un certain nombre ne parviennent pas à accéder à leurs droits ;
- à s'assurer que les services concernés disposent des moyens adéquats pour réaliser l'entier de leurs missions, et plus particulièrement leurs devoirs d'information et de prévention.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les député-e-s,

Si le nombre de dossiers de personnes à l'aide sociale est simple à calculer, cela n'est pas le cas en ce qui concerne l'évaluation de la pauvreté. Le phénomène du non-recours rend difficile la mesure de l'ampleur de la pauvreté dans sa globalité. Il est donc important de s'arrêter un moment sur ce type de précarité sans miroir, dont l'existence est pourtant bien réelle.

Définition de l'OFAS et chiffres suisses

L'OFAS définit le non-recours comme suit : *« Le non-recours à l'aide sociale joue un rôle important dans les réflexions sur l'efficacité des aides de l'Etat. Les personnes qui figurent dans la statistique de la pauvreté pourraient, pour une partie d'entre elles, compte tenu de leur situation financière, prétendre à des prestations de l'aide sociale, et pourtant elles ne font pas valoir leur droit. Les raisons peuvent être multiples : les possibilités d'aide et/ou les procédures administratives s'y rapportant ne sont pas connues, le besoin d'aide objectif n'est pas perçu comme tel car le revenu du ménage se situe juste en dessous du seuil de l'aide sociale, l'aide financière pouvant être obtenue est trop faible par rapport au temps investi dans la demande ou encore les personnes concernées ne veulent pas dépendre de l'assistance publique (sentiment de honte). »*¹

Malgré la conscience de la réalité du non-recours, peu de recherches ont été menées sur le sujet. La nature même de ce sujet le rend difficilement préhensible. Il est dès lors impossible de se faire une idée précise de l'importance de ce phénomène à Genève. Il existe cependant quelques estimations au niveau suisse.

En 1997, une étude articulait un taux de non-recours à l'aide sociale ou à des prestations sous conditions de ressources se situant, en Suisse, dans un intervalle de 45% à 86%. En 2009, une étude de l'OFS estimait que le taux de personnes ne percevant aucune prestation sociale au sens large (rentes vieillesse, AI, prestations liées à la maladie ou à un accident, bourse d'études, réduction des primes de caisse maladie, ni aucune autre forme de soutien financier) alors qu'elles se situent en dessous du seuil de pauvreté défini par les normes de la CSIAS s'élevait à 28,2%, en 2005. L'étude affirme que

¹ Rapport social statistique, OFAS, 2015, p. 102.

64,1% des personnes interrogées touchées par la pauvreté monétaire touchent au moins une prestation alors qu'il est impossible de définir si c'est le cas pour 7,7% d'entre elles.

En juin 2016, une étude de la Haute école spécialisée bernoise (BFH) affirmait que 26,3% des ayants droit à l'aide sociale dans le canton de Berne n'y recouraient pas. Cette étude a également souligné le fait que le taux de non-recours est sensiblement différent en fonction du lieu de résidence. L'étude affirme que le taux de non-recours dans le canton de Berne passe de 12% dans les villes à 28% dans les agglomérations et atteint 50% dans les communes rurales.

Enfin, en mars 2018, une analyse documentaire des politiques à l'égard des familles en situation de précarité à Genève a été menée par la Haute école de travail social (HETS). Parallèlement, la Haute école de santé (HEdS) livrait, au terme d'une démarche qualitative, de précieuses informations sur les processus en œuvre dans le phénomène du non-recours.

De l'importance de quantifier le non-recours

Le non-recours est symptomatique du défaut d'accès aux droits sociaux. Le non-recours divise de fait la population en deux catégories : la population éligible et la population non éligible. Un même individu ne peut pas rentrer dans ces deux groupes : il est ou pas éligible au vu des règles d'accès et d'attribution. Le non-recours correspond donc à « *la population éligible qui ne reçoit pas une prestation, quelle qu'en soit la raison* » (Warin, 2006, 87). Ce concept, apparu sous le nom de *non take-up* dans les années trente, est issu d'une volonté étatique de vérifier que les politiques publiques ciblant certaines populations remplissaient leur office. Une fois calculé, le taux de non-recours peut amener à repenser les politiques publiques au niveau de leur conception comme de leur mise en œuvre.

Différentes méthodes pour évaluer le non-recours

Le différentiel ou taux de non-recours (Nr) se calcule à partir du ratio de la population éligible qui reçoit une prestation (NeR) sur le total des individus éligibles (Ne) :

$$\text{Taux de Nr} = \frac{100 - \text{NeR} \times 100}{\text{Ne}}$$

Si NeR est généralement connu, ce n'est pas nécessairement le cas pour Ne; d'où la difficulté pour calculer Nr.

Le non-recours : définition et typologie, Odenore, en ligne, Warin, 2010

Il existe différentes approches permettant d'aborder la question du non-recours. La première typologie, descriptive, vise à mesurer l'intensité et la durée du non-recours, sans vraiment poser la question de ses causes structurelles. Cette dernière a été développée en France par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). La deuxième typologie (Van Oorschot 1991), dynamique, mesure le non-recours en trois phases : **celle du seuil d'entrée de la prestation**, durant laquelle l'individu prend conscience de l'existence de la prestation, **celle des arbitrages**, durant laquelle il évalue les aspects positifs et négatifs d'un recours, et, enfin, **celle de la demande**, à l'occasion de laquelle l'individu décide de recourir et s'engage dans une démarche. Enfin, la troisième typologie, celle de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), explicative, identifie quatre formes de non-recours. Le non-recours est dû à « *une non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue* », il est dû à une « *non-proposition, lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre* », il est dû à une « *non-réception, lorsque l'offre est connue, demandée, mais pas obtenue ou utilisée* » et enfin le non-recours est dû à une « *non-demande, quand l'offre est connue mais pas demandée, abandonnée, ou bien un droit est ouvert mais la prestation non-utilisée* » (Warin, 2016, p. 39).

Les formes de non-recours

Figure 5. Les formes du non-recours.

La non-connaissance , lorsque l'offre n'est pas connue.
La non-proposition , lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'offre.
La non-réception , lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue ou utilisée.
La non-demande , quand l'offre est connue mais pas demandée, abandonnée, ou bien un droit est ouvert mais la prestation non utilisée, un service est accessible mais non sollicité.

Le non-recours aux politiques sociales, Warin, 2016, 39

Comprendre le non-recours pour améliorer les prestations

Ces trois typologies, descriptive, dynamique et explicative, sont compatibles et complémentaires. Elles permettent d'analyser les divers cas de non-recours dans leur singularité et mettent en scène des usagers, très loin

des théories néoclassiques qui prétendent que les individus se saisissent sur un marché donné des biens dont ils ont besoin en opérant des choix rationnels, et restituent en partie la complexité des processus et arbitrages en œuvre dans le non-recours. Même en ce qui concerne les cas de non-demande, d'autres explications rentrent en jeu telles que « *les conflits de normes et de pratiques* ». Ainsi, les prestations qui impliquent l'adoption d'un comportement précis, qui « *véhiculent des modèles de l'accomplissement de soi* » ou qui comportent une injonction à l'autonomie ou à la responsabilité des usagers sont très susceptibles de générer ce type de non-recours. La non-demande peut notamment avoir pour cause « *un dénigrement de ses propres capacités, un découragement devant la complexité de l'accès* » ou encore « *un faible intérêt pour l'offre publique* », si la prestation est faible ou qu'y accéder est compliqué. « *Une non-adhésion aux principes de l'offre* » motive également une non-demande choisie afin de montrer son désaccord, d'exprimer une contestation. Plusieurs de ces raisons mettent en évidence la question du manque de confiance en soi ressentie par les personnes précarisées et fragilisées.

Les différentes formes de non-recours renvoient aux positions sociales, aux psychologies de chacun et à des valeurs individuelles. Elles renvoient également à des politiques publiques d'information et de communication, à des politiques budgétaires, à des types d'organisation en vigueur dans les institutions, aux comportements qu'adoptent les agents sociaux, à l'intérêt des usager-ère-s pour l'offre, à une évaluation d'éventuels risques encourus en cas de demande ou de perception d'une prestation, ainsi qu'à un nombre important d'autres facteurs.

Informers les usager-ère-s afin d'éviter la dégradation des problématiques

Afin de pouvoir mettre sur pied des politiques publiques permettant de lutter efficacement contre la précarisation de la population, il est nécessaire de pouvoir évaluer l'ampleur du phénomène du non-recours et de tenter d'en identifier les causes. Il s'agit évidemment également de combattre ce phénomène, autant que faire se peut. Permettre aux ayants droit des prestations d'y recourir à temps, c'est éviter la détérioration de la qualité de vie des personnes touchées, vivant dans des conditions souvent très précaires. La détérioration des problématiques sociales et économiques de nombreuses personnes implique, à terme, lorsque la situation des personnes non recourantes se dégrade au point qu'elles finissent par s'adresser aux services sociaux, une prise en charge plus complexe. Et cette prise en charge a un coût, tant financier qu'humain. Un travail de prévention digne de ce nom

– conforme aux prescriptions légales d’ores et déjà en vigueur – permettrait à de nombreuses personnes de ne pas se retrouver précarisées, si les services sociaux traitaient leurs problématiques à temps. D’un autre côté, un tel travail de prévention permettrait sans aucun doute des économies financières à moyen-long terme.

Négliger le phénomène du non-recours renvient, en matière de politique publique, à lui conférer une fonction de variable d’adaptation des dépenses sociales, qui ne peut s’exercer qu’au détriment des personnes en difficulté et au préjudice de la cohésion sociale.

Une telle option, le plus souvent fondée sur l’intention de réaliser des économies, relève de surcroît d’une piètre stratégie économique. Au final, les coûts, financiers, sanitaires, humains et sociaux, des interventions tardives qui s’imposeront inmanquablement, seront beaucoup plus importants pour la société qu’une réponse en temps voulu aux ayants droit à des prestations sociales.

Au vu de ces différents arguments nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les député-e-s, d’accorder un bon accueil à cette motion.