h e t s
Haute école de travail social
Genève
Filière Travail Social

h e d s
Haute école de santé
Genève

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

Rapport de recherche

Genève, mars 2019

Hes·so Genève
Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale

Rapport de recherche
Auteurs : Barbara Lucas, Catherine Ludwig, Jérôme Chapuis, Jenny Maggi, Eric Crettaz.
Avec la participation de Aude Bourgeois, Audrey Magat et Maxime Walder
Haute Ecole de Travail Social et Haute Ecole de Santé (HES-SO\\Genève), Genève, Suisse. Mars 2019.

Etude menée avec le soutien de :
HES-SO\\Genève, la Ville de Genève, l'Hospice Général du Canton de Genève, Caritas-Genève, Centre Social Protestant-Genève

Citation conseillée :
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).

« Devant la porte de la Loi se tient un gardien. Ce gardien voit arriver un homme de la campagne qui sollicite accès à la Loi. Mais le gardien dit qu'il ne peut le laisser entrer maintenant. (…)

Comme la grande porte de la Loi est ouverte, comme toujours, et que le gardien s'écarte, l'homme se penche pour regarder à l'intérieur. (…)

- une vie passe, sans que l'homme ne passe le seuil -

- N'est-ce pas, dit l'homme, tout le monde voudrait tant approcher la loi. Comment se fait-il qu'au cours de toutes ces années il n'y ait eu que moi qui demande à entrer ? Le gardien se rend compte que c'est la fin et, pour frapper encore son oreille affaiblie, il hurle:

- Personne d'autre n'avait le droit d'entrer par ici, car cette porte t'était destinée à toi seul. Et maintenant, je vais la fermer. »

Franz Kafka
Devant la loi, 1915

Remerciements

Les auteur.e.s tiennent à remercier ici toutes les personnes, institutions et associations, qui ont contribué à cette recherche et à mieux comprendre le phénomène du non-recours à Genève. En particulier, nos plus chaleureux remerciements s'adressent à :

- Toutes les personnes qui ont accepté de partager leurs expériences de la précarité et du non-recours. La richesse de leurs témoignages a constitué un matériau de recherche sans égal. Elles ont toutes exprimé l'idée de pouvoir, grâce à leurs récits, contribuer à améliorer les choses. Nous avons fait notre possible pour être la hauteur de cette attente.
- Les professionnel.l.es du travail social et les politiques, cadres ou actrices et acteurs de terrain, qui ont accepté d'offrir un peu de leur temps pour faire part de leurs points de vue sur le phénomène du non-recours.
- Les partenaires de terrain du projet, qui ont activement contribué à la bonne réalisation de cette recherche : Alain Bolle, Centre Social Protestant – Genève ; Dominique Froidevaux, Caritas Genève ; Christophe Girod ainsi que Philippe Sprauel ; Nadege Dergalenko, Alain Maeder et Michel Nicolet, pour l'Hospice général; Philippe Schroft, ainsi que Radek Maturana et Francesca Cauvin, du Service social de la Ville de Genève; une pensée particulière à la mémoire de Maria Belen Gomez, malheureusement décédée en 2015, qui a contribué à ce que cette étude voie le jour.
- Un immense merci à toutes celles et ceux qui nous ont ouverts les portes de leurs organisations et services lors de la phase de « recrutement » - ils sont trop nombreux pour être tous nommés, mais citons l'équipe du Trialogue, celle du CAS situé à l'Office cantonal de l'emploi, les équipes des Antennes sociales de proximité du SSVG, et tant d'autres…
- Les partenaires académiques de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore), et en particulier Philippe Warin, Nathalie Blanchet, Héléna Revil et Antoine Rode.
- Nos collègues de la Haute Ecole de Travail Social de Genève et de l'Université de Genève, et en particulier Sophie Rodari (ReaP, Réseau d'études appliquées des politiques publiques, HETS) ; Nicole Lavanchy (HETS); Adriana Ramos (HETS) ; Elisa Banfi (Institut d'Etude de la Citoyenneté, Unige), Jean-Daniel Jimenez (HETS), Jérôme Mabillard (HETS), Sabrina Roduit (Département de sociologie, Unige), Danièle Warynski (HETS) ;
- HES-SO\\Genève qui a soutenu financièrement la recherche, la Haute Ecole de Travail Social (HETS), la Haute Ecole de Santé-Genève (HedS), ainsi que la Ville de Genève, l'Hospice général, Caritas Genève et le CSP Genève qui ont contribué au financement. Merci à François Abbe-Decarroux, directeur de la HES-SO Genève et Joëlle Libois (HETS).
- La HETS, la HEdS, l'Institut d'Etudes de la Citoyenneté (InCite, Unige), le Pôle National de Recherche LIVES et la Haute École de travail social et de la santé (EESP) pour leur contribution financière à l'organisation des séminaires régionaux sur le non-recours.
- Enfin, nous remercions le Département de la Cohésion sociale du canton de Genève, en particulier M. Thierry Apothéloz, Conseiller d'État et M. Marko Bandler, chef de cabinet, ainsi que Mme Esther Alder, Conseillère administrative en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève, pour l'intérêt porté à cette recherche.

Avant-propos

Le projet « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? » a été initié en 2015 en réponse à un appel à projets et à la mise à disposition par la Haute Ecole 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 à la suite de la disparition des deux instruments de financements mis à disposition des chercheurs jusqu'en 2012: le réseau d'études aux confins de la santé et du social (RECSS) et le réseau d'études appliquées des pratiques de santé, de réadaptation/(ré)insertion (RéSaR). Ce projet de recherche sur le non-recours a rencontré l'intérêt de plusieurs acteurs du social dans la canton, qui, suite aux « Assises de la précarité » organisées fin 2013 par la Ville de Genève et un large comité de pilotage (COPIL)[1] souhaitaient poursuivre une réflexion ce thème. Le projet a bénéficié de cette implication et a été mené en partenariat avec quatre acteurs centraux du monde social genevois : l'Hospice général de Canton de Genève, le Service social de la Ville de Genève, Caritas-Genève et le Centre Social Protestant-Genève. Nous avons aussi bénéficié d'une collaboration étroite avec l'Observatoire des non-recours de Grenoble (Odenore).

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. Plus spécifiquement, l'étude a poursuivi trois objectifs principaux: (1) documenter et visibiliser le phénomène du non recours; (2) contribuer à une meilleure compréhension des motifs du non-recours dans le cas des familles à Genève et de ses liens avec la santé; (3) fournir sur cette base des résultats utiles aux professionnel.le.s du social et de la santé. En parallèle aux activités de recherche, nous avons organisé un Séminaire régional sur le non-recours aux prestations sociales (qui s'est tenu à trois reprises à la HETS) et partagé nos résultats préliminaires, à travers une vingtaine d'interventions ou de conférences.

Le présent document rapporte les résultats d'une enquête de terrain menée principalement entre 2016 et 2017. Nous avons interviewé 39 personnes non-recourantes 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. Rappelons enfin que 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.

---

[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).

Table des matières

Liste des abréviations i

Résumé iii

1. Introduction 1

1.1. État des connaissances sur le non recours 3

1.1.1. La littérature internationale : ampleur et facteurs explicatifs du non-recours 3

1.1.2. État de la recherche en Suisse 5

1.2. Les objectifs de l'étude 8

1.3. Cadre d'analyse mobilisé dans cette recherche 8

2. Méthode 11

2.1. Une enquête qualitative 11

2.1.1. Design de recherche 11

2.1.2. Définition du non-recours 13

2.2. Caractériser le régime de prestations sociales 13

2.2.1. Objectifs spécifiques 13

2.2.2. Méthodologie de recherche documentaire 13

2.3. Le point de vue des familles 14

2.3.1. Objectifs spécifiques 14

2.3.2. Collecte des données 14

2.3.3. Traitement et analyse des données 24

2.4. Le point de vue des acteurs du réseau 26

2.4.1. Objectifs spécifiques 26

2.4.2. Collecte des données 26

2.4.3. Traitement et analyse des données 27

3. Le contexte des politiques sociales genevoises 29

3.1. L'évolution des politiques d'aide aux familles précaires à Genève 29

3.1.1. Evolution de la politique cantonale 29

3.1.2. Evolution de la politique de la Ville de Genève 37

3.2. Le dispositif d'aides financières pour les familles à Genève 42

3.2.1. L'offre de soutien aux familles au niveau cantonal 42

3.2.2. Les aides financières de la Ville de Genève 49

3.2.3. Les associations : prestations sociales et lobbying politique 50

3.3. Thématisation du non-recours à Genève 53

3.3.1. Le non-recours dans la documentation officielle 54

3.3.2. La thématisation du non-recours dans l'espace public 54

3.4. Synthèse : Les paradoxes du régime d'aide aux familles genevois 56

3.4.1. Des caractéristiques susceptibles de freiner l'accès aux droits 56

4. Le non-recours du point de vue des personnes concernées 61

4.1. Un rapport contrarié à l'information 62

4.1.1. Les problèmes d'information : une explication spontanée du non-recours 63

4.1.2. Les principaux problèmes d'information évoqués 64

4.1.3. Deux grandes étapes dans la quête de l'information pertinente 67

4.1.4. Ressources et compétences nécessaires pour obtenir les informations 70

4.1.5. Une demande d'accompagnement personnalisé 74

4.1.6. Vers une cartographie des institutions sociales 76

4.2. Un rapport ambivalent aux administrations 80

4.2.1. La peur de perdre son permis de séjour 81

4.2.2. Une fin de non-recevoir au guichet : accueil et premier entretien 85

4.2.3. Des exigences administratives rédhibitoires 88

4.2.4. Les professionnel.le.s : entre mise en cause et reconnaissance 93

4.3. Un rapport genré à l'offre 103
4.3.1. Un refus de la disqualification sociale 103
4.3.2. L'affirmation des valeurs d'autonomie et de responsabilité 113
4.3.3. La pertinence de l'offre: une expérience genrée de la précarité 117
4.4. Les enjeux de santé liés au non recours 128
4.4.1. L'état de santé des personnes interrogées 128
4.4.2. La santé et les différentes sphères de la vie 135
5. Le point de vue des acteurs du réseau 141
5.1. Les manifestations du non-recours 141
5.1.1. Les « étoiles filantes » 141
5.1.2. Les personnes « hors cases » 142
5.1.3. Les recourants « tardifs » 143
5.2. Les explications du non-recours 145
5.2.1. La non-connaissance 145
5.2.2. La non-réception 148
5.2.3. La non-demande 157
5.3. Les conséquences du non-recours 163
5.3.1. La perception des implications pour les familles 163
5.3.2. La mobilisation de ressources alternatives 167
5.4. Problématisation et action sur le non-recours 169
5.4.1. La problématisation du non-recours 170
5.4.2. Solutions envisagées et pratiques face aux cas de non-recours 172
5.4.2. Développer l'information et la communication 172
6. Conclusions 179
6.1. Principaux résultats 180
6.1.1. Trois grand motifs de non-recours 180
6.1.2. Mauvaise santé des familles non-recourantes aux aides sociales 185
6.1.3. Des professionnel.le.s du réseau au non-recours 186
6.1.4. La mise à l'agenda du non-recours : défis et opportunités 188
6.2. Recommandations 190
6.2.1. Quatre champs d'action 190
6.2.2. Mesures envisageables 190
7. Bibliographie 199
8. Annexes 209
8.1. Synthèse de la littérature (2015) 210
8.2. Séminaires régionaux sur le non-recours 212
8.3. Réflexions et propositions d'actions issues du 3ème séminaire régional sur le non-recours 213
8.3.1. Non recours et migration 213
8.3.2. Communiquer pour agir sur le non-recours 216
8.3.3. Soutenir le recours au guichet 218
8.3.4. Non recours et santé 220
8.4. Activités de valorisation de l'étude 222

Liste des abréviations

AELE	Association Européenne de Libre-Echange
ADC	Association de défense des chômeurs
ADR	Activités de réinsertion
AFM	Association des familles monoparentales
AI	Assurance-invalidité
ALCIP	Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité
APAS	Associations pour l'action sociale
ARE	Allocation de retour en emploi
AS	Assistants sociaux
ASLOCA	Association Droits des locataires
ASP	Antenne sociale de proximité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BCAS	Bureau Central d'Aide Sociale
BFH	Berner Fachhochschule
CAPAS	Collectif d'associations pour l'action sociale
CASI	Contrat d'aide sociale individuelle
CAS	Centre d'Action Sociale
CCSI	Centre de Contact Suisses-Immigrés
CES	Conseil Economique et Social
CSIAS	Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale
CSP	Centre Social Protestant
DCSS	Département de la cohésion sociale et de la solidarité du canton de Genève
DGAS	Direction générale de l'action sociale du canton de Genève
EdS	Emplois de solidarités
EESP	Ecole d'Etudes Sociales et Pédagogiques / Haute Ecole de travail social et de la santé
EMS	Établissement médico-social
EPER	Entraide Protestante Suisse – Section Genève
EPI	Établissements publics pour l'intégration
HG	Hospice Général du canton de Genève
HedS	Haute Ecole de Santé – Genève
HETS	Haute Ecole de Travail Social – Genève
HES-SO	Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale
HM	immeubles d'Habitation Mixte
IDHEAP	Institut De Hautes Etudes en Administration Publique
LaMal	Loi fédérale sur l'Assurance-Maladie (832.10)
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (837.0)
LAP	Loi sur l'assistance publique (J 4 05)
LARPA	Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires (E 1 25)
LASI	Loi sur l'aide sociale individuelle (J 4 04)

LCASS	Loi sur les centres d'action sociale et de santé (K 1 07)
LCSMU	Loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (A 2 70)
Letr	Loi fédérale sur les étranger (142.20)
LGL	Loi générale sur le logement et la protection des locataires (I 4 05)
LIAF	Loi sur les indemnités et les aides financières (D 1 11)
LIASI	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (J 4 04)
LIPP	Loi sur l'imposition des personnes physiques (D 3 08)
LMC	Loi en matière de chômage (J 2 20)
LPCC	Loi sur loi sur les prestations complémentaires (J 4 25)
LRDU	Loi sur le revenu déterminant unifié (J 4 06)
MCG	Mouvement citoyen genevois
OASI	Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion du canton de Genève
OCLPF	Office cantonal du logement et de la planification foncière du canton de Genève
OCPM	Office cantonal de la population et des migrations du canton de Genève
OCSTAT	Office cantonal de la statistique du canton de Genève
Odenore	Observatoire des non-recours aux droits et services, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
OPCCF	Office protestant de consultations conjugales et familiales
OSEO	Œuvre Suisse d'Entraide Ouvrière
PCC	Prestations Complémentaires Cantonales
PCF	Prestations Complémentaires Fédérales
PCFam	Prestations complémentaires familiales
PIS	Points info-services
PSP	Politique sociale de proximité
RDU	Revenu Déterminant Unifié
RMCAS	Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale
RSA	Revenu de Solidarité Active
SAM	Service de l'Assurance Maladie du canton de Genève
SCARPA	Service Cantonal d'Avance et de Recouvrement et des Pensions du canton de Genève
SPC	Service des prestations complémentaires du canton de Genève
SRP	Service de réinsertion professionnelle du canton de Genève
SSVG	Service Social de la Ville de Genève
STAREC	STage de REqualification Cantonal
UAC	Unités d'action communautaire de la Ville de Genève
UE	Union Européenne
ULT	Unité logement temporaire de la Ville de Genève

Résumé

L'étude « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? » adresse la question du non-recours aux droits sociaux, un thème jugé prioritaire par les acteurs du réseau social genevois (Assises de la précarité, Département de la cohésion sociale et de la solidarité, 2013). Alors que la recherche internationale sur le non-recours se développe depuis les années 1960, seuls de rares travaux ont été menés en Suisse à ce jour. Cette recherche adresse cette lacune à partir du cas genevois. L'étude se focalise sur le non-recours aux prestations sociales financières du canton et de la Ville de Genève et ses implications en termes de santé. Elle a été menée en partenariat avec quatre acteurs centraux du social - l'Hospice général de Canton de Genève, le Service social de la Ville de Genève, Caritas-Genève et le Centre Social Protestant-Genève - et en lien avec l'Observatoire des non-recours de Grenoble. La recherche poursuit trois objectifs principaux : 1) documenter et visibiliser le phénomène du non recours; (2) contribuer à une meilleure compréhension des motifs du non-recours dans le cas des familles à Genève et de ses liens avec la santé; (3) fournir sur cette base des résultats utiles aux professionnel.le.s du social et de la santé.

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 personne auxquels ils sont destinés et, plus largement, l'État social et 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. En parallèle à cette recherche, nous avons entrepris un travail de sensibilisation à la question du non-recours. Un séminaire régional sur le non-recours aux prestations social a été mis en place. A ce jour, trois séminaires ont eu lieu à la Haute école de travail social de Genève, le dernier le 21 mars 2018, réunissant plus de 120 personnes.

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 26 entretiens auprès d'acteurs du réseau social genevois qui a permis d'identifier la manière dont ce phénomène est perçu par les professionnel.le.s. Par ailleurs, nous avons favorisé le développement de propositions – à travers l'organisation de quatre ateliers, en lien avec les partenaires de l'étude, pour identifier des mesures concrètes facilitant l'accès aux droits (voir en annexe du document).

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, soutenant les familles de travailleur.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 luttes 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 pointer les paradoxes des États sociaux contemporains. Notre enquête met en évidence l'existence à Genève 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.

Premièrement, 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 agir dans son intérêt) – et que la connaissance lorsqu'elle est abordée en lien avec le non-recours, est souvent thématisée 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, 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 mécanisme sont thématisés. 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 apparait 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.

Enfin, 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.

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 terme 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 notre 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 prétériter 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, notre 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 thématisation 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 programment 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, l'étude a permis de générer des propositions, qui, nous l'espérons, seront directement utiles aux professionnel.le.s du social et de la santé.

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 vues des personnes non-recourantes et la mise en évidence des mécanismes susceptibles de générer du non-recours constituent un premier 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.

.

1. Introduction

Il existe en Suisse un certain nombre de personnes qui auraient droit à des prestations sociales et n'en bénéficient pas. L'ampleur et les conséquences de ce phénomène restent méconnus. A Genève, les acteurs du réseau social tirent la sonnette d'alarme depuis quelques années : en 2010, une motion parlementaire demande de faire la lumière sur la pauvreté dans le canton, y compris la « pauvreté cachée ». Fin 2013, la question du « non recours » revient à l'agenda lors des « Assises de la précarité » organisée par la ville de Genève et un large comité de pilotage (COPIL)[2]. De fait, les associations sont régulièrement en contact avec des personnes réticentes à demander une aide publique et les institutions publiques connaissent les cas de recours « tardifs » et leurs conséquences sociales et sanitaires. En revanche, aucune étude n'a à ce jour été menée pour documenter ce phénomène sur le canton.

En Suisse, le non-recours aux prestations sociales est, de manière générale, une thématique sous-investiguée, alors qu'elle fait l'objet depuis de nombreuses années d'une vaste littérature internationale. De fait, c'est plutôt la question de l'« abus » qui occupe l'espace public[3]. Dans ce contexte, ce projet visait à dresser un premier inventaire de la question du non-recours aux prestations sociales publiques financières au niveau du canton et de la ville de Genève et à fournir des clés de compréhension permettant d'agir concrètement pour favoriser l'accès aux droits sociaux des familles. Initiée par des chercheuses de la Haute Ecole de Travail Social (HETS) et la Haute Ecole de Santé (HEdS) de Genève, le projet a bénéficié du soutien de la HES-SO Genève, ainsi que de la collaboration avec un sous-groupe du COPIL[4] issu des Assises de la précarité.

Poser la question du non-recours, c'est s'interroger sur les rapports entre les citoyens et l'État social. Ces dernières décennies, les transformations du contexte social et économique en Europe ont contribué à générer de nouvelles formes de précarité, comme le fait d'être un *working poor* ou de vivre dans une famille monoparentale (Armingeon & Bonoli, 2006; Taylor-Gooby, 2004). Or, les systèmes de protection sociale issus des trente glorieuses – et particulièrement les systèmes corporatistes conservateurs comme celui de la Suisse – peinent à s'adapter à ces « nouveaux risques sociaux » (Palier & Martin, 2008). En Suisse, les réformes récentes de la protection sociale sont caractérisées par une diminution des montants des prestations universelles, la multiplication des prestations ciblées sous condition de ressources, ainsi qu'une individualisation des droits sociaux qui va de pair avec une responsabilisation croissante des bénéficiaires (Bonvin & Dif-Pradalier, 2011; Cattacin, 2006). Dans ce contexte, le non-recours aux prestations sociales publiques pose la question de l'*adaptation* des dispositifs de protection sociale actuels au regard de la complexité croissante des situations sociales vécues.

Une partie de la littérature sur le non-recours privilégie une approche « gestionnaire » de cette question (Warin, 2010b). Dans cette perspective, analyser le non-recours participe d'une volonté d'améliorer l'*effectivité* de l'offre de prestations sociales en garantissant que les prestations définies, notamment les

[2] Comité de pilotage, composé de : Centre Social Protestant (CSP) Genève, Caritas Genève, Collectif d'association pour l'action sociale (APAS), Hospice général du Canton de Genève (HG) et la Haute Ecole de Travail Social de Genève (HETS).
[3] Sur la rhétorique de l'abus, voir notamment Tabin et Probst (2012) ; Frauenfeld et Togni (2007).
[4] Ce groupe, issu des Assises de la précarité et coordonné par Nicole Lavanchy, est constitué de représentants de l'Hospice général (HG), du Service social de la Ville de Genève (SSVG), de Caritas et du Centre Social Protestant (CSP) est centré sur la problématique du non-recours.

prestations financières sous condition de ressources, atteignent leurs publics cibles. Cette approche est à l'origine des premiers travaux sur le thème en Grande-Bretagne, dans lesquels le non-recours apparaît comme l'une des variables permettant d'évaluer l'efficacité du ciblage des prestations et se retrouve aussi dans le *New Public Management* (Hamel & Warin, 2010). Elle met en évidence des facteurs explicatifs liés aux manques de connaissance des prestations par les usagers potentiels ou à des problèmes de mise en œuvre au sein des institutions. Elle permet de soutenir des réformes concrètes de l'administration ou des services, améliorant les conditions d'accueil par exemple.

En revanche, cette approche gestionnaire ne permet pas de rendre compte du fait que de nombreuses personnes sont réticentes ou refusent, en toute connaissance de cause, de recourir à leurs droits. Comme le montrent plusieurs travaux dans les domaines du social ou de la santé, le non-recours peut aussi provenir d'un désintérêt ou un désaccord vis-à-vis de l'offre publique, de réticences ou contraintes échappant à cette offre, ainsi que de la mobilisation d'alternatives à l'aide publique (Rode, 2010; Rossini & Favre-Baudraz, 2004; Warin, 2008). Pour comprendre le phénomène du non-recours, il s'agit donc ne pas se questionner uniquement sur l'effectivité de l'offre, mais aussi sur sa pertinence, à savoir *son sens* pour les usagers.

Parmi les usagers, un cas particulièrement intéressant est celui des *familles,* ou plus précisément des ménages ayant un ou plusieurs enfants mineurs à charge. En premier lieu, la diversité des formes contemporaine de la famille illustre parfaitement la problématique des nouveaux risques sociaux et renvoie à des enjeux de genre caractéristiques du modèle suisse du bien-être[5] (Bertozzi, Bonoli, & Gay-des-Combes, 2008; Kellerhals & Widmer, 2005; Levy, 2010). D'autre part, la pauvreté des familles est un enjeu crucial en Suisse. Ainsi, les couples avec enfants sont surreprésentés parmi les ménages pauvres et sous-représentés dans la statistique de l'aide sociale (Crettaz, Jankowski, Priester, Ruch, & Schweizer, 2009). De plus, les personnes vivant dans une famille monoparentale ou dans une famille nombreuse (3 enfants et plus) sont particulièrement exposée au risque de pauvreté (Office Fédéral de Statistique (OFS), 2014)[6]. Un résultat inquiétant à l'heure où les études les plus récentes (Cooper & Stewart, 2013) confirment que le manque d'argent a un impact direct sur de nombreux indicateurs de bien-être social et sanitaire des enfants.

Dans ce contexte, cette recherche vise à explorer les relations que des familles dans diverses situations de précarité entretiennent avec le *dispositif social genevois*. Il s'agira aussi de décrire la manière dont ce phénomène est *perçu par les acteurs du réseau social*. L'étude a donc pour ambition de fournir des réponses aux questions suivantes :

1. Quelles sont les principales caractéristiques du régime genevois d'aide aux famille en situation de précarité et comment ce régime s'est-il mis en place ?
2. Dans ce contexte, quels sont les principaux motifs des familles à ne pas recourir aux prestations sociales financières cantonales et communales et quel est leur rapport à la santé ?
3. Comment les acteurs du réseau social genevois perçoivent-il le non-recours, quelles explications lui donnent-ils et comment évaluent-ils ses implications ?

[5] On pense aux enjeux autour de la conciliation travail/famille; working poor, familles d'origine étrangère, famille monoparentales ou recomposées etc., enjeux mis en veilleuse durant les trente glorieuses.

[6] http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/04/blank/01/03/05.html

1.1. État des connaissances sur le non recours

Au niveau international, la question du non-recours aux droits sociaux (en anglais « non take-up ») a donné lieu à une riche et abondante littérature scientifique depuis les années 1960 tandis que le volume de recherche consacré à ce sujet ou à ses liens avec la santé en Suisse reste à ce jour extrêmement limité.

En matière de droits sociaux, la diffusion et la conceptualisation du problème du non-recours en Europe est intimement lié aux transformations des régimes de protection sociale. Trois périodes peuvent être distinguées de ce point de vue (Hamel & Warin, 2010). Dès les années 1960, les premiers travaux se multiplient dans les pays anglo-saxons, en réponse aux problèmes d'effectivité des politiques de ciblage caractérisant la protection sociale de ces pays (*means-testing benefits*)[7]. Dans cette perspective, c'est une définition restreinte du non-recours qui domine, liée aux conditions d'éligibilité à des prestations sociales financières.

Par la suite, la problématique du non-recours se diffuse en Europe continentale dans un contexte de transformations des systèmes de protection sociale. La réduction des prestations universelles et le renforcement des prestations ciblées contribuent à remettre à l'agenda la question de l'accès aux droits sociaux pour les populations les plus démunies. Suite aux changements des régimes de prestations, de nombreuses personnes ne remplissent plus les critères d'éligibilité. Des travaux soulignent alors le caractère dissuasif de certaines prestations et mettent l'accent sur les raisons institutionnelles au non-recours (par ex. van Oorschot, 1991, cité par Hamel & Warin, 2010). Pour certains auteurs, la définition du non-recours doit s'élargir pour inclure les personnes qui ne sont plus éligibles (European Commission, 2006; Warin, 2010b).

Enfin, le développement récent des politiques d'activation en Europe à partir de la fin des années 1990 (Barbier, 2013) renforce lui aussi l'intérêt pour les questions d'accès aux droits (Daly, 2002). Le renforcement des contreparties aux droits sociaux, l'individualisation des prestations comme la mobilisation des principes d'autonomie et de responsabilité, transforment le rapport entre les prestataires et les destinataires. Dans ce contexte, la question de la « non-demande » prend de l'importance ; des travaux questionnent notamment la vision « passive » ou « souffrante » ou « irrationnelle » des usagers potentiels de l'offre publique portée par la littérature dominante, de même que l'ambivalence des politiques d'activation. Ces travaux montrent les différentes manières dont les usagers potentiels des services publics se réapproprient et réinterprètent les normes des politiques d'activation ou des politiques de la santé (Rode, 2010; Warin, 2008). Dans la foulée, le champ du non-recours s'élargit, des chercheurs proposant d'englober dans sa définition l'accès aux prestations dans leur ensemble, financières ou non, et incluant les prestations de soins (Rode, 2010; Warin, 2011).

1.1.1. La littérature internationale : ampleur et facteurs explicatifs du non-recours

Ce qui frappe en premier lieu, c'est *l'ampleur estimée du phénomène du non-recours* dans la plupart des pays européens, une ampleur qui dépend du type de prestations. De nombreux pays ont commencé à analyser le non-recours de façon approfondie et quantifiée il y a un certain temps déjà (pour une revue de la littérature antérieure à la fin des années 1990, voir van Oorschot, 1998). Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut mentionner 24 études, réalisées dans un certain nombre de pays européens et aux États-Unis (voir Tableau dans l'Annexe 8.1, p. 210). Ces recherches sont souvent basées sur des enquêtes qui contiennent des informations sur la situation financière et professionnelle des ménages, et essayent d'appliquer des normes d'attributions de diverses prestations sous condition de ressources (mais aussi parfois concernant des assurances sociales). Toutes ces études, portant sur l'aide sociale générale ou sur des prestations sous

[7] En Grande-Bretagne, la question du „non take up of social benefits" se pose dès les années 1930, en lien avec les politiques de ciblage des populations (means-testing benefits) (Warin, 2010b).

conditions de ressources ciblées sur certains groupes de la population, indiquent des taux de non recours substantiels, se situant souvent aux alentours *de la moitié* des personnes potentiellement concernées par ces prestations.

On sait peu de choses sur le cas particulier *des familles* (entendues ici comme ménages avec enfants mineurs) dont le rapport au non-recours semble indéterminé. Ainsi, les études européennes susmentionnées laissent entendre que le fait d'appartenir à un *ménage monoparental* semble réduire la probabilité de non recours, mais pas forcément de façon statistiquement significative (Bargain, Immervoll, & Viitamäki, 2012; Bruckmeier & Wiemers, 2011; Frick & Groh-Samberg, 2007)[8]. Par ailleurs, dans certaines études les *couples avec enfants* semblent avoir une probabilité plus élevée que d'autres ménages de ne pas recourir aux prestations d'aide sociale (Frick & Groh-Samberg, 2007; Kayser & Frick, 2000); au contraire, d'autres travaux semblent indiquer un effet inverse dans certains modèles de régression (Fuchs, 2007). L'effet observé dépend, de toute évidence, des spécifications des divers modèles, notamment du fait de contrôler des variables liées à l'emploi, qui ne sont pas distribuées au hasard d'un type de ménage à l'autre.

De la même manière, les résultats quantitatifs sont peu parlants concernant un éventuel effet *de genre*. Lorsqu'on contrôle pour le type de ménage dans les modèles de régression, l'effet "pur" du genre n'est guère perceptible (Fuchs, 2007), voire parfois contre-intuitif: en Allemagne, un pays dont le régime d'État providence est similaire à celui de la Suisse à bien des égards, le fait qu'un ménage soit "dirigé" par un homme augmente les chances de recourir à l'aide sociale (Bruckmeier & Wiemers, 2011; Frick & Groh-Samberg, 2007). De façon plus descriptive, toujours dans le cas de l'Allemagne, Riphahn (2001) montre que le taux de non recours est légèrement plus élevé dans les ménages "dirigés" par des hommes, une conclusion partagée par Kayser et Frick (2000). Dans les modèles de régression, par contre, l'effet du genre n'est pas significatif (Kayser & Frick, 2000; Riphahn, 2001).

Si la littérature permet de confirmer l'ampleur du non-recours elle fournit aussi des pistes permettant de l'expliquer, notamment en se basant sur diverses catégories de facteurs, correspondants à divers niveaux de la réalité (voir Tableau dans l'Annexe 8.1, p. 210). Au niveau macrosocial, les déterminants politiques (au sens de « policy ») sont mis en avant, ainsi que leur traduction au niveau administratif. Des facteurs politiques tels que l'état des finances publiques, les conditions d'éligibilité, les organismes en charge de l'attribution des prestations, la « générosité » des prestations proposées, ainsi que des facteurs administratifs tels que le niveau de détails du contrôle des revenus et de la fortune, les heures d'ouverture des services sociaux, les procédures d'admission et de prise de rendez-vous, la gestion des langues étrangères, la qualité et la complexité des informations transmises, les locaux dans lesquels se trouvent les services sociaux, etc. ont été soulignés par ces divers travaux.

Au *niveau microsocial,* l'interaction entre les professionnel.le.s du social et les bénéficiaires potentiels joue un rôle décisif (et est influencée par un certain nombre de facteurs administratifs mentionnés ci-dessus) ; la mauvaise compréhension et interprétation des règlements par les bénéficiaires potentiels, la sous-estimation du sérieux de la situation personnelle, les sentiments de honte et d'être rabaissé.e par les travailleur.se.s sociaux, et la recherche de stratégies alternatives sont également des facteurs décisifs mis en avant par les auteur.e.s.

[8] Ces indications sur le profil sociodémographique des personnes ne recourant pas aux prestations auxquelles elles auraient droit, avec un focus sur les ménages avec enfants sont données notamment grâce à des modèles de régression, généralement des modèles non linéaires de type probit, permettant d'isoler l'effet « pur » du type de ménage sur la probabilité de ne pas recourir aux prestations sociales.

1.1.2. État de la recherche en Suisse

En comparaison de la littérature produite dans d'autres pays européens, la littérature sur le non-recours en Suisse est extrêmement limitée (Neuenschwander, Hümbelin, Kalbermatter, & Ruder, 2012). Les rares données disponibles laissent toutefois supposer un phénomène de *grande ampleur*. Ainsi, la fameuse étude nationale sur la pauvreté, produite dans le cadre du PNR 29 (Leu, Burri, & Priester, 1997) estimé le taux de non recours à l'aide sociale/prestations sous conditions de ressource comme se situant dans un intervalle de 45% à 86%, en fonction des éléments inclus dans l'analyse. Fluder et Stremlow (1999) estiment, pour la première moitié des années 1990, un taux de 66% de non recours à l'aide sociale. De son côté Crettaz, dans une étude publiée par l'Office Fédéral de la Statistique (Crettaz et al., 2009), estime qu'un bon quart (28,2%) des personnes pauvres en 2005 - le seuil de pauvreté étant dérivé des normes de la CSIAS - ne perçoivent aucune prestation sociale (rentes vieillesse, assurance invalidité, prestations liées à la maladie ou à un accident, bourse d'étude, réduction des primes de caisse maladie, ni aucune autre forme de soutien financier). Les chiffres les plus précis concernent le canton de Berne, où le taux de non-recours à l'aide sociale atteindrait 26.3% (Hümbelin, 2016). Le non-recours se révèle plus faible en milieu urbain que dans les régions rurales, un phénomène attribué à l'anonymat que procurent les villes.

Il est encore plus difficile de se prononcer sur l'ampleur du non-recours des familles dans le cas suisse, notamment car il n'y a pas, à notre connaissance, d'études contenant des analyses statistiques approfondies telles que celles présentées dans la littérature internationale. On peut toutefois obtenir une réponse indirecte en comparant la statistique de l'aide sociale avec les statistiques sur la pauvreté (Crettaz et al., 2009)[9]. Pour les personnes en âge de travailler, on constate que les ménages monoparentaux sont fortement surreprésentés parmi les ménages pauvres ainsi que parmi les bénéficiaires de prestations d'aide sociale (mais encore plus fortement dans la statistique de l'aide sociale), alors que, au contraire, les couples avec enfants sont légèrement surreprésentés parmi les ménages pauvres et fortement sous-représentés dans la statistique de l'aide sociale (Crettaz et al., 2009). Ceci semble donc confirmer les éléments de réponse tirés des études européennes susmentionnées (plus rigoureuses, car reposant sur des statistiques inférentielles plutôt que descriptives), à savoir que le non recours des ménages monoparentaux est inférieur à la moyenne, et, par contre, pour les couples avec enfant supérieur, voire très supérieur, à la moyenne[10]. En revanche, nous n'avons pas, à notre connaissance, d'information sur les différences de non-recours en fonction du genre.

Les rares travaux ayant abordé de façon approfondie le non-recours en Suisse fournissent des pistes intéressantes pour l'interprétation de ses causes dans le cas de Genève. Ainsi l'une des premières études d'envergure sur ce thème – et à notre connaissance la seule à mobiliser une approche qualitative - est la recherche intitulée Les oubliés de la protection sociale ou « La pauvreté cachée, menée dans le cadre du PNR 45 (Rossini & Favre-Baudraz, 2004)[11]. Cette étude qualitative considère que le ciblage des prestations contient les germes de nouvelles exclusions. Se basant sur 165 récits de vie reconstruits par des travailleurs sociaux, les auteurs pointent l'importance du refus de solliciter les régimes de protection sociale, qui se manifeste dans la moitié des 165 parcours de vie étudiés. Des liens avec des problématiques de santé, de même qu'avec des problématiques d'endettement sont aussi soulignés dans les parcours de vie. Du point de vue des perceptions

[9] Ces dernières établissent si un ménage est pauvre ou non sur la base d'un échantillon représentatif de la population et de données relatives au revenu disponible équivalent du ménage, résultats intéressants si le seuil de pauvreté est dérivé des normes de la Conférence des Institutions d'Action Sociale (CSIAS). En comparant ces deux statistiques avec la composition de la population suisse en termes de types de ménage, on peut savoir quels types de ménages sont surreprésentés au sein de la population monétairement pauvre et parmi les bénéficiaires de prestations d'aide sociale.

[10] Un déterminant important identifié est l'écart de pauvreté, c.à.d. la différence entre le revenu médian de chaque groupe et le seuil de pauvreté : celui-ci est beaucoup plus élevé pour les familles monoparentales (en encore plus élevé pour les personnes seules) que pour les familles avec enfants (Crettaz et al., 2009), indiquant ainsi que les ménages monoparentaux ont une marge de manœuvre beaucoup plus limitée que les couples avec enfants, notamment en termes d'emploi.

[11] Recherche dirigée par Stéphane Rossini et Jean-Pierre Fragnière.

de l'État social, les auteurs soutiennent que les personnes qui se refusent à mobiliser une aide publique expriment la honte et le refus de la dépendance à l'État (voir aussi, sur l'aide sociale, Tabin, 1995). En revanche, les aides associatives sont plus facilement acceptées. Enfin, les étrangers craignent pour le permis de séjour. Plus récemment, notons l'étude très détaillée de chercheur.se.s de la Haute Ecole Spécialiée bernoise (Neuenschwander et al., 2012) qui, sans estimer l'ampleur du non recours, cherchent à quantifier le poids respectifs de divers facteurs explicatifs du non-recours à l'aide sociale, sur la base d'une enquête téléphonique réalisée auprès d'un échantillon de 356 personnes ayant déposé une demande de rendez-vous dans cinq services sociaux de Suisse alémanique. Cette étude confirme des éléments discutés précédemment et apporte de nouvelles pistes pour une analyse du cas genevois.

Elle confirme en premier lieu l'importance de la non-connaissance (les chances d'obtenir des prestations sont liées avec la clarté des informations et les connaissances de l'aide sociale) et de la non réception. Ainsi, le type de procédure mise en place (entonnoir, goulot de bouteille, ou autre) a un impact marqué sur les chances d'obtenir un entretien et ensuite des prestations, ainsi que la « structure » (locaux, heures d'ouverture, etc.). Du côté de la non-demande, l'importance de la honte (« Schamgefühle ») et de la peur de la stigmatisation, mentionnées dans plus de la moitié des cas - éléments déjà pointés dans le cadre du PNR 45 (Rossini & Favre-Baudraz, 2004) – est soulignée. De plus, 55% des répondants pensent que l'aide sociale est reçue par beaucoup de personnes qui n'en ont pas besoin, ce qui montre selon les auteurs que le discours sur les abus à l'aide sociale a été intériorisé. Parmi les pistes nouvelles, on peut souligner l'importance de la recherche d'alternatives à l'aide sociale (plus de 90% des personnes interrogées) et l'estimation d'un temps de battement entre la prise de conscience du problème et le premier contact avec le service social de plus d'une année dans un cas sur quatre. De plus, le lien entre le non-recours et une problématique de santé semble confirmé par le fait que 57% de ces personnes disent avoir renoncé à des dépenses médicales/à des visites chez le médecin ou le dentiste. Pour finir, la recherche soulève un autre domaine problématique qui semble lié au non-recours : la dette. Deux tiers environ des répondants avaient des dettes ou des arriérés de paiement au moment de la prise de contact avec les services sociaux.

Pour le cas genevois, un rapport de 2009 adresse la question de l'adéquation entre les besoins sociaux et les prestations d'aide sociale en ville de Genève dans une perspective plus gestionnaire (Bonoli & Berclaz, 2007). Il confirme que les familles nombreuses et les familles monoparentales comptent parmi les principaux groupes à risque de pauvreté/précarité. Sur la base d'un état des lieux des prestations, d'une analyse quantitative et d'entretiens avec des professionnels, le rapport signale des problèmes d'informations et d'accès aux prestations. Pour les auteurs, les causes du non-recours sont à chercher du côté de la complexification des démarches administratives et du fait « *qu'une part importante de la population n'a pas les outils pour faire face aux exigences d'une société de l'information (…).* » (Bonoli & Berclaz, 2007, p.22)[12].

Enfin, si aujourd'hui, peu de travaux portent sur le non-recours aux droits sociaux en Suisse, un nombre encore plus restreint s'intéresse aux implications de celui-ci pour les individus, notamment en termes de santé. La question se pose plutôt en termes d'accès aux soins (ouverture du système de santé aux différentes formes de marginalité, par ex. Cattacin & Renschler, 2008) ou de renoncement aux soins pour des raisons notamment financières (Office Fédéral de Statistique (OFS), 2013). Cependant, sur la base de données indirectes, on peut penser que le non-recours aux droits sociaux est associé à une santé plus fragile. D'une part, les disparités de santé en lien avec les inégalités sociales sont largement documentées (p.ex. Potvin, Moquet, & Jones, 2010). D'autre part, la santé est également altérée chez les personnes en condition de précarité (Haut Comité de la Santé Publique, 1998) qu'il s'agisse de santé physique (Lecomte, Mizrahi, &

[12] Les auteurs renvoient à un rapport de Amos et al. (2006) selon lequel « entre 1/3 et la moitié de la population genevoise a un niveau de compréhension qui ne lui permet pas résoudre les problèmes de la vie quotidienne.» (Bonoli & Berclaz, 2007, p.22).

Mizrahi, 1996) ou psychologique (Bresson, 2003). On pourra cependant noter qu'aussi bien dans le cas des inégalités sociales que de la précarité, la question d'un lien de cause à effet demeure débattue. Aujourd'hui, il n'est toujours pas clair si une santé plus fragile mène à – et/ou résulte de – conditions économiques et sociales défavorables (Bresson, 2003).

Dans l'ensemble, la littérature disponible à ce jour décrit des taux importants de non-recours dans toute l'Europe, qui semblent dépendre du type de prestations et notamment de leur caractère plus ou moins ciblé. En référence à la typologie sus-citée, les facteurs liés à la « non compréhension » ou à la « non-réception » comptent parmi les plus souvent cités mais plusieurs travaux soutiennent l'hypothèse de l'importance de la « non-demande ». Ainsi, il apparaît que pour comprendre véritablement le phénomène du non-recours (en l'occurrence dans le cas de Genève), une connaissance du contexte institutionnel et politique, comme des raisons exprimées par les personnes concernées elles-mêmes, se révèle nécessaire. En Suisse, il n'y a pas eu à notre connaissance d'enquête qualitative de ce type. Les positions des personnes non-recourantes sont en effet reconstruites sur la base du discours des professionnels (Bonoli & Berclaz, 2007; Rossini & Favre-Baudraz, 2004) ou établies à partir du cas de personnes ayant recouru, et cela sur la base d'un questionnaire standardisé (Neuenschwander et al., 2012).

Par ailleurs, il n'y a pas ou peu de travaux permettant de rendre compte spécifiquement du non-recours des familles et la littérature est, à notre connaissance, étrangement silencieuse sur la dimension genrée de ce phénomène. Les données disponibles issues d'enquêtes quantitatives ne montrent pas de relation claire entre sexe et non-recours, mais cela ne signifie pas que le phénomène ne soit pas genré. En effet, une large littérature renvoie au caractère genré de l'État et de l'État social suisse en particulier, laissant supposer que les institutions sociales sont traversées par des enjeux des genre (p. ex. J. Lewis, 1992; pour la Suisse: Martin, 2002; B. Studer, 1996) et soulignant notamment la force du maternalisme dans l'origine et le développement des politiques sociales (Skocpol, 1995; pour la Suisse : Giraud & Lucas, 2009, 2013).

Ainsi, en nous basant sur les acquis de la littérature sur la dimension genrée de l'État social ainsi que sur les nombreux travaux abordant cette question d'un point de vue sociologique, nous posons l'hypothèse que ces manières de parler et de donner du sens à la précarité et à l'aide sociale se distinguent significativement sur certains points (y compris au sein des couples partageant pourtant une même situation) mais peuvent aussi se rejoindre. Il s'agira d'analyser les discours des hommes comme celui des femmes à la lumière des constructions de genre que la littérature a largement documenté, y compris dans le cas suisse. Cela signifie être attentif, par exemple, aux valeurs à caractère « masculin » ou « féminin » et à la manière dont elles sont mobilisées par les hommes et les femmes et dans quels buts. Ainsi une étude récente se basant sur des entretiens auprès de 41 parents italien.ne.s de classe moyenne vivant dans la précarité montre comment les pères interrogés valorisent le soin aux enfants et élaborent des normes du bon père en rupture avec les modèles traditionnels, en lien avec le fait que la précarité de leur emploi leur donne du temps à consacrer à la famille. En revanche, ils ne remettent pas en cause la norme du père/mari « gagne-pain » (Carreri, 2014). Notons enfin qu'une riche littérature montre combien les perceptions de santé se révèlent elles-mêmes genrées (sans parler ici de l'état de santé objectif, p.ex. García-Calvente et al., 2012).

Dans ce cadre, cette recherche sur le non-recours aux prestations sociales à Genève adressera principalement la question de la pertinence des prestations disponibles. Dans l'analyse des politiques publiques, la pertinence renvoie au *« lien qui existe – devrait exister – entre les objectifs définis dans le programme politico administratif d'une part et la nature et la pression du problème public à résoudre d'autre part* » (Knoepfel, Larrue, & Varone, 2006, p.258). Si la « nature » du problème public peut certes être définie a priori par le chercheur, nous nous inscrivons dans les approches plus interprétatives qui, à la suite de Max Weber, insistent non pas sur la nature d'un problème, mais sur le sens donné à l'action sociale par les acteurs

eux-mêmes[13]. Dans cette perspective, c'est le rapport social à l'offre publique et aux institutions qui sera ici questionné dans une perspective de genre, à partir du cas particulier des familles en situation précaire. Pour sa part, la réflexion en termes d'effectivité sera notamment nourrie par les résultats quantitatifs sur l'ampleur et les caractéristiques du non recours à Genève, les discussions et focus groups avec les acteurs partenaires et une partie des résultats des entretiens qualitatifs.

1.2. Les objectifs de l'étude

Menée en partenariat avec quatre acteurs centraux du social à Genève, à savoir l'Hospice général (HG), le Service Social de la Ville de Genève (SSVG), Caritas, et le Centre Social Protestant (CSP), la recherche poursuit les objectifs suivants :

- Rendre visible le phénomène du non-recours aux droits sociaux, une réalité ignorée des statistiques et rapports officiels cantonaux à ce jour ;
- Contribuer à une identification des principaux motifs du non-recours aux prestations financières des familles, dans le contexte du régime de protection social genevois;
- Décrire la manière dont ce phénomène est perçu au sein du réseau d'action sociale genevois
- Explorer les liens des non-recours dans les domaines du social et de la santé et stimuler la recherche sur ce thème dans le domaine de la santé.
- Fournir sur cette base des résultats utiles aux décideurs et professionnels du social et de la santé et, ultimement, aux personnes en situation de précarité.

1.3. Cadre d'analyse mobilisé dans cette recherche

Dans le cadre de cette recherche, nous nous appuyons principalement, pour analyser le non-recours, sur la typologie développée par l'Observatoire des non-recours de Grenoble (Warin, 2016b)[14]. Cette typologie permet de distinguer quatre formes de non-recours :

La non connaissance : L'offre n'est pas connue par les personnes éligibles, par manque d'information ou manque de compréhension.

La non réception : L'offre est connue, demandée, mais pas obtenue, par difficulté à mener une démarche administrative ou du fait des procédures ou des pratiques des professionnels.

La non demande : L'offre est connue mais pas demandée, par choix ou par contrainte. La non-demande renvoie une réticence à demander de l'aide ou à entrer en lien avec l'État, par crainte (stigma, désintérêt ou désaccord sur les normes (par exemples des normes contraignantes).

La non proposition : L'offre n'est pas proposée par les professionnel.es, notamment du fait d'un manque de connaissance de l'agent.e ou de la volonté de protéger la personne

[13] « Nous appelons sociologie […] une science qui se propose de comprendre par interprétation l'activité sociale, et par là d'expliquer causalement son déroulement et ses effets. Nous entendons par activité un comportement humain […] quand, et pour autant que, l'agent ou les agents lui communiquent un sens subjectif (…). » (Weber, 2003)

[14] Cette typologie a été élaborée selon ses auteurs afin de dépasser les limites du modèle d'analyse de van Oorschot (1995) tout en préservant sa perspective dynamique.

Si aucun taux global de non-recours n'a été calculé pour chacun des types, les résultats de recherches portant sur des offres particulières indiquent une forte récurrence des explications par la non-connaissance et la non-réception (Warin, 2011).

Dans notre enquête, cette typologie a été mobilisée de manière heuristique - afin de nous aider à regrouper et à donner sens aux différentes explications du non-recours recueillies, tant auprès des personnes non-recourantes qu'auprès des acteurs du réseau social, sans pour autant chercher à « plaquer » impérativement cette grille de lecture sur les récits.

2. Méthode

2.1. Une enquête qualitative

Cette enquête s'inscrit dans une démarche qualitative, tant dans ses objectifs que dans sa méthodologie de recherche. Du point de vue des *objectifs,* elle vise à produire un premier état des lieux des mécanismes qui entrent en jeu dans le non-recours aux prestations sociales à Genève, en mettrant à jour *le sens* que les acteurs donnent à leur distance aux institutions. L'objectif n'est donc ni de quantifier le non-recours, ni de l'expliquer par des facteurs précis ou des lois générales – mais bien de chercher à le *comprendre,* en mettant en évidence la *diversité des motifs* qui peuvent l'expliquent et en décrivant les *processus* qui le sous-tendent, dans le *contexte* du régime de prestations sociales genevois. En complément à ce projet qualitatif - une analyse statistique des données disponibles permettant quantifier l'ampleur du non-recours à l'aide sociale au sens large sur le canton de Genève – a fait l'objet d'une demande de financement distincte et sera menée en 2019[15].

Du point de vue méthodologique, la démarche de recherche qualitative se caractérise par un processus réflexif, valable à chaque étape de la recherche (Hammersley & Atkinson 1995: 24). En l'occurrence, des ajustements relatifs au corpus d'entretien ont été effectués en cours de recherche en fonction des premières analyses et les concepts élaborés en début de projet ont évolué selon les résultats intermédiaires. Cela signifie aussi que les *résultats théoriques* sont produits dans un processus *itératif*, un va-et-vient entre la théorie et les données (Lewis 2003, Braun & Clarke 2006). Bien que notre lecture ait été orientée par la typologie des formes du non-recours de l'Observatoire des non-recours de Grenoble, nous avons cherché à rester le plus possible « ouverts » à ce que les récits pouvaient mettre en évidence, au plus près de la formule de Janesick « *Open but not empty minds* » (in Janesick, 2000; J. Lewis, 2003, p.49).

Au vu de ce qui précède, le présent rapport présente un premier compte-rendu des grandes dimensions à travers lesquelles se manifeste le non-recours sur un territoire donné – en l'occurrence la Ville de Genève (contexte institutionnel et politique, perceptions des personnes concernées, perception des acteurs du réseau social, propositions de solutions émanant des acteurs du réseau). Ces résultats permettent de mettre à jour les principaux processus qui peuvent mener au non-recours dans le contexte genevois et de formuler de nouvelles hypothèses pour comprendre le non-recours.

2.1.1. Design de recherche

L'étude porte sur le non-recours aux prestations sociales financières des personnes vivant sur le territoire de la **Ville de Genève**, à savoir dans un contexte urbain caractérisé par la densité et la diversité de sa population (2ème Ville de Suisse, avec un peu plus de 200'000 habitants, dont 48,7% d'étrangers fin 2017). Ces personnes peuvent bénéficier de prestations sociales de la Ville de Genève ainsi que de prestations cantonales ou fédérales. Dans cette étude de cas, la Ville de Genève est située dans son contexte cantonal et fédéral,

[15] « Mesurer le non-recours aux prestations sociales pour mieux le comprendre. Ampleur du phénomène pour diverses prestations de ressources sur la base de données discales et sociales » Sous la direction d'E. Crettaz et B. Lucas, HETS de Genève. Financement : Commission scientifique du Domaine Travail social de la HES-SO. MENORE 66879/TS-RAD16-61

selon la méthodologie des « *embedded case studies* » (Yin, 2009) – particulièrement adaptée à l'analyse des régimes de prestions sociales locaux.

Nous avons choisi de nous intéresser aux cas particuliers des **familles,** en nous ciblant sur le cas de personnes ayant au moins un enfant à charge. En effet, la diversité des formes contemporaines de faire famille et les enjeux auxquels ces familles sont confrontées – notamment la difficulté à « concilier » les temps familiaux et professionnels – illustrent bien la problématique des « nouveaux risques sociaux » (Bonoli, Bertozzi, & Gay-des-Combes, 2005) et renvoie à des enjeux de genre caractéristiques du modèle suisse du bien-être (Giraud & Lucas, 2009, 2014; Kellerhals & Widmer, 2012; Martin, 2002). En sus, la pauvreté des familles est un enjeu crucial en Suisse. Les personnes vivant dans une famille monoparentale ou dans une famille nombreuse (3 enfants et plus) sont particulièrement exposées au risque de pauvreté (Office Fédéral de la Statistique (OFS), 2015, p.88-89 et 93). Cependant, si les couples avec enfants sont surreprésentés parmi les ménages pauvres ils sont sous-représentés dans la statistique de l'aide sociale (Crettaz et al., 2009) ce qui interpelle du point de vue de l'accès aux droit. Enfin, ce choix permettait de rejoindre les projets du Copil suite aux Assises de la précarité.[16]

Dans cette perspective, le *design* de cette recherche se compose de **quatre volets** distincts, mais complémentaires:

1. Une **reconstruction historique et une analyse documentaire** permettant de caractériser le régime de prestations sociales à disposition des familles précaires sur le territoire de la Ville de Genève et de situer le non-recours dans ce contexte;
2. Des **entretiens semi-directifs approfondis auprès de parents en situations précaires** permettant de mettre en évidence le sens que ces personnes donnent au fait de recourir (ou non) aux prestations sociales financières, ainsi que d'appréhender leur rapport à la santé ;
3. Des **entretiens semi-directifs auprès des professionnel.e-s du social du canton**, dont l'objectif est de saisir la perception du phénomène du non-recours et des personnes non-recourantes par les acteurs du réseau social genevois ;
4. L'**organisation de groupes de discussion** - dans le cadre du troisième séminaire sur le non-recours qui s'est tenu le 21 mars 2018 à la HETS de Genève - permettant de confronter une sélection de nos premiers résultats de recherche aux perceptions des professionnels de terrain et de générer des propositions de mesures concrètes pour faciliter l'accès aux droits.

La méthodologie mobilisée pour les trois premiers volets est décrite dans la suite de ce chapitre. Les résultats des groupes de discussion. La mise en place, le déroulement et le compte rendu des groupes de discussion sont décrits en détails en Annexe (section 8.3, p. 213).

Rappelons ici qu'un volet supplémentaire de cette étude - une mesure quantitative du non-recours à l'aide sociale au sens large à Genève – a fait l'objet d'une demande de financement distincte (projet MENORE, voir note précédente) dont les résultats seront présentés lors du 4ème séminaire régional sur le non-recours, à l'automne 2019.

[16] Ce choix fait également suite aux Assises de la précarité de 2013 : http://www.ville-geneve.ch/fileadmin/public/Departement_5/Documents_d_actualite/2013/assises-precarite-ville-geneve.pdf, et aux demandes du COPIL (Service social de la ville de Genève, du Service de la jeunesse de la ville de Genève, de Caritas, du Centre Social Protestant, du Collectif d'associations pour l'action sociale, de la direction de l'Action sociale de l'Hospice général et de la Haute Ecole de Travail social).

2.1.2. Définition du non-recours

La définition retenue pour cette recherche s'inspire de celle proposée par l'Observatoire du non-recours de Grenoble, considérant que le non-recours « *renvoie à toute personne qui – en tout état de cause - ne bénéficie pas d'une offre publique, de droit et de service, à laquelle elle pourrait prétendre.»* (Warin, 2010b, p.3). Appliquée au contexte de cette étude, nous entendons par personne non-recourante *toute personne qui – en tout état de cause - ne bénéficie pas ou n'a pas bénéficié d'une offre publique de prestations sociales financières de la Ville ou du canton de Genève - à laquelle elle pourrait prétendre.* Cette définition large inclut dans la population « non-recourante » les personnes qui ne sont plus éligibles, ou des personnes qui ne le sont pas, mais pourraient l'être et n'ont pas fait de démarche pour le vérifier.

Cette définition inclut les prestations financières au sens large. Elle ne se restreint pas à l'aide sociale, comme c'est souvent le cas dans la littérature, mais permet d'inclure le non-recours à d'autres prestations, comme les allocations chômage ou les allocations familiales. Par contre, le non-recours aux prestations non financières, tout comme le non-recours aux prestations financières des acteurs associatifs ne font pas partie du champ de cette recherche, si ce n'est de manière indirecte. En effet, nous nous sommes interrogé.e.s sur les alternatives mobilisées en l'absence de soutien financier public, et dans ce contexte, la question du recours aux associations s'est posée.

2.2. Caractériser le régime de prestations sociales

2.2.1. Objectifs spécifiques

Le non-recours aux droits sociaux, tout comme la perception que les professionnel.l.es du social peuvent avoir de ce phénomène, ne prennent leur sens que dans le contexte d'un régime de prestations sociales donné. La première partie de la recherche a donc visé à (1) décrire ce régime de prestations de façon synthétique (2) reconstruire la mise en place des politiques de lutte contre la précarité des familles à Genève à l'articulation des politiques familiales et des politiques de lutte contre la pauvreté et (c) caractériser ce régime de protection social au regard de la littérature disponible sur le non-recours. L'objectif est d'identifier les caractéristiques des politiques susceptibles d'avoir un impact sur le recours aux prestations. Ce contexte historique, institutionnel et politique permet aussi de mieux comprendre le discours des professionnel.le.s ou des personnes non-recourantes. La description a porté d'une part sur le développement des politiques familiales et des politiques *cantonales* de lutte contre la précarité puis, de façon plus spécifique, sur le développement des *politiques sociales de la Ville de Genève*. La Ville de Genève se distingue des autres communes suburbaines du canton est le fait que le service social est exclusivement orienté vers l'action communautaire et ne propose pas d'accompagnement social individuel. Cette partie de l'enquête n'inclut toutefois pas la situation des autres communes. Les problématiques soulevées à l'échelle municipales sont donc celles de la Ville de Genève. Une attention a aussi été portée aux rôles des associations dans le canton.

2.2.2. Méthodologie de recherche documentaire

Le régime de prestation genevois a été étudié en prenant en compte son évolution des années 1990 à la fin de l'année 2017, début de l'année 2018**.** L'analyse principale ayant été menée en 2017, elle ne prend donc pas en compte les changements significatifs qui ont eu lieu courant 2018, notamment les élections du Grand Conseil et du Conseil d'État et les changements récents dans la direction et l'organisation des départements. De même, les transformations concrètes les plus récentes qui se déploient depuis 2016 au sein de l'Hospice général sont évoquées mais n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie. Autrement dit, le chapitre consacré du contexte politique dresse un état des lieux pour l'année 2017, même si nous avons

cherché, dans un deuxième temps, à actualiser certaines informations. Les montants des prestations cités sont ceux de l'année 2017.

Cette partie de la recherche se base sur la combinaison de différentes sources : (a) littérature secondaire; (b) analyse documentaire : littérature grise et documentation disponible (législations et règlements d'application, rapports de commissions, discours officiels), (c) revue d'articles de presse. Par ailleurs, nous avons croisé ces données avec les éléments de contenu issus des 26 entretiens menés auprès des acteurs du réseau social genevois, lorsqu'ils permettaient d'améliorer notre compréhension du système, et bénéficié des échanges réguliers avec nos quatre partenaires de terrain.

Enfin, les résultats de cette partie de la recherche ont été transmis en juin 2018 à nos interlocuteurs au sein de nos quatre institutions partenaires (HG, SSVG, CSP, CARITAS), dans l'esprit des « entretiens-validation » (Bauer, 1999) visant à contrôler l'exactitude et la pertinence des résultats à travers un échange avec les parties directement concernées et qui furent, en l'occurrence, des acteurs de la mise en place de ses politiques. Ces derniers ont ainsi pu signaler des erreurs factuelles ou des éléments manquants et proposer des actualisations, dans le respect de l'autonomie de la recherche. Leur retour nous a aussi rendu attentifs à aux différentes réceptions possibles d'un même passage. L'équipe de recherche a tenu compte de ces remarques dans la mesure où elles amenaient une plus-value en terme de contenu et de compréhension du système. Nous restons toutefois seuls responsables de ce chapitre et de ses imperfections.

2.3. Le point de vue des familles

2.3.1. Objectifs spécifiques

D'un point de vue théorique, la littérature suisse et internationale met en évidence différents facteurs expliquant le non-recours. Parmi les déterminants les mieux documentés, on notera le manque d'information, les facteurs financiers (des montants considérés trop bas ou une durée d'égilibilité jugée trop courte) et les procédures administratives coûseuses en temps et dont le résultat est incertain. Dans ce contexte, l'apport d'une analyse qualitative menée auprès de familles est double. D'une part, elle permet d'identifier les principaux motifs de non-recours du *point de vue de ce public spécifique* et de faire émerger, le cas échéant, des déterminants propres au fait d'avoir des enfants à charge. D'autre part, l'analyse qualitative fait apparaître les différents *systèmes de sens* dans lesquels les déterminants identiés s'inscrivent. Il s'agit alors de *comprendre* le non-recours – en restituant les modes plus larges de justifications (Beltran 2017) et en mettant en évidence les processus sociaux qui expliquent ce non-recours.

Dans le cadre du présent rapport orienté vers la production de résultats utiles à l'action, notre objectif se limite à identifier, sur la base de ces entretiens approfondis, les principaux motifs exprimés et les différentes logiques sociales à l'œuvre dans le non-recours des familles. Cela permettra de pointer les domaines sur lesquels il peut être pertinent d'agir pour prévenir ou diminuer le non-recours dans le contexte genevois.

2.3.2. Collecte des données

2.3.2.1 Logique de constitution du corpus

2.3.2.1.1 Critères communs

La recherche et la sélection des personnes participant à notre enquête a d'abord impliqué de déterminer les critères d'inclusion dans le corpus, à savoir en premier lieu des caractéristiques partagées par l'ensemble des personnes interviewées, en terme de situation familiale, de rapport aux aides sociales publiques et de résidence. Les points communs conditionnant la réalisation d'un entretien approfondi étaient les suivants :

Situation familiale : *La personne est un adulte avec au moins un enfant mineur à charge.* Aucun autre critère n'a été appliqué de façon à ne pas donner à cette définition un contenu légal ou normatif (par exemple en terme d'hétérosexualité présupposée). Notons que ce critère opérationnalise néanmoins le concept de famille dans un sens restreint, au regard de la question plus large du rapport complexe entre l'État social et les relations de solidarité familiale (Giraud & Lucas, 2006). En nous focalisant sur les parents d'enfants mineurs, nous excluons de notre corpus (et de notre réflexion) la problématique du rapport que les institutions sociales entretiennent notamment aux personnes qui soutiennent financièrement et/ou prennent soin de leurs frères ou sœurs ou de leurs ascendants (particulièrement les désormais nommés « proches aidants »).

Non-recours : La personne se reconnait dans une situation financière difficile. Elle ne bénéficie d'aucune aide publique cantonale ou municipale, ou n'en a pas sollicitée ou obtenue certaines, ou est restée durant une longue période sans la/les solliciter ou la/les obtenir. Ce critère correspond à l'auto-évaluation que les personnes font de leur situation et du non-recours, sachant que le terme de « non-recours » n'a pas été utilisé dans les prises de contact ou alors a dû être explicité. Dans la plupart des cas, les entretiens ont révélé d'autres situations de non-recours, que les personnes n'avaient pas évoquées lors du premier contact. Par ailleurs, nous n'avons pas cherché à vérifier si la situation de non-recours correspondait ou non à la définition « orthodoxe » du non-recours, mobilisée dans les analyses quantitatives[17].

Ville de Genève : *La personne réside en Ville de Genève*. Ce critère s'est révélé particulièrement limitatif en pratique. Comme nous l'expliquons plus loin, trouver des personnes remplissant les deux premiers critères n'a pas été chose aisée et l'intervention d'un troisième critère nous a obligé à exclure un certain nombre de « candidats ». Nous avons finalement assoupli ce critère de résidence Ainsi, sur 39 personnes interviewées, 30 personnes vivent en Ville de Genève et 9 sur d'autres communes du canton. Cet assouplissement nous a permis d'avoir un nombre d'entretiens suffisant pour rendre compte du rapport des habitant.e.s concerné au Service social de la Ville de Genève et à ses prestations. Par ailleurs, cela nous a permis d'augmenter la diversité du corpus à des cas de personnes susceptibles de se faire accompagner à titre individuel, dans la constitution de leurs dossiers, par les services sociaux municipaux, ce qui n'est pas dans le cahier des charges des travailleurs sociaux du SSVG.

2.3.2.1.2 Diversité du corpus

Dans ce cadre de ces critères communs, nous avons, par contre, suivi une stratégie de maximisation de la diversité du corpus (Patton, 2002). La diversité des situations de vie des personnes interviewées apparaît alors comme une manière d'assurer la validité des résultats malgré le petit nombre de cas, puisque les éléments de discours qui se retrouvent dans tous ou une grande partie des entretiens sont ainsi susceptibles de contribuer à une compréhension du non-recours des familles en général. Par ailleurs, les différences significatives peuvent être rapportées, le cas échéant, aux caractéristiques des personnes concernées, afin de les resituer, le cas échéant, dans leur contexte particulier. Les critères retenu pour représenter cette diversité des familles non-recourantes concernent d'une part des caractéristiques socio-économiques et d'autre part, le rapport aux institutions sociale. Ainsi nous avons cherché à rencontrer des personnes dont la situation diffère en terme principalement en terme de :

- Genre (des hommes et de femmes)
- Nationalité (Suisse et étrangers) et statut de séjour (permis B ou C)

[17] Comme l'explique Philipe Warin (2016b) la définition orthodoxe permet de calculer un taux de non-recours, entendu comme le différentiel entre population potentiellement éligible et population effectivement bénéficiaire. Selon cette approche orthodoxe, on ne peut parler de non-recours et le mesurer que lorsqu'une population potentiellement éligible est identifiée, ce qui n'est pas le cas ici.

- Statut familial (monoparental ou couple) ;
- Rapport à l'emploi (personne en emploi ou sans emploi)
- Rapport aux institutions sociales. Plus précisément, notre objectif était d'identifier des personnes dans trois catégories de situations : (a) **Non demande et non-connaissance** : environ 20 personnes n'ayant pas recouru à au moins une aide publique (HG, SPC, SSVG ou autre) alors qu'elles y auraient – potentiellement- droit. Recrutement : d'une part, par l'intermédiaire de nos partenaires associatifs (Caritas et CSP) et du SSVG. D'autre part, pour éviter de n'interviewer que des personnes passées par ces structures, en mobilisant d'autres acteurs ou d'autres stratégies de recrutement (voir point suivant) ; (b) **Non-réception** : environ 10 personnes ayant entrepris des démarches auprès d'une institution publique, mais n'ayant au final pas bénéficié de la prestation. Recrutement : avec l'aide de l'Hospice général ainsi qu'à travers les stratégies citées ci-dessus ; (c) **Recours « tardif »** : environ 10 personnes ayant recouru relativement tardivement. Recrutement : avec l'aide de l'Hospice général et du SSVG, ainsi qu'avec les autres méthodes de recrutement.

2.3.2.2 Recrutement des personnes interviewées

2.3.2.2.1 Implication des partenaires terrain

Avec les partenaires formels de la recherche[18], nous avons mis en place des procédures dans le but d'identifier puis d'entrer en contact avec des personnes correspondant aux critères de la recherche. En fonction du public cible de chacune des organisations et de la multiplicité de leurs sites et missions, nous avons sélectionné les services à même de participer au recrutement et négocié les termes de la collaboration. Nous sommes partis de l'hypothèse que chaque institution partenaire permettrait de recruter des cas correspondant à un type de non-recours, à savoir : pour l'Hospice général : recours tardif et non réception ; pour le SSVG : non réception et non demande et non connaissance. ; pour Caritas et le CSP, non réception, non demande et non connaissance.

Avec **l'Hospice général**, nous avons effectué une première phase de demande par le *mailing interne* de l'institution à l'ensemble des assistantes sociales (AS). Dans le but de maximiser la qualité des canaux de recrutement, nous nous sommes aussi *rendus sur place, dans les CAS*. Nous avons sélectionné 7 Centres d'Action Sociale (CAS) sur les 9 en ville de Genève (20 sur l'ensemble du canton). 2 CAS ont été écartés : l'un en raison de sa réorganisation, l'autre en raison de sa taille réduite. Dans 2 de ces CAS, nous avons présenté la recherche uniquement à la personne responsable. Dans les 5 autres, nous avons pu intervenir lors d'un colloque d'équipes, généralement pendant une demi-heure, questions comprises. L'accueil a été dans l'ensemble très bon et les professionnels semblaient intéressés. Seul un cas a pu être remonté de cette manière après de multiples relances auprès des CAS.

Nous avons également procédé à des *observations non-participantes et à 6 séances d'Informations Collectives.* Ces séances sont imposées aux futurs bénéficiaires entre le moment de la demande et de la présentation des documents à fournir et le premier rendez-vous avec un AS pour l'ouverture du dossier. Lors de ces séances, nous avons tenté d'entrer en dialogue avec des personnes recourantes (tardivement) et ayant encore la possibilité d'abandonner, pour leur présenter notre recherche et leurs proposer de participer. Le contexte obligatoire et collectif s'est avéré peu propice au recrutement. Nous avons donné une fiche explicative contenant nos coordonnées et n'avons eu aucun de retour. Enfin, nous avons pu bénéficier de la *participation active du CAS situé à l'OCE*. Des dossiers ont été présélectionnés et anonymisé par ces services. Puis, nous avons sélectionné parmi les dossiers des personnes qui ne sont jamais représentées au guichet 42 cas, puis 17. Après ce processus, le service s'est chargé de prendre contact avec les personnes sélectionnées. Nous

[18] Pour rappel : l'Hospice général, le Service social de la Ville de Genève, Caritas et le Centre Social Protestant.

avons ainsi obtenu les coordonnées de 5 personnes d'accord pour un premier contact téléphonique de notre part. Ce premier contact visait à expliciter notre démarche d'enquête et à vérifier les critères d'inclusion. Au final, nous avons pu réaliser un entretien suite à cette démarche.

En partenariat avec le **Service social de la ville de Genève (SSVG)**, nous avons, d'une part, convenu d'une procédure de prise de contact via les AS de l'Unité de Logement Temporaire (6 cas remontés) et, d'autre part, de sonder les personnes des terrains de lutte contre l'exclusion et des Points Infos-Service. Concernant les contacts sur le terrain, il s'est avéré que les personnes fréquentant les espaces de lutte contre l'exclusion ne correspondaient pas aux critères de la recherche. Parmi les Points Infos-Service, nous avons pu effectuer plusieurs présences, notamment en compagnie d'écrivains publics, grâce à l'implication de la responsable. Nous n'avons pas trouvé de personnes remplissant les critères et susceptibles de témoigner. Par ailleurs, nous avons mis en place une procédure d'appel à témoignages dans le cadre de l'Action impôts du SSVG. Les professionnels ne sont pas parvenus à recruter des personnes d'accord de témoigner. Au final, 8 cas ont été remontés ; pour 3 entretiens réalisés.

Enfin, **avec Caritas et le CSP,** en accord avec les directions, nous avons fait passer notre demande à l'interne. Puis, devant les multiples questions des AS et la difficulté à faire remonter des cas, nous avons effectué, dans chaque institution, une séance de présentation de la recherche auprès de l'ensemble des AS. Ces présentations ont permis de clarifier notre demande et, également, de préciser le rôle des partenaires dans la récolte des données et les objectifs de la recherche. Au final, 10 cas ont pu être remontés ; pour 6 entretiens réalisés.

2.3.2.2.2 Autres stratégies de recrutement

Afin de minimiser les biais lié à un recrutement qui passerait exclusivement par l'intermédiaire des quatre grandes organisations partenaires, susceptibles d'orienter vers nous des cas qui correspondent à « leur » vision du non-recours des familles - nous avons multiplié les prises de contact et les présences dans différents autres types de lieu, partant aussi de l'hypothèse que des présences sein de réseaux socio-sanitaires et, également, religieux ou communautaires pouvait nous permettre de rencontrer d'autres types de populations. Nous avons également réalisé de l'affichage et déposé des flyers dans la quasi-totalité des lieux visités. Par ailleurs, nous avons mobilisé nos réseaux personnels, notamment dans les milieux artistiques ou universitaires, dans lesquels on constate une précarité de l'emploi qui peut mener à la pauvreté.[19]

Nous avons **contacté au total 155 institutions ou associations**, avec le renfort inestimable de trois stagiaires[20]. Dans certains espaces, majoritairement ceux où nous n'avions pas de contact au préalable, nous nous sommes vus refuser l'accès au terrain, généralement pour des questions de temps disponibles ou d'une définition par les professionnel.l.es de leur public comme n'entrant a priori pas dans les critères de recherche. Il convient également de préciser ici que les associations auprès desquelles nous avons essuyé le plus fréquemment de non-entrée en matière sont les associations à caractère religieux. Par ailleurs, l'emploi du temps des professionnel.l.es et la fréquentation en hausse de la plupart des associations contactées ont largement bloqué les possibilités d'accès. En effet, même si la recherche est la bienvenue et est encouragée, elle n'entre généralement pas dans les priorités des professionnels.

---

[19] Selon Swiss Culture Sociale, la médiane du total des revenus des artistes (y compris revenus non liés à leur activité artistique) en Suisse était de 40'000.- par an en 2016. Par ailleurs, la moitié des personnes interrogées n'ont aucune prévoyance vieillesse en dehors de l'AVS (SwissCultureSociale, 2016. Enquête sur le revenu et la protection sociale des artistes. Zürich). Du côté universitaire, c'est la situation des chercheuses et chercheurs post-doctorant.e,s qui se caractérise par une forte précarité. Près de 8 post doctorant.e.s sur 10 resté.e.s dans l'université n'auraient pas de poste stables et seraient en constante recherche d'emploi. Parmi eux, 14% obtiendront un poste de professeur. https://www.rts.ch/info/suisse/8026572-apres-le-doctorat-la-precarite-guette-huit-chercheurs-sur-dix.html

[20] Ces multiples contacts et présences ont été rendues possibles par l'implication très active de trois stagiaires dans cette partie de l'enquête de terrain : Aude Bourgeois (master en Travail Social), Audrey Magat et Maxime Walder (master en Sciences Politiques, Université de Genève). Sans leur incroyable motivation et les trésors de diplomatie dont ils ont su faire preuve, nous n'aurions simplement pas pu identifier ces personnes.

Toutefois, nous avons pu développer des **contacts privilégiés** dans quelques associations, notablement auprès du Trialogue, qui nous ont permis d'une part de recevoir directement des contacts et, pour une association, de pouvoir effectuer des présences lors de permanences juridiques et sociales qui se sont avérées fructueuses en termes de recrutement puis d'entretiens.

Par ailleurs, il s'agissait de recruter en dehors du réseau des associations et administrations locales. Nous avons donc cherché à recruter via des **lieux non institutionnels**. Nous avons ainsi effectué quatre présences dans un Lavomatic et une matinée devant un supermarché d'un quartier populaire. Ces expériences n'ont pas permis de recruter des cas. Il s'avère en effet particulièrement difficile dans un premier temps d'engager le contact avec des inconnu.es et dans un second temps d'évoquer le sujet sensible et intime de la précarité et du rapport aux aides sociales dans ces espaces choisis parce qu'ils sont des lieux de passage. Un cas a toutefois été recruté lors de présence dans un magasin d'habits d'occasion.

Nous avons mobilisé aussi nos **réseaux personnels**. Nous avons constaté que certaines personnes s'identifiaient comme non-recourantes en découvrant de notre demande. Autrement dit, ces personnes réalisaient à l'évocation du phénomène « non-recours » qu'elles n'avaient pas engagés ou terminés certaines demandes, sans en avoir conscience en amont. Nous avons ainsi pu réaliser quelques entretiens, notamment avec des musiciens et des universitaires sans emploi stable.

A l'initiative d'un stagiaire, une **page facebook** a été réalisée dans le but de recruter un public le plus large possible. Une seule personne nous a contacté par ce biais et a choisi de refuser l'entretien. Nous avons aussi profité d'un passage sur une '**radio libre'** pour lancer un appel, sans résultat tangible.

Nous avons essayé de recruter à l'aide de la méthode dite **« boule de neige »,** c'est-à-dire en demandant des contacts aux personnes interviewées. Il s'avère que ces personnes ont des réticences à discuter de précarité avec leurs conjoints, leurs proches et à les solliciter pour une recherche. La plupart des personnes vivant en couple promettait de parler à leur conjoint, mais sans nous donner aucun espoir. Toutefois, nous avons pu réaliser un entretien par cette méthode, une personne nous ayant réorienté vers une amie à elle dans une situation comparable.

Pour finir, nous avons, pragmatiquement, choisi **d'élargir nos critères de recrutement** concernant le lieu de domicile, en retenant des personnes ne résidant *pas* sur le territoire de la Ville de Genève, mais remplissant parfaitement tous les autres critères (situations de précarité, non-recours, enfants à charge). Ainsi, 30 personnes de notre corpus résident en **Ville de Genève**, et 9 vivent dans une **autre commune** du canton.

En conclusion, nous sommes parvenus à réunir le nombre requis de personnes et à constituer un collectif correspondant (presque) entièrement, à notre intention de départ. Au total, 11 personnes sur 39 ont été envoyées par nos partenaires. C'est beaucoup moins qu'anticipé, mais cela ne pose pas de problème d'ordre méthodologique, puisque c'est surtout un rapport inverse – des cas principalement « recrutés » via les institutions partenaires, qui aurait pu biaiser les résultats en accordant une part trop grande à leur propre sélectivité. Par ailleurs, le corpus compte 9 personnes sur 39 qui ne résident *pas* en Ville de Genève. Dans ce contexte, les 30 personnes résidentes nous ont permis de fournir des résultats intéressants sur la perception que ces personnes ont des prestations de la Ville de Genève. Par ailleurs, les récits des 9 personnes réduisant dans d'autres communes ont permis de saisir, le cas échéant, des expériences en lien avec un accompagnement social par un service social communal – accompagnement qui n'existe pas en théorie en Ville de Genève, le service social se focalisant sur l'action communautaire. De ce point de vue, cela nous a permis d'accroître la validité externe de l'analyse.

Toutefois, la difficulté à recruter, bien que n'étant pas une surprise en soit, questionne les stratégies mobilisées. En terme de coût-efficacité, l'énergie et le temps consacré à recruter ont été considérables et ont nécessité des ressources supplémentaires : comme indiqué, c'est grâce à l'apport inestimable de nos stagiaires que nous avons pu obtenir ce résultat.

Tableau 1. Evolution du collectif selon l'organisation responsable et l'état du contact

	Contact transmis / obtenus	Hors critères	Perdus / refus	Non relancé	**Réalisés**
Hospice général	8	1	4	1	**2**
Ville de Genève	8	0	4	1	**3**
Caritas/CSP	10	2	2	0	**6**
Autres	52	6	10	8	**28**
Total	**78**	**9**	**20**	**10**	**39**

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette difficulté à recruter. La première tient bien sûr aux caractéristiques d'une population qui, par définition, se situe hors des « radars » habituels du social genevois et tendent, on peut le supposer, à se montrer plutôt réticents à approcher des institutions – y compris la HETS. Par ailleurs, nos critères de sélection étaient relativement limitatifs (se reconnaître dans une situation de non-recours, avoir des enfants à charge, habiter en Ville de Genève). Une troisième difficulté tient au caractère intrinsèquement lent de ce processus de « recrutement », dans la mesure où son ingrédient principal est la confiance. Or, la confiance ne se décrète pas et se construit à travers une succession d'échanges. Dans ce contexte, la quatrième difficulté provient, nous semble-t-il, du fait que la bonne volonté des professionnel.le.s du social à jouer les intermédiaire (sur la base de leur propre capital de confiance acquis auprès de certains bénéficiaires) a des limites légitimes, ces professionnel.le.s étant déjà surchargés par leur propres tâches. Enfin, on peut se demander si cette difficulté à trouver les personnes entrant dans nos critères ne reflète pas, au final, le fait que le non-recours des familles serait un phénomène moins important, quantitativement parlant, que ce que nos partenaires laissaient entendre. Les résultats de l'étude quantitative seront instructifs sur ce point.

On peut enfin s'interroger sur notre propre stratégie. Elle est basée sur une *maximisation de la surface* couverte, afin de maximiser la probabilité de trouver des personnes correspondant à nos critères tout en reflétant un maximum la diversité des situations de vie. A la réflexion, un stratégie plus efficiente aurait peut-être été de viser la *profondeur*. A savoir de trouver les moyens de « pénétrer » dans des communautés, des réseaux ou des quartiers choisis, en nous laissant conduire par des personnes non-recourantes vers leur propre réseau de contact et milieu de vie. Une stratégie de la « boule de neige » dans un sens, mais cherchant à nous diriger vers l'*intimité* de ces univers sociaux. Cela dit, il n'est pas certain que ce type d'approche, inspirée par l'anthropologie, aurait fonctionné, et il n'est pas sûr non plus que cela aurait demandé moins de temps.

2.3.2.3 Réalisation des entretiens

2.3.2.3.1 De la difficulté de fixer un rendez-vous

Une fois que nous avions obtenu les coordonnées téléphoniques d'une personne susceptible de témoigner par un des canaux décrits ci-dessus, nous devions dans un premier temps prendre contact par téléphone afin, d'une part, de vérifier la correspondance aux critères de recherche et, d'autre part, expliciter le projet et les conditions d'entretien dans le but de convenir d'un rendez-vous. Banal, ce premier contact s'est avéré difficile à réaliser : le numéro n'est plus attribué, la personne ne répond pas ni au téléphone ni au message texte.[21]

[21] Pour ne pas « harceler » nos interlocuteurs potentiels, qui avaient pourtant accepté d'être contactés - nous proposions par message aux personnes difficiles à joindre de nous envoyer un simple « non » pour que nous stoppions nos téléphones. Cela n'est jamais arrivé. Ainsi, nous avons perdu une partie des personnes sans avoir pu leur parler

Une fois le contact établi, la réception de notre demande d'entretien était généralement bien reçue. Ceci pour plusieurs raisons : les contacts transmis par les partenaires avaient donné leur accord préalablement et les personnes rencontrées sur le terrain ou annoncées par des associations s'attendaient à notre appel. Seules certaines personnes déclarant avoir « oublié » qu'elles avaient donné leurs coordonnées ont refusé l'entretien. Il était toutefois nécessaire de rassurer nos interlocuteurs quant aux garanties de confidentialité, d'anonymat et d'indépendance vis-à-vis des institutions sociales.

Au cours de cet entretien, ou, dans de rares cas, après une période de réflexion, nous convenions d'un lieu et d'une heure de rendez-vous. Les entretiens pouvaient se dérouler soit chez la personne, soit dans un bureau ou une salle de la HETS, à convenance. Il fut particulièrement difficile de parvenir à convenir d'un rendez-vous. Nous avons constaté lors de ces appels que les personnes confrontées à une certaine précarité semblent avoir de la peine à se projeter plus loin qu'une ou deux semaines. Les raisons données étaient multiples, notamment problèmes de garde d'enfants, horaires irréguliers, imprévus divers, problèmes de santé, oublis, etc. Il a fallu parfois appeler le matin même ou la veille pour un rendez-vous. Certaines personnes ne se sont pas présentées au rendez-vous ou annulaient à la dernière minute. Dans la plupart des cas, nous les avons rappelées et avons pu réaliser un entretien à un autre moment.

2.3.2.3.2 Le guide d'entretien

Les entretiens ont été menés en suivant un guide d'entretien semi-directif, que nous avons préalablement testé auprès de quatre personnes non-recourantes. Parmi ces personnes, un seul entrait dans les critères de sélection. Son entretien test a été ajouté au corpus. Ce guide d'entretien est structuré autour de neuf grandes parties.

1. La première partie vise à reconstituer la « trajectoire de vie », le parcours de l'interlocuteur autour des questions de migrations, d'emploi et de relations familiales pour déboucher sur ses conditions de vie actuelle.
2. La seconde (non-connaissance) s'intéresse à l'accès à l'information et à la compréhension du système de prestations.
3. Les troisième et quatrième parties – déclinées en fonction du rapport aux aides de chaque interlocuteur – regroupent une série de questions visant à approfondir les situations identifiées de non-demande et de non-réception.
4. La cinquième partie s'intéresse à la santé et aux rapports aux institutions sanitaires. Nous avons à ce moment de l'entretien fait passer six questions fermées sur la perception son propre état de santé (voir section 4.4, p. 128).
5. La sixième partie porte sur l'organisation du ménage, la conciliation travail-famille, mais aussi la gestion du budget du ménage.
6. La septième partie explore les stratégies alternatives mises en place par l'interlocuteur pour « s'en sortir » au quotidien : endettement, travail au noir, soutien familial ou amical, etc.
7. La huitième partie explore le rapport que les personnes entretiennent au politique et aux politiques sociales, leurs valeurs et leur propre perception du phénomène non-recours. Enfin, nous demandions de réagir sur 6 photographies liées à la thématique de l'aide sociale, de la famille, des services publics.

2.3.2.3.3 Le déroulement des entretiens

Les entretiens ont été menés par Jérôme Chapuis (JC, 28 entretiens[22]) et Barbara Lucas (BL,10 entretiens) entre octobre 2016 et décembre 2017. Ils se sont déroulés soit à la Haute Ecole de Travail Social, soit au domicile des personnes, selon la préférence de nos interlocutrices ou interlocuteurs. Nous avons choisi de ne pas rémunérer ces entretiens, mais d'offrir en remerciement une boîte de chocolat (préalablement emballée sous forme de paquet cadeau). Cette attention a été particulièrement appréciée. De manière générale, l'entretien a été vécu comme un échange. Si les chercheurs bénéficiaient de la richesse des récits et analyses que les personnes acceptaient de leur livrer, ces dernières se sont montrées reconnaissantes d'avoir pu livrer leur point de vue, exprimer leurs émotions et réfléchir à leur situation dans un contexte confidentiel et bienveillant.

Les entretiens ont duré entre environ une heure pour les plus courts et trois heures et demie pour le plus longs, la grande majorité ayant duré entre une heure et demie et deux heures. La plupart des échanges ont pu être enregistrés, avec l'accord des participant.e.s, à l'exception de 4 d'entre eux (indiqués « ethno » dans les citations). Des informations sociodémographiques ont été par ailleurs recueillies en fin d'entretien, et reportées sur des fiches spécifiques. Aucune « attestation officielle » n'a été demandée concernant les salaires ou budgets annoncés par ces personnes, ni sur aucune des informations données (statut de séjour par exemple).

La réalisation des entretiens a été validée par la Commission cantonale d'éthique de la recherche (CCER) du canton de Genève (BASEC ID : 2016-01399). Le passage en commission d'éthique s'explique par les données récoltées portant sur la santé des personnes interviewées, en accord avec la Loi fédérale relative à la recherche sur l'être humain (LRH)[23]. Si la Commission a pu suggérer des pistes intéressantes – notamment nous le verrons, en lien avec les éventuelles demandes d'aide des personnes rencontrées – il est important de souligner que les conditions formelles requises lors du déroulement des entretiens ont généré des difficultés méthodologiques. En effet, nous avons été tenus d'envoyer préalablement des informations détaillées sur le projet, mais surtout de faire signer des documents officiels à nos interlocuteurs. Cette formalisation de la relation mine le travail de mise en confiance préalable à un bon entretien (Hermanowicz, 2002). Certaines personnes sont ainsi devenues réticentes ou méfiantes devant l'obligation de signature et les documents[24]. Par ailleurs, le temps nécessaire à expliquer, rassurer, revenir sur les tenants et les aboutissants des différents textes explicatifs (que nombre de personnes ne pouvaient pas lire) était autant de temps perdu pour l'entretien.

2.3.2.4 Caractéristiques des personnes interrogées

Un collectif de 39 personnes a été interrogé dans le volet de l'étude portant sur le point de vue des personnes non-recourantes. Les caractéristiques sociodémographiques du collectif sont présentées dans le Tableau 2. Près de deux tiers des personnes interviewées sont des femmes (24/39, 62%) ; 18/39 personnes (50%) sont titulaires de la nationalité suisse, obtenue par naturalisation dans la moitié des cas (9/18) ; 10/39 sont au bénéfice d'un permis C, 8/39 d'un permis B et 3/39 sont sans statut de résidence légale. La part des personnes étrangère dans notre corpus est légèrement supérieure est celle de la population totale (41.3 %, (Office Cantonal de la Statistique, 2017). Par contre, nous notons une surreprésentation dans le groupe des personnes étrangères, de personnes provenant de pays extra européens (25/30).

[22] Un des entretiens a été mené par JC auprès d'un couple, soit un total de 39 personnes interviewées.

[23] https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20061313/index.html

[24] Au regard des résultats présentés dans le Chapitre 4, relatifs au rejet parfois viscéral de certaines personnes vis-à-vis des « papiers » - ce type d'exigence apparaît, dans le contexte d'une étude sur le non-recours, pour le moins ironique, voire totalement contre-productif (sur les effets discutables de la standardisation des procédures éthiques, voir Gouilhers Hertig , Schindler, Roduit, & Lucas, 2017)

Tableau 2. Description du collectif de personnes non-recourantes ou ayant recouru tardivement aux prestations sociales interrogées dans le canton de Genève de septembre 2016 à avril 2017.

	Femmes	Hommes	Total
Groupe d'âge			
20-39	6	5	11
40-59	16	10	26
60-79	2	0	2
Niveau d'éducation			
Primaire	11	8	19
Secondaire	7	3	10
Tertiaire	6	4	10
Pays d'origine			
Suisse	6	3	9
UE	1	4	5
Hors EU	17	8	25
Statut de résidence légal			
Suisse	11	7	18
Permis C	5	5	10
Permis B	6	2	8
Autres	2	1	3
Statut familial			
Vit sans conjoint	12	3	15
Vit avec conjoint parent	11	10	21
Vit avec conjoint non parent	1	2	3
Enfants à charge			
Un enfant à charge	7	7	14
Deux enfants à charge	8	6	14
Trois enfants à charge	8	1	9
Plus de 3 enfants à charge	1	1	2
Statut d'emploi			
Sans emploi	13	5	18
Taux d'emploi inférieur à 50%	7	4	11
dont emploi fixe	5	3	8
dont emploi sur appel	2	1	3
Taux d'emploi supérieur à 50%	4	6	10
dont emploi fixe	1	6	7
dont emploi sur appel	3	0	3
Revenu individuel mensuel			
Moins de 3'000 CHF	14	10	24
3'000 CHF ou plus	4	4	8
Non documenté	6	1	7
Assurance sociale			
Pas d'assurance sociale	15	9	24
Chômage	6	5	11
Assurance Invalidité	3	1	4
Aides sociales			
Pas d'aide sociale	21	14	35
Aide de l'hospice général	2	0	2
Prestation complémentaire famille	1	1	2
Suivi médical régulier			
Pas de suivi médical	16	10	26
Suivi médical	8	5	13

Un peu plus d'un tiers du collectif (15/39, 39%) vit sans conjoint. Ce sont en majorité des femmes (11/15) en situation de monoparentalité (voir Tableau 4). Genève est le canton comptant avec le plus haut taux de familles monoparentale en Suisse (8.6 % contre 5.8%, Office Fédéral de Statistique, 2017). Le fait de vivre seul est aussi un facteur de pauvreté, et plus particulièrement dans le cas des familles monoparentales. On ne

s'étonnera donc pas de la surreprésentation des familles monoparentales dans notre corpus au regard de la population totale, sur représentation qui explique aussi pour une part la surreprésentation des femmes. De même, 11 personnes sur 39 dans notre corpus ont trois enfants ou plus, soit près d'un tiers, alors que ce type de ménage représentait environ 17% des ménages avec enfants en Suisse en 2012-2014 (Office Fédéral de Statistique, 2017). Là aussi, la sur représentation de ce groupe est compréhensible si l'on tient compte du fait que le nombre d'enfants, et particulièrement trois et plus, compte parfois les risques de pauvreté. Enfin, nous n'avons pas rencontré de couple parental homosexuel, ce qui reflète surtout leur statut extrêmement minoritaire dans le contexte suisse[25]. On peut également souligner que près de la moitié du collectif est sans emploi (18/39, 46%), la majorité (15/18) étant là aussi, des femmes. L'autre moitié a gardé un lien avec l'emploi – et peuvent sans doute, pour la plupart, entrer dans la catégorie des « travailleurs pauvres ». En 2016, 7.8% des personnes actives occupées étaient, en Suisse, exposées au risque de pauvreté (Office Fédéral de Statistique, 2019).

Sur la base des données rapportées dans le Tableau 2, on peut également relever que sur l'ensemble du collectif, 35/39 (90%) personnes ne perçoivent pas d'aides sociales au moment de l'entretien ; seules 2 personnes bénéficient de prestations complémentaires famille (PCFam). Une part importante du collectif a un revenu mensuel individuel annoncé de moins de 3000.- CHF (24/39, 62%) (seuil de pauvreté monétaire utilisé dans le rapport sur la pauvreté à Genève, Direction générale de l'action sociale, 2016, p.16), ce qui souligne un état de précarité financière, si ce n'est de pauvreté. Rappelons que 29 personnes sont sans emploi ou travaillent à un taux inférieur à 50%. Il est intéressant de constater ici, que les personnes qui vivent en ménage commun raisonnent toujours –dans le contexte des entretiens - selon une logique de revenu individuel, y compris au regard d'un conjoint dont le revenu serait supérieur. Par contraste avec les critères d'éligibilité de nombreuses prestations qui se fondent sur les revenus du groupe familial (ou du ménage), la pauvreté semble donc se vivre comme un *statut individuel.* Dans les situations de déséquilibre de revenu entre les conjoints ou concubins, ce statut est parfois perçu comme un facteur de déstabilisation en soi du couple ou des familles, de par la dépendance qu'il impose vis-à-vis du partenaire.

En termes de niveau d'éducation (voir Tableau 3), une part importante des personnes interviewées possède un niveau d'éducation primaire (19/39, 49%) ; 10/39 (26%) ont achevé un niveau d'étude secondaire et 10/39 (26%) un niveau tertiaire. Cependant, il est à noter que le niveau primaire concerne uniquement des personnes d'origine étrangère (19/19) pour la quasi-totalité originaire de pays hors de la communauté européenne (18/19). En revanche, ce sont principalement des femmes et hommes originaires de Suisse ou de pays de la communauté européenne (8/10) qui font valoir un niveau tertiaire. Enfin, concernant la santé, une part importante du collectif (26/39, 67%) déclare ne pas avoir de suivi médical régulier.

Tableau 3. Composition du collectif interviewé en fonction du niveau d'éducation, du sexe, du statut d'emploi et de l'origine

		Primaire		Secondaire		Tertiaire		Total	
Emploi	**Origine**	**Femme**	**Homme**	**Femme**	**Homme**	**Femme**	**Homme**	**Femme**	**Homme**
Avec emploi	**Suisse**	0	0	1	1	1	2	2	3
	Etrangère	4	5	3	0	2	2	9	7
Sans emploi	**Suisse**	0	0	1	0	3	0	4	0
	Etrangère	7	3	2	2	0	0	9	5
Total		11	8	7	3	6	4	24	15

[25] « Les ménages de couples homosexuels sont un peu moins de 20000. Parmi eux, un demi-millier environ, soit à peine 3%, comprendraient un ou des enfant(s) de moins de 25 ans. »

Pour terminer, soulignons que comme le montre le Tableau 4, la composition du collectif interviewé représente la quasi-totalité des situations visées par l'étude, dans une stratégie de diversification maximale du corpus en termes de sexe, d'emploi, de statut légal de résidence et de situation de monoparentalité. Nous avons en effet interviewé des personnes relevant de pratiquement toutes les configurations possibles. Les seuls « absents » sont les hommes suisses sans emploi élevant seuls leur(s) enfant(s) ou hommes étrangers avec emploi dans la même situation. Le fait que dans près de 84% des cas, les enfants qui grandissant dans une famille monoparentale en Suisse vivent avec leur mères (Office Cantonal de la Statistique, 2017) explique certainement ce résultat.

Tableau 4. Composition du collectif interviewé en fonction de la situation familiale (monoparentale ou non), du sexe, du statut d'emploi et du statut de résidence légal au moment de l'entretien.

			Situation monoparentale[1]		Situation non monoparentale		Total	
Emploi	**Statut de résidence**	**N**	**Femmes**	**Hommes**	**Femmes**	**Hommes**	**Femmes**	**Hommes**
Avec emploi	**Nationalité**	9	2	1	2	4	4	5
	Permis[2]	12	1	0	6	5	7	5
Sans emploi	**Nationalité**	9	5	0	2	2	7	2
	Permis	9	3	1	3	2	6	3
	Total	39	11	2	13	13	24	15

Note. [1] Une situation monoparentale est définie par le fait qu'une personne vive seule (sans conjoint, parent ou non), avec au moins un enfant partageant le ménage ; [2] Cette catégorie inclut les personnes titulaires d'un permis de séjour (B, C, autre) ou non.

2.3.3. Traitement et analyse des données

Les données ont fait l'objet de trois types de traitement : l'établissement de fiches synthétiques pour chaque entretien, une analyses approfondie et singulière d'une dizaine d'entretiens et une analyse comparative de l'ensemble du corpus.

En premier lieu, des **fiches synthétiques** ont été réalisées à la suite de chaque entretien, suivant le même canevas. Elles consistent en 2-4 pages par entretien, dans lesquelles les interviewers résument les caractéristiques principales des répondants, le contexte et les conditions de l'entretien, les éléments principaux de contenu et les hypothèses ou éléments à creuser issus de cet entretien. Bien que rédigées « de mémoire » et « à chaud », ces fiches ont représenté un apport important pour l'analyse – de nombreuses pistes s'étant révélées fructueuses. Elles ont permis aussi de pondérer les résultats au regard du contexte de l'entretien.

Les 39 entretiens constituant notre corpus final ont été intégralement retranscrits – ce qui correspond à un l'équivalent d'environ 1300 pages. Ces entretiens ont d'abord donné lieu à une première lecture, permettant une prise de connaissance générale du corpus. Dans ce contexte, une dizaine d'entretiens, choisis pour leur caractère différents - ont fait l'objet d'une **analyse approfondie et singulière**. Certains ont été discutés en équipe, afin d'identifier les éléments significatifs dans les parcours de vie, le rapport aux institutions et les motifs de non-recours.

Ces entretiens ont ensuite été codés, en utilisant le logiciel d'analyse qualitative de données NVivo 11 (QSR International Pty Ltd). Suite à des lectures croisées des entretiens et discussions en équipe, nous avons élaboré une grille de codage. Cette grille s'organise autour de 36 entrées principales. La manière de coder a donné lieu à plusieurs séances de travail, dans le but de définir avec le plus de précision possible les critères de sélection des passages et leur attribution à l'un ou l'autre code (ou « nœud » dans le langage de NVivo). Afin de tester la grille de codage et la manière de coder, nous avons procédé à plusieurs codages croisés, confrontant nos différentes manières de « lire » le même récit et cherchant à les harmoniser. Une fois

les principales divergences d'interprétations mises à jour et aplanies, tous les entretiens ont été codés par la même personne, à savoir l'assistant de recherche, Jérôme Chapuis. La base de données constituée à cette occasion, particulièrement riche, n'a été que partiellement exploitée pour la rédaction des résultats de ce rapport. Elle donnera lieu à des approfondissements ultérieurs. L'objectif principal du codage était de faciliter la recherche de « thèmes » en explorant les données à travers les différents « nœuds » et leurs croisements, dans le cadre d'une **analyse comparative.** Par exemple, extraire les parties d'entretiens répondant aux critères « professionnels » et « informations » a permis de dégager l'ensemble des discours sur le rôle des professionnel.le.s dans l'information. L'analyse thématique est utilisée à un premier niveau, pour *organiser* et *décrire* le contenu explicite des données; elle permet aussi, à un second niveau, de rechercher des thèmes *sous-jacents (latents)* ainsi que d'*interpréter* les données (Braun & Clarke, 2006). Le thème articule un ensemble d'arguments ou d'éléments autour d'une même idée forte. Il est donc *construit* par les chercheurs – qui font le choix de regrouper une série d'énoncés dont l'ensemble manifeste une forme de cohérence et se distingue d'autres séries d'énoncés. Par ailleurs, lorsqu'un thème est identifié, il peut être rapporté aux catégories de personnes qui l'ont mobilisé. Parfois, il s'agit d'un thème *transversal*, à savoir partagé par l'ensemble de notre corpus, indépendamment de la diversité des statuts ou des trajectoires de vie. Dans d'autres cas, le thème semble formulé particulièrement par un sous-ensemble de notre population.

Les deux critères principaux que nous avons mobilisés, empiriquement, afin d'avancer vers l'identification des thèmes sont la fréquence et l'importance des énoncés (Luborsky, 1994). Le critère de la fréquence peut être appliqué pour chaque entretien, mais aussi sur un ensemble d'extraits d'entretiens. Ainsi, le fait que la même idée, ou parfois que la même expression, revienne de façon récurrente dans le corpus à analyser nous a servi de premier indice de l'existence possible d'un thème. Un second type d'indice a aussi été mobilisé, celui de l'importance. Comme le précise Luborsky, un énoncé peu fréquent, voire unique, peut aussi se révéler significatif, tant pour la personne qui s'exprime que du point de l'élaboration théorique: *« The analytic task is to explain how the infrequent statement is highly significant to the speaker or writer as well as giving order and meaning to a wide range of phenomena »* (Luborsky, 1994, p.149).

Trois balises limitent le risque de « surinterprétation » (Olivier de Sardan, 2008) inhérent à ce type d'analyse. D'une part, nous avons cherché des *marqueurs objectifs* de l'importance des énoncés pour la personne concernée (la personne affirme cette importance, elle utilise des superlatifs, l'énoncé permet de donner sens à tout un ensemble d'autres énoncés, la charge émotionnelle est palpable, les métaphores sont puissantes, etc.). Pour ce faire, nous avons du, fréquemment, revenir à l'entretien original – ou parfois même réécouter l'entretien - pour resituer le passage dans un contexte plus large. Par ailleurs, une fois les thèmes identifiés, la confrontation de ces thèmes (manifestes ou latents) *avec la littérature* (empirique et théorique) participe à la validation de l'interprétation que l'on peut en faire. Au final, le thème et l'interprétation qui permettent le mieux de saisir le sens que les interviewé.e.s donnent à leurs actions sont retenus (Braun & Clarke, 2006). Enfin, on a vu que l'élaboration théorique s'effectue dans le cadre d'un aller-et-retour entre les données et les catégories en construction. Chaque nouvel entretien est donc susceptible de valider ou perturber la définition des thèmes. C'est lorsqu'on atteint un *certain degré de saturation* dans les réponses (Bertaux, 1981; Strauss & Corbin, 1990), à savoir que les nouveaux entretiens n'apportent plus qu'une plus-value marginale à notre compréhension du phénomène, que nous pouvons considérer que notre proposition d'interprétation est empiriquement fondée. De fait du caractère très englobant des problématiques de non-recours présentées dans ce rapport, plusieurs interprétations, sur des points spécifiques, seront proposées à titre d'hypothèses de travail, dans la mesure où elles mériteraient d'une part d'être approfondies et d'autre part d'être confrontées à l'analyse de nouveaux entretiens.

2.4. Le point de vue des acteurs du réseau

2.4.1. Objectifs spécifiques

Au moment de son lancement, cette étude était la première à aborder la question du non-recours aux prestations sociales du canton de Genève. Par ailleurs, le non-recours n'était alors pas thématisé explicitement dans les statistiques ou les documents officiels cantonaux. Pour autant, des travailleurs sociaux de terrain et plusieurs associations signalaient depuis un certain temps déjà l'existence de problèmes en terme d'accès aux droits. Dans ce contexte, il nous a paru important de prendre la mesure de la manière dont les acteurs du réseau social perçoivent le non-recours, ses causes et se implications. Méthodologiquement, l'objectif est ici de décrire, sur la base d'une analyse de contenu d'entretiens semi-directifs, les principales positions communes les principales divergences qui s'expriment au sein du réseau dans la perception de ce phénomène. L'intérêt de cette analyse est double: en premier lieu, elle fournit des éléments permettant de *mettre en perspective* les récits des personnes non-recourantes et la lecture qu'en font les acteurs du réseau – principaux intermédiaires entre les institutions publiques et les familles en situation de précarité. Par ailleurs, les expériences menées en France notamment ont montré que la mise à l'agenda du non-recours et plus encore la mise en place de politiques ou d'instruments visant à agir sur le non-recours suscitaient un certain nombre de résistances (Warin, 2016a). Dans cette perspective, cette analyse peut contribuer à souligner les potentiels points de convergences ou de frictions en vue de l'élaboration d'un « référentiel » d'action publique sur le non-recours (Muller, 1990), à savoir d'une « image de la réalité sur laquelle on veut intervenir ». C'est en référence à cette image que « les acteurs vont organiser leur perception du système, confronter leurs solutions et définir leur proposition d'action » (p. 42).

2.4.2. Collecte des données

2.4.2.1 La constitution du corpus

2.4.2.1.1 Logique de constitution du corpus

Pour saisir le point de vue des acteurs du réseau, nous avions prévu de réaliser environ quinze entretiens semi-directifs auprès d'acteurs du *social* de la Ville et du canton. Le corpus a été constitué en cherchant à maximiser la diversité ("maximum variation sampling", Patton, 2002) des acteurs, selon les critères suivants : statut de l'organisation (public ou associatif), organisations publiques cantonale ou municipale, les prestations et le public cible, le niveau hiérarchique des personnes interviewées. Au final, nous avons réalisé 27 entretiens, un nombre qui nous a permis à la fois de garantir cette diversité et d'atteindre un degré de « saturation » dans les réponses suffisant.

2.4.2.1.2 Caractéristiques des personnes interrogées

Le corpus est constitué par 27 acteurs du social du canton de Genève (17 femmes et 10 hommes). Ces acteurs sont d'abord représentatifs de la diversité du réseau genevois en terme d'organisation. Ainsi, 13 associations différentes sont représentées, 4 services cantonaux, et 2 services sociaux communaux (Ville de Genève et Ville de Carouge). Les associations sont actives dans des domaines différents : la précarité, le chômage, la précarité des migrants, les migrants, la famille ; les femmes ; les femmes migrantes.

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement aux acteurs interviewés, notons que le corpus ne se limite pas aux membres de nos quatre institutions partenaires, puisque seuls 11 personnes sur 27 travaillent dans l'une de ces quatre organisations (HG, SSVG, CSP ou CARITAS). La diversité de leur statut est aussi respectée, avec 12 acteurs évoluant dans le secteur public, 13 dans le domaine associatif et deux dans le champ politique. Pour ces derniers, nous avons rencontré un représentant de la gauche et un représentant de

la droite. Nous avons cherché à atteindre des acteurs publics tant dans une institution cantonale (7 personnes) que dans un service social municipal (5 personnes). Du fait de la focalisation de l'étude sur le territoire de la Ville de Genève, la plupart des entretiens à l'échelle municipale ont été menée auprès du SSVG, mais un entretien a aussi été effectué au service social de la Ville de Carouge.

Nous avons par ailleurs cherché à représenter tant les « cadres » (y compris associatifs) que les acteurs de terrain, à savoir les personnes qui travaillent en lien direct avec les usagers. Ainsi, si l'on omet les deux acteurs politiques, nous avons rencontré 11 personnes ayant des fonctions de « cadres » ou de « coordination » - et 14 personnes qui évoluent sur le terrain sur un total de 25 personnes. Dans le chapitre qui rend compte du résultat des analyses de ces entretiens (section 5, p. 141 et suivantes) , cette diversité a donné lieu à une politique d'anonymisation mobilisant les codes suivant : 'Association', 'Politique', 'Canton', 'Service social' et 'AT acteur terrain', 'Cadre'.

2.4.2.2 La réalisation des entretiens – le guide d'entretien

Les entretiens ont été principalement réalisés entre mars 2016 et avril 2017, par Jérôme Chapuis (JC, 10 entretiens), Jenny Maggi (JM, 14 entretiens) et Barbara Lucas (BL, 3 entretiens). Parmi eux, un entretien a été mené en 2019 de façon complémentaire, dont le contenu a été intégré à l'analyse. A l'exception de ce dernier, tous les entretiens ont suivi la trame d'un guide d'entretien semi-directif, structuré autour des points suivants :

Perception du phénomène du non-recours à partir sa pratique professionnelle ;

Perception des personnes non-recourantes (familles);

Perception des implications du non-recours du point de vue social et sanitaire ;

Explications du non-recours ;

Implications du point de vue professionnel et du fonctionnement du service/de l'organisation.

Mesures prises face à ce phénomène ;

Thématisation du non-recours dans le contexte genevois.

2.4.3. Traitement et analyse des données

Les entretiens ont donné lieu à deux type de traitement : l'établissement de fiches synthétiques pour chaque entretien et une analyse comparative de l'ensemble du corpus. Pour ce qui concerne les **fiches**, elles ont été réalisée, à la sortie de chaque entretien, résumant les caractéristiques principales des répondant, le contexte et la durée de l'entretien, ainsi que les points principaux et les hypothèses issues de ces entretiens. D'autre part, les entretiens ayant été enregistrés, à l'exception du dernier entretien complémentaires, ils ont été **retranscrits**, soit de façon complète, soit de façon partielle. L'ensemble de ces réécoutes et des transcriptions a donné lieu à une première synthèse des contenus organisées, principalement, selon les points principaux du guide d'entretien. Dans un second temps, l'analyse a été approfondie et nous sommes retournés aux entretiens afin d'affiner les différentes positions qui semblaient se dégager.

Enfin, à l'instar du volet de recherche consacré au système social genevois, les résultats de cette partie de l'étude ont **été transmis** dès fin juin 2018 à nos interlocuteurs au sein de nos quatre institutions partenaires (HG, SSVG, CSP, CARITAS), toujours dans l'esprit des « entretiens-validation » (Bauer & Gaskell, 1999) Cet échange a permis de signaler des passages dont l'interprétation pouvait donner lieu à des malentendus ainsi qu'à apporter des précisions ou des actualisations. Une attention particulière a aussi été portée à l'anonymisation des citations. L'équipe de recherche a tenu compte de ces remarques dans la mesure où elles amenaient une plus-value en terme de contenu et de compréhension du système.

3. Le contexte des politiques sociales genevoises

En Suisse, les politiques sociales sont définies et mises en œuvre dans le cadre d'un système fédéral, qui accorde de larges prérogatives aux cantons et aux communes dans ce domaine. Elles se caractérisent aussi par l'importance des acteurs privés (associations, fondations) dans la mise en œuvre des dispositifs, d'où une grande diversité locale des prestations. Dans ce contexte, ce chapitre a pour objectif de situer la question du non-recours dans le contexte du régime genevois de prestations à destination des familles en situation de précarité. La première partie retrace l'évolution des politiques sociales et familiales dans le canton depuis le début des années 1990 (3.1, p. 29). Puis, nous décrivons le dispositif cantonal et municipal d'aides financières, en nous focalisant sur le cas de la Ville de Genève (3.2, p. 42). La troisième partie présente un premier état de la thématisation du non-recours dans la documentation officielle et dans l'espace public au moment de l'enquête, à savoir en 2018 (3.3, p. 53). En guise de synthèse, la dernière partie revient sur les principales caractéristiques du système d'aide financière pour les familles à Genève au regard de la problématique - émergente - du non recours (section 3.4, p. 56).

3.1. L'évolution des politiques d'aide aux familles précaires à Genève

Le canton de Genève dispose d'un budget social et d'un dispositif de prestations sociales sous condition de ressources plutôt étoffé, ciblant directement ou non les familles, auxquelles s'ajoutent les prestations (financières et non-financières) fournies par des fondations et des associations subventionnées par l'État, ainsi que les prestations de la Ville de Genève (ou des autres communes). Nous retraçons tout d'abord à grands traits l'évolution de politique cantonale (3.1.1, p. 29), puis celle de la politique de la Ville de Genève (3.1.2, p. 37) à l'égard des familles en situation de précarité. Nous verrons que cas de la Ville de Genève se distingue aujourd'hui des autres communes suburbaines (plus de 10'000 habitants) de ce point de vue, dans la mesure où son service social orienté vers l'action communautaire, ne dispense plus de suivi social individuel.

3.1.1. Evolution de la politique cantonale

A la fin des années 1990, le canton de Genève apparaît comme le canton suisse offrant la palette de prestations la plus complète (Bonoli & Berclaz, 2007). Pourtant, nous allons voir que les acteurs du système sont régulièrement aux prises avec sa complexité. Ainsi, si les mesures à destination de familles sont nombreuses, elles se sont développées de manière disparate et peinent à s'inscrire dans une politique familiale cohérente. De son côté, la complexité du système de prestations d'aide sociale financières sous conditions de ressources a fait l'objet d'une loi - la Loi cantonale sur le revenu déterminant unifié (LRDU) - visant à accroitre sa cohérence. Notons enfin que de nouvelles mesures d'activation conditionnent désormais l'octroi de ces aides au maintien des personnes en emploi ou à leurs efforts de réinsertion professionnelle.

3.1.1.1 Demandes de simplification et de cohérence de la politique familiale (1994-2006)

A l'occasion de l'Année internationale de la famille, en 1994, la réflexion sur la politique familiale débute de manière visible, avec le colloque « *Familles en mouvement* ». Suite à ce colloque, les organisations du canton actives en matière de politique familiale édictent un « *Livre blanc sur la famille* », adopté par le Conseil de l'action sociale. En 1996, une motion parlementaire (M 1078) demandant un recensement de toutes les mesures existantes à Genève dans tous les domaines favorisant ou soutenant les familles est adoptée par le Grand Conseil. L'exposé des motifs relève que malgré un budget social conséquent, le soutien à la famille est encore insuffisant au niveau du canton. Par ailleurs, les aides à disposition sont jugées dispersées, certaines étant du ressort du canton et d'autres des communes, une situation complexe et considérée comme peu compréhensible pour les familles. Le bilan demandé vise à offrir à la population une meilleure lisibilité de la politique familiale et à fournir un éclairage de la situation actuelle tout en analysant les besoins des familles, pour donner une nouvelle base à la politique familiale.

En novembre 1999, le Conseil d'État remet au Grand Conseil un Rapport sur la politique familiale (RD 341) « *Jalons pour une politique familiale* » (Bari & Cuénoud, 1999), qui s'attache à analyser les mutations en cours. Le rapport avance également des propositions structurelles et informatives, à savoir la création d'une délégation du Conseil d'État à la famille, d'une commission cantonale de la famille, ainsi que la mise en place d'une stratégie d'information coordonnée sur l'ensemble des prestations en faveur des familles. Selon les auteurs, malgré l'éclatement des mesures, la dispersion des acteurs et le manque de coordination – d'où la nécessité de dépasser le stade des mesures isolées pour embrasser une vision globale – l'ensemble des missions qui sont propres à la famille fait l'objet d'un soutien suffisant, que celui-ci provienne des services publics, des entités partenaires ou des organismes privés. Dans la foulée, une motion parlementaire adressant la nécessité de définir une *politique familiale cohérente* au niveau du canton (M1358) est adoptée par le Grand Conseil en octobre 2000.

Suite aux recommandations de ce rapport, le Conseil d'État met en place dès septembre 2000 une *délégation du Conseil d'État à la famille*, réunissant les trois conseillers d'État chargés du département de l'action sociale et de la santé, du département de l'instruction publique et du département des finances. Cette délégation a pour mission de veiller à la bonne exécution de la politique familiale dans le canton. L'action cantonale en la matière vise en priorité l'insertion des *femmes* dans la société (familles monoparentales, égalité entre les sexes), la prise en compte des intérêts de l'*enfant* (structures d'accueil, conciliation entre univers scolaire, familial et professionnel), ainsi que l'intégration des *aînés* dans la collectivité (solidarité intergénérationnelle). Cette politique, égalitaire, mettant l'accent la conciliation travail-famille et s'appuyant sur un fort réseau associatif, distingue Genève des cantons suisses et sera incarnée dans la politique menée par la Ville (Lucas 2010).

Parallèlement, le Conseil d'État crée en juillet 2000 la *Commission cantonale de la famille*, chargée d'assister les autorités cantonales dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de la famille, de coordonner les projets des acteurs publics et privés, d'assurer le suivi de l'évolution des réalités familiales en identifiant les nouveaux besoins et de formuler des propositions en matière de politique familiale. Au moment de sa création, cette commission est chargée de trois actions prioritaires. Il s'agit de la publication d'une plaquette d'information et de la mise en service d'un site internet présentant toutes les prestations existantes[26], de la mise sur pied d'un Observatoire de la famille[27], ainsi que de l'étude des mesures qui permettraient de développer les formes existantes

[26] Le site internet http://www.familles-ge.ch, qui a été mis en ligne en septembre 2001, et dont la maintenance a été confiée à Pro Juventute Genève. Notons également que cette commission a soutenu le projet de la fondation Pro Juventute d'ouvrir l'espace d'information et d'accueil aux familles « Info Familles ».

[27] L'Observatoire des familles est hébergé depuis octobre 2015 par l'Institut de recherches sociologiques (IRS) de la Faculté des sciences de la société (Université de Genève). En tant qu'organe de la recherche de l'association Avenir Familles, il est chargé de fournir des données scientifiques sur l'état des familles et leurs difficultés, et en se profilant en tant qu'interlocuteur scientifique des autorités cantonales dans l'élaboration des politiques familiales de demain.

d'accueil des enfants et de soutenir les autres formes de prise en charge (aide de proximité, mamans de jour, réseaux de quartier)[28].

Durant ces années, la politique familiale se développe. Plusieurs mesures à caractère social sont notamment adoptées, comme l'octroi de subsides pour le payement de la prime d'assurance maladie, l'instauration en 2001 de la carte Gigogne permettant aux familles nombreuses (dès 3 enfants) de bénéficier de mesures préférentielles (restaurants, magasins, etc.), les modifications au règlement relatif au personnel de l'administration en faveur des familles (congés pour motifs familiaux), la mise en place de l'assurance-maternité cantonale en juillet 2001 (4 ans avant son introduction au niveau fédéral), ainsi que l'entrée en vigueur en janvier 2001 de la Loi cantonale sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), qui présente des avantages pour la majorité des familles, notamment pour les familles monoparentales, ainsi que sa modification en octobre 2002, garantissant une meilleure justice fiscale pour les familles[29]. En 2005 toutefois, la Délégation du Conseil d'État à la famille est dissoute[30], confirmant la volonté de ne pas attribuer la politique familiale à un secteur institutionnel spécifique, celle-ci restant considérée comme un objet transversal.

3.1.1.2 La Loi sur le revenu déterminant unifié (2005)

En dehors du domaine particulier des familles, les prestations d'aide sociales sont, elles aussi, caractérisées par leur faible degré d'intégration. Ainsi, une série d'aides financières sous conditions de ressources ont été mises en place historiquement de façon disparate à destination des personnes ou ménages dont les revenus ne dépassent pas certains seuils. En 2005, la *loi sur le revenu déterminant unifié* (LRDU) est adoptée dans un souci d'harmonisation, mais aussi de simplification des démarches administratives. Cet instrument de pilotage - adopté à Genève, mais aussi dans les cantons de Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel et le Tessin- sert de référence à la Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (CSIAS) qui, dans un rapport de 2013, prône l'adoption du Revenu Déterminant Unifié (RDU) dans toute la Suisse.

La loi genevoise de 2005 vise d'abord à clarifier les éléments entrant dans le calcul du revenu déterminant le droit aux différentes prestations cantonales. Auparavant, les prestations se basaient sur des seuils de revenu différents et les calculs s'effectuaient de manière hétérogène. Désormais, les services de l'État chargés de calculer et de verser les prestations sociales ont accès à certaines informations de la base de données de données du SIRDU[31]. La loi introduit aussi le principe de hiérarchisation, en déterminant l'ordre suivant lequel les prestations sociales doivent être demandées[32]. Enfin, la loi sur le RDU confirme la subsidiarité de l'aide sociale, que l'on ne peut demander qu'après avoir recouru aux autres prestations soumises à condition de ressources. En pratique, l'Hospice général fait parfois des avances financières aux personnes qui demandent l'aide sociale financière sans que les conditions de subsidiarité soient respectées et aide les concernés à régulariser leur situation ex post facto (SPC, bourse d'études)[33]. Il faut préciser toutefois que le RDU n'est pas calculé automatiquement pour une partie des personnes qui sont –précisément, les plus à risque de pauvreté : les personnes titulaires d'un

[28] La Commission a mandaté une étude sur la parentalité, qui a servi à une analyse axée surtout sur la pauvreté des familles. Dans ce cadre, la commission a entendu un représentant de l'Hospice général et a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer les indicateurs nécessaires pour cibler et proposer des actions de politiques familiales. Un rapport a été rendu à la délégation du Conseil d'Etat à la famille, qui a mis sur pied une commission genevoise de la petite enfance chargée d'étudier la question. A l'issue de ces travaux, une loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée a été adoptée par le Grand Conseil en novembre 2003.

[29] Rapport du Conseil d'Etat, 24 mars 2006. M 1358-A.

[30] Le Conseil d'Etat a décidé de dissoudre en 2005 les deux tiers de ses délégations, dont celle à la famille. Notons que dans sa réponse de mai 2006 à la motion parlementaire sur la politique familiale (M1358-A), il affirme que cette décision organisationnelle ne signifie pas un désintérêt pour les questions liées à la famille.

[31] Afin de garantir l'égalité de traitement entre les bénéficiaires, le RDU introduit le principe « 1 franc est 1 franc », qu'il provienne d'une activité rémunérée, de fortune (un 15ème de la fortune nette est ajouté au revenu) ou de prestations sociales. Il s'agit aussi de s'assurer que les prestations sociales atteignent les ménages qui en ont réellement besoin (Gönczy, 2003).

[32] Cf. *RDU, Revenu déterminant unifié. Guide pratique*. Genève : CCRDU, DEAS.

[33] Commentaire interne – Hospice général

permis F ou B (taxées à la source) ou les personnes taxées d'office (dont la pratique du travail social montre qu'il s'agit souvent d'un « signe de situation financière difficile et de grandes difficultés administratives »)[34].

3.1.1.3 Les prestations complémentaires familles (PCFam) (2012)

Le dispositif de prestations sous conditions de ressources va encore s'étoffer. Le canton de Genève introduit en effet en 2012 une prestation spécifiquement destinée aux familles de « travailleurs pauvres », les prestations complémentaires familiales (PCFam). Seuls les cantons du Tessin, de Soleure et de Vaud ont aussi adopté cette mesure à ce jour. L'idée de ces prestations fait suite aux réflexions engagées sur ce sujet quelques années auparavant par la Direction générale de l'action sociale (DGAS). Constatant la lenteur de l'avancement du dossier au niveau national suite aux interventions parlementaires Fehr et Meier-Schatz en 2000, la DGAS mandate en 2008 une étude afin d'évaluer l'impact financier de la mise en place de prestations complémentaires destinées aux familles précaires au niveau du canton, selon plusieurs variantes[35].

La même année, le rapport de la Commission cantonale de la famille de 2009 intitulé « Sept projets concrets pour doper les familles genevoises »[36] propose l'introduction des prestations complémentaires familles. La Commission observe que les prestations financières existantes ne suffisent pas à lutter contre la pauvreté des familles, car elles n'ont pas vocation à assurer un véritable revenu minimum, ne sont pas toutes liées au besoin et ne touchent pas systématiquement l'ensemble des familles dans le besoin. Elle pointe le fait et que la pauvreté touche en particulier les familles monoparentales et les familles nombreuses, y compris des ménages dont les parents ont une activité salariée à plein temps ou à temps partiel non choisi. Elle souligne aussi que le nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale est en augmentation. Or, le recours à l'aide sociale est une solution jugée insatisfaisante pour lutter contre la paupérisation de ces familles, notamment en raison de son caractère stigmatisant. L'aide sociale est par ailleurs jugée inadaptée pour les « working poor[37] » qui sont socialement et professionnellement intégrés et ne nécessitent donc pas l'accompagnement social prévu par le dispositif d'aide sociale.

Sur cette base, la Commission propose de reprendre les grandes lignes du modèle fédéral, en tenant compte en particulier de la situation des familles monoparentales dont le risque de pauvreté est le plus élevé. Ainsi, les montants destinés à couvrir les besoins vitaux devraient être supérieurs à ceux de l'aide sociale et permettre de pallier les effets de seuils subis par les familles dont les revenus se situent juste au-dessus des barèmes de l'aide sociale. Le fait d'introduire des prestations complémentaires destinées aux familles avec enfant(s) est envisagé comme un moyen efficace pour assurer la sécurité économique des ménages et pour lutter contre la paupérisation et l'exclusion sociale, en donnant aussi plus de chances aux enfants. Sans rentrer dans le détail de ses conditions, notons que le dispositif est conçu par le DGAS comme une *aide financière temporaire qui valorise le travail*, car il encourage le maintien en emploi, la reprise d'un emploi ou l'augmentation du taux d'activité par la prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des prestations complémentaires pour les familles dont le(s) parent(s) ne travaillent pas à plein temps[38].

---

[34] Commentaire interne – CSP.

[35] José Ramirez et Véronique Merck (2009). Mesures destinées à venir en aide aux familles sous forme de prestations complémentaires. Haute Ecole de Gestion de Genève. Dans cette étude, le nombre estimé de familles concernées au niveau du canton est de 1700.

[36] Ce rapport contient des propositions sur des axes jugés prioritaires. Les projets retenus concernent les emplois à temps partiel pour les femmes, la formation des jeunes et l'encadrement parascolaire, le logement, le soutien aux familles et à la parentalité, le congé parental, la fiscalité, ainsi que l'introduction des prestations complémentaires cantonales destinées aux familles en situation de précarité.

[37] Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), il s'agit de ménages dont les membres âgés de 20 à 59 ans travaillent de manière cumulée au moins 36 heures par semaine et disposent de revenus se situant en dessous du seuil de la pauvreté.

[38] Les prestations complémentaires familiales à Genève : une réponse digne à la problématique des « working poor ». Dossier préparé par Anja Wyden, Direction générale de l'action sociale du canton de Genève. Yverdon-les-Bains : ARTIAS. Janvier. 2010.

Le projet de loi modifiant la loi sur les prestations complémentaires (LPCC) à l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) et à l'Assurance-invalidité (AI) a été mis en consultation le 15 juin 2009 auprès des partis politiques et des milieux intéressés. Selon la DGAS il a reçu un accueil global positif, bien qu'elle reconnaisse que certains organismes se sont exprimés de manière critique, en regrettant que les prestations soient réservées aux personnes qui travaillent ou préférant la mise en place d'un revenu minimum, voire la fixation d'un salaire minimal fixé dans une loi[39]. Le projet de loi a été adopté par le Conseil d'État genevois le 23 novembre 2009, et les prestations complémentaires familiales ont été introduites dès novembre 2012.

3.1.1.4 La modification de la loi sur l'aide sociale (LIASI, 2012).

L'adoption des PCFam intervient en même temps que la révision de la loi sur l'assistance sociale, les deux étant associés par le Conseil d'État en tant que politiques incitatives à l'emploi. Peu avant, une révision de la Loi cantonale en matière de chômage est entrée en vigueur (LMC 2008). La LMC 2008 supprime notamment les emplois temporaires cantonaux, qui sont remplacés par les emplois de solidarités (EdS) sur le marché complémentaire du travail[40]. Les chômeurs en fin de droit, les personnes à l'aide sociale et les bénéficiaires des Prestations complémentaires familles peuvent se voir octroyer un EdS, ainsi que d'autres mesures

Dans ce contexte, le Département de la solidarité et de l'emploi[41] associe explicitement le projet de loi relatif aux PCFam à la modification de la Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI)[42], dont l'objectif est de renforcer la réinsertion professionnelle des personnes à l'aide sociale et des chômeurs de longue durée. Ceux-ci bénéficiaient depuis 1995 du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), mis en place afin d'éviter un afflux de personnes à l'aide sociale dans une période de difficultés conjoncturelles et de haut taux de chômage. L'application de la nouvelle loi se fait par la création du Service de Réinsertion professionnelle (SRP) au sein de l'Hospice général, dont les services sont destinés aux personnes en recherche d'emplois sans indemnité de chômage et pas trop éloignés du marché du travail. Elle introduit ainsi une prise en charge différentiée des bénéficiaires selon leur « distance à l'emploi », distance mesurée par un stage obligatoire « d'évaluation à l'emploi » de quatre semaines.

Les refontes de la LASI et de la LPCC participent donc d'un tournant vers une politique cantonale d'activation (ou politiques d'activation, Hamazaoui, 2005). Elles impliquent une nouvelle coordination entre le régime de l'assurance chômage cantonal, l'aide sociale et le régime des prestations complémentaires. Or, si le projet sur les prestations complémentaires a reçu un accueil globalement positif en phase de consultation, il en va autrement pour le projet de modification de la LASI[43] qui divise profondément. Ce projet, soutenu par une partie

---

[39] A noter qu'à Genève l'initiative 'Pour le droit à un salaire minimum' votée en novembre 2011 a été refusée par 54,2% des votants.

[40] Les EdS sont proposés dans le cadre d'organisations privées ou associatives, et pour un salaire plus bas que les emplois temporaires cantonaux. (OASI 2014)

[41] Ce département était dirigé de 2005 à 2012 par François Longchamp (Parti Libéral Radical).

[42] L'Hospice général, une institution publique autonome, est l'organe d'exécution chargé par le canton de Genève de l'accompagnement social et l'aide financière aux personnes sans ressources financières suffisantes.

[43] Pour rappel historique, notons que la LASI, entrée en vigueur en juin 2007, avait remplacé l'ancienne Loi sur l'assistance publique (LAP) de 1980. La LASI s'inscrivait dans une réforme globale de la politique sociale cantonale qui s'est caractérisée par le passage d'un système d'assistance publique à un droit individuel à l'aide sociale. Si l'aide sociale publique avait déjà subi des modifications (par exemple, elle n'est plus remboursable depuis 2004) avec cette loi l'aide sociale est devenue un droit, tout en comprenant des forts éléments incitatifs à la réinsertion. La LASI a en effet suivi certaines recommandations de la CSIAS, notamment l'introduction de mesures incitatives à la réinsertion sociale et professionnelle, par l'introduction d'un CASI (Contrat d'aide sociale individuelle, déjà introduit à l'Hospice général en juillet 2006). Avec l'entrée en vigueur de la LASI en 2007, le CASI et les prestations à caractère incitatif (supplément d'intégration et franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative), ont été inscrits dans la loi. Notons que les prestations d'aide sociale ont été réduites depuis 2006 (suppression du forfait vêtement et transports publics), et qu'avec l'entrée en vigueur du CASI le forfait de base de l'aide sociale a été scindé en deux, à savoir le forfait de base à 977 CHF pour une personne seule et le supplément d'intégration accordé en cas de réussite des objectifs fixés (à l'origine d'un montant de 300 CHF, il a été réduit à 150 CHF en 2014 par volonté du Conseil d'Etat, pour être finalement remonté à 225 CHF en 2015 suite aux débats parlementaires). La LASI a supprimé également l'indexation automatique de l'aide sociale (par exemple, le coût du loyer n'a pas été indexé depuis 2001), ce qui traduit une tendance à l'œuvre aussi dans d'autres cantons suisses

des travailleurs sociaux et par la direction de l'Hospice général de l'époque - est adopté par le Grand Conseil mais combattu en référendum en 2011. Pour le comité référendaire[44] cette réforme risque de renvoyer les chômeurs en fin de droit – ne bénéficiant plus du RMCSA - à l'aide sociale, que la 4ème révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI) entrée en vigueur en 2011 réduit le nombre maximum d'indemnités journalières et alors que le marché du travail se précarise. Un transfert qui impliquera dans nombre de cas une charge accrue pour les familles[45]. Par ailleurs, le comité conteste le stage obligatoire d'évaluation de la distance à l'emploi, prévu par la nouvelle loi: il instaurerait un tri arbitraire entre personnes « employables » et « non-employables ». Le comité estime aussi que les mesures d'activation et d'insertion proposées par la loi ne permettront pas un véritable retour sur le marché de l'emploi.

Ainsi, considérée par ses défenseurs comme une réforme nécessaire de l'action publique permettant une meilleure allocation des ressources en vue d'un investissement vers l'emploi et une meilleure réinsertion, la révision de la loi sur l'aide sociale est décrite par ses opposants comme un démantèlement de la protection sociale, marquant une individualisation d'un problème de société qui occulte la réalité du chômage de longue durée. En novembre 2011 la nouvelle loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) est soumise à votation. Elle est acceptée par les citoyens genevois à une majorité de 54,4%.

La loi entre en vigueur en février 2012 et son application fait l'objet de plusieurs rapports. Dès 2013, le comité référendaire annonce la création de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI), avec pour objectif de « surveiller la mise en application » du nouveau dispositif légal (LMC, L. L'OASI a publié jusqu'à ce jour trois rapports d'observation, qui analysent sur la base d'études de cas (principalement des bénéficiaires) les effets de la LIASI, de la Loi en matière de chômage (LMC 2012), la loi d'application cantonale de la LACI, ainsi que de l'introduction des prestations complémentaires familiales. Dans son dernier rapport publié en 2016, l'OASI dénonce une politique d'austérité, de fortes pressions sur le service public, une tension sur le marché de l'emploi l'existence d'un chômage structurel. Pour l'OASI, les réformes des assurances sociales fédérales (assurance chômage et assurance invalidité), ainsi que la suppression du RMCAS, ont bien eu un effet préjudiciable sur la situation d'un nombre croissant de ménages dans le canton, contribuant à augmenter le nombre de personnes à l'aide sociale[46]. En revanche, l'introduction de mesures ciblant les familles, prestations complémentaires familiales ou allocation d'études, aurait contribué à améliorer les ressources des familles en situation de précarité qui en bénéficient.

En 2016, les effets du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI font l'objet d'une évaluation prévue dans la loi, mandatée par le Conseil d'État (Kaufmann & Zellweger, 2016) [47]. Si la moitié des bénéficiaires étudiés a retrouvé un emploi à l'issue du suivi au SRP, les auteurs concluent néanmoins, à la lumière des indicateurs retenus, que « les objectifs de la LIASI n'ont pas été atteints » quatre ans après son introduction. La stabilité du taux de retour en emploi notamment interpelle. Ce résultat est nuancé par l'importance accordée à la durabilité du

à une baisse généralisée des prestations d'aide sociale, amorcée depuis la fin des années 1980. Jusqu'aux années 1980 les montants d'aide sociale, qui étaient à l'époque identiques pour les Suisses, les étrangers et les requérants d'asile, étaient indexés tous les deux ans.

[44] Le référendum a été soutenu, entre autres, par les partis de gauche, les syndicats, les associations de défense des chômeurs et des personnes en situation de précarité, ainsi que par le groupement des étudiants de la Haute Ecole de Travail Social (HETS) de Genève.

[45] C'est le cas si les chômeurs ne remplissent pas les conditions d'entrée à l'aide sociale car disposant d'un revenu familial en dessus des barèmes d'aide sociale, ou de fortune supérieure aux limites fixées. Enfin, le fait que la mission d'insertion des chômeurs en fin de droit incombe désormais à l'Hospice général est également critiqué pour cette raison.

[46] Selon les dernières statistiques de l'OCSTAT, 5,5% de la population genevoise percevait des prestations d'aide sociale au sens strict en 2015. Pour ce qui est des prestations d'aide sociale au sens large, qui comprennent l'aide sociale au sens strict, les allocations de logement, les avances sur pension alimentaire, les prestations complémentaires à l'AVS, à l'AI et les prestations complémentaires familiales, elles concernaient 14% de la population cantonale en 2015.

[47] Voir aussi l'évaluation mandatée par la Cour des comptes de Genève, qui analyse les trajectoires des chômeurs en fin de droit dans le canton de Genève et qui met notamment en évidence le phénomène des personnes en fin de droit de chômage qui disparaissent des statistiques, et qui ne recourent pas à l'aide sociale (« les aucuns »). Cours de comptes, 2015, Evaluation. Chômage. Evaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits. Rapport n° 87. La dernière étude de l'OASI, publiée en 2018 est consacrée aux activités de réinsertion (AdR). Elle propose une évaluation nuancée de cette mesure.

retour à l'emploi plutôt qu'à sa rapidité. De ce point de vue, le rapport pointe « les résultats tangibles d'un travail de longue haleine ». Paradoxalement au regard des objectifs explicites de la LIASI d'accélérer le retour à l'emploi des personnes proches du marché du travail en effet – c'est plutôt la réinsertion professionnelle des personnes aidées de longue date qui a progressé. Par ailleurs, le modèle de suivi proposé au SRP permet, toujours selon les auteurs du rapport, une nette amélioration de l'employabilité des bénéficiaires. Le rapport pointe cependant des problèmes de « gestion des flux et des transitions » (se traduisant par des délais d'attente importants) et remet en question la pertinence et la possibilité de « classer » les bénéficiaires selon leur distance à l'emploi, d'une part en raison de l'hétérogénéité des populations et de variabilité de cette distance et d'autre part, en raison d'imprécision dans l'évaluation. Suite à cette évaluation, le Conseil d'État modifie le règlement d'application de la LIASI. Le stage d'évaluation n'est plus obligatoire et sa durée devient modulable. Par ailleurs, « rééquilibrage des ressources affectées au stage d'évaluation et un renforcement des moyens dédiés au placement en emploi » est prévu.

3.1.1.5 D'importants défis à relever pour l'Hospice général

Dans ce contexte, l'Hospice général se trouve confronté à des défis de différentes natures. Un défi en termes de besoins, en termes de budget et en termes de management. Certes, avec l'introduction des prestations complémentaires familiales, environ 400 dossiers d'aide sociale ont été transférés du dispositif d'aide sociale à celui des prestations complémentaires. Pour autant, l'augmentation du nombre de bénéficiaires reste importante et les situations prises en charge se complexifient. Dans son rapport annuel 2015, l'HG constate que jamais le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale n'a été aussi élevé (28'000 personnes prises en charge en 2015). Par ailleurs, un flux important de migrants en 2015 nécessite des réponses en urgence, et l'État et l'HG mettent alors en place trois « task forces » dans ce domaine. De manière générale, cet accroissement et complexification des besoins se révèle problématique dans un contexte de restriction budgétaire : la subvention de fonctionnement de l'institution de la part de l'État n'a en effet pas été augmentée lors de la dernière décennie, alors que le nombre de dossiers traités a plus que doublé pendant cette période.

En septembre 2015, l'annonce des coupes supplémentaires par le Conseil d'État fait réagir la commission du personnel de l'Hospice général, qui craint des réductions de poste et dénonce la charge des collaborateurs. En mars 2016, une pétition est adressée au Grand Conseil et au Conseil d'État demandant d'allouer des moyens supplémentaires à l'institution pour faire face à la précarisation croissante de la société[48]. Les pétitionnaires (près de deux tiers des employés) affirment que l'Hospice général n'a plus les moyens d'offrir un suivi individuel et stable sur la durée. Pour le magistrat de tutelle de l'Hospice général[49] la pétition dramatise la situation et aucun licenciement n'est prévu. Tout en reconnaissant la difficulté de la situation budgétaire cantonale, il annonce qu'en cas de coupures, les politiques sociales comme l'asile, le social et la vieillesse, où les besoins augmentent, seront l'objet d'exceptions[50].

Le mouvement s'élargit à d'autres institutions et en mai 2016, l'assemblée générale du secteur social genevois publie son *Manifeste du social* qui dénonce l'augmentation des besoins de la population genevoise, sa précarisation grandissante et la complexification des problématiques vécues. Ces tendances émergent selon ses signataires, dans un contexte politique, économique et institutionnel marqué par des logiques managériales et comptables, qui a un impact sur leurs pratiques. Le manifeste déplore des interventions toujours plus tardives, dans l'urgence, au détriment d'une action sociale préventive et durable. Par ailleurs, il dénonce une dégradation des conditions de travail, l'augmentation des tâches administratives au détriment des tâches sociales, ainsi que la diminution des prestations pour les usagères et usagers. Les auteurs revendiquent en conséquence toute une série de mesures préventives en faveur des populations précarisées, le renoncement aux coupures budgétaires

[48] Cf. L'Hospice général n'a plus les moyens d'assurer sa mission. Article du Courrier du 24.03.2016.

[49] Mauro Poggia (MCG), qui dirige depuis 2013 le Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS).

[50] Nous refusons de devenir des bancomats, La Tribune de Genève, 23.03.2016.

annoncées et l'engagement de personnel qualifié, ainsi que des clarifications sur les finalités poursuivies par le domaine social.

Parallèlement, la direction de l'Hospice général cherche à adapter son fonctionnement organisationnel afin d'être en mesure de répondre aux nouveaux besoins des populations, dans un contexte de précarité croissante et dans le cadre d'un marché du travail qui évolue - et alors que son cadre budgétaire est restreint. La direction reconnait la forte augmentation de la pression sur ses équipes[51]. Malgré sa subvention stable, l'institution se dote, dans la dernière décennie, de plus de 200 EPT supplémentaires grâce à l'augmentation des revenus de son parc immobiliers de standing, sa réserve financière opérationnelle accumulée lors des contrats de prestations précédents et ses efforts d'efficience interne[52].

Mais la direction de l'HG met aussi sur pied une *nouvelle stratégie* (2016-2020)[53] – initiée dès 2013, et dont l'ambition est un changement paradigmatique et de culture d'entreprise. La stratégie se cristallise autour de quatre objectif principaux : offrir des prestations qui répondent pleinement aux besoins des usagers ; améliorer l'image de l'institution, de ses activités et de ses bénéficiaires ; se doter de ressources en adéquation avec les prestations délivrées ; fonctionner de manière « efficace et agile » (en terme de management et de gestion des compétences). Des chantiers importants sont engagés, comme la dématérialisation des dossiers des bénéficiaires. Parmi les mesures déclinées à l'intention des usagers, on notera la volonté d'insérer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, en développant notamment les liens avec les entreprises, en misant sur la formation professionnelle ou la formation continue. L'objectif est aussi de simplifier les méthodes de travail afin d'alléger la charge de travail administrative, et de donner plus de temps aux collaborateurs pour effectuer leur mission d'assistance et d'accompagnement.

La nouvelle stratégie de management la direction de l'HG s'affirme comme une volonté de transformer la place et le rôle des usagers et des collaboratrices et collaborateurs. En « consiste à laisser l'initiative dans les fonctions et à faire participer collaborateurs et usagers aux réflexions et non pas à définir une institution idéale en amont qu'il s'agirait simplement de modeler.»[54] Inspirée du *Design thinking* (méthode de management développée il y a une dizaine d'années à partir de l'expérience des *designers* [55]) cette volonté de « faire autrement » - a été appliquée à l'aide aux migrants. Le dispositif est ainsi repensé suite à une étude effectuée auprès des populations suivies, dont les résultats ont pointé l'inadéquation des services aux attentes de ces personnes. A l'Aide sociale, l'objectif est aussi « de passer d'un accompagnement 'normé' , trop administratif et orienté 'care giver', vers un accompagnement social adapté aux besoins spécifiques de chaque usagers : anamnèse, détermination des moyens à déployer, activation etc. »[56].

3.1.1.6 Le rapport cantonal sur la pauvreté (2017)

C'est dans un contexte traversé par des tensions autour de l'action sociale cantonale en faveur des populations les plus précarisées – qui s'expriment autant au niveau politique qu'à l'échelle des professionnels concernés – que paraît le premier rapport cantonal sur la pauvreté de 2016, réalisé sous l'égide de la Direction générale de l'action sociale (DGAS). Ce rapport donne suite à une motion parlementaire déposée en 2010 (M

[51] Hospice général, rapport annuel 2015.

[52] Commentaire interne, Hospice général.

[53] Stratégie 2016-2020. Inventer l'Hospice général de demain. Hospice général, Genève.

[54] Cette affirmation doit s'entendre dans le cadre de la réponse de la direction de l'HG à la recommandation 2 de la Cours des comptes (2017), à propos de l'aide aux migrants. Rapport de la cour des comptes – audit de gestion. Amig (Aide aux migrants), p.46. La Cours recommande de décliner des objectifs précis, quantifiables et mesurables à chacune des directions et services.

[55] Le 'Design Thinking 'est une méthodologie qui vise à améliorer les produits, les services, les processus ou les stratégies en encourageant l'innovation en entreprise. Elle a été formalisée il y a une dizaine d'années aux Etats-Unis, par Tim Brown et David Kelley (voir notamment Brown, 2008).

[56] Communication interne, Hospice général 2019.

1950), renvoyée à la Commission des affaires sociales du Grand Conseil en 2011[57], et acceptée en 2014. A ce jour, seule une minorité des cantons en Suisse dispose d'un rapport comparable.

Le rapport analyse et quantifie la pauvreté et les risques de pauvreté dans le canton. Dans leurs conclusions, les auteurs rappellent les fondamentaux de la lutte contre la pauvreté et la précarité à Genève, mentionnés dans la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU) et qui prévoit une action conjointe de l'État et des communes, dans le but « *de promouvoir la cohésion sociale en garantissant à la population un cadre de vie social, économique et environnemental de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal* » (Art. 1, LCSMU). Dans un contexte où la réinsertion professionnelle est fortement valorisée, les auteurs mettent l'accent sur l'importance d'une action sur le marché de l'emploi.

Ainsi, ils rappellent que si le travail peut être un rempart contre la pauvreté et l'exclusion, celui-ci, même à plein temps, ne protège pas nécessairement du risque de pauvreté, qui frappe plus en particulier les femmes, les familles monoparentales et les familles nombreuses, ainsi que les personnes peu formées. Le coût de vie élevé à Genève, observable en particulier au niveau du prix du logement et des primes d'assurance maladie, appelle donc selon eux une action globale qui nécessite aussi une intervention sur le marché de l'emploi. Qui plus est, l'accroissement des inégalités salariales, ainsi que la dualisation du marché du travail[58], sont des tendances fortement à l'œuvre à Genève et semblent destinés à s'accentuer dans le futur, ce qui amène les auteurs à conclure « *qu'en l'absence d'un changement de cap dans les politiques salariales, l'intervention de l'État pour remédier à la faiblesse des revenus de travail sera appelée à augmenter, faisant dans les faits peser sur les finances publiques une insuffisance découlant de l'évolution du marché du travail* » (Cattacin et al., 2005, p.68). Les auteurs vont même plus loin, en suggérant que dans certains cas de figure, les prestations complémentaires familiales, tout comme d'autres prestations sous condition de ressources, contribuent à combler le désengagement des employeurs, représentant une forme de subvention étatique à la précarisation du marché du travail.

Les auteurs du rapport sont ainsi de l'opinion que sans une action ciblée de l'État favorisant l'accès à un salaire suffisant pour couvrir les charges du ménage[59], mais aussi un logement à prix décent et des primes d'assurance maladie dont le coût n'engendre pas des inégalités dans l'accès aux soins, l'on est en mesure de s'attendre à une augmentation du nombre de personnes à l'aide sociale, et à une prolongation de la relation d'assistance. La lutte contre la pauvreté et la précarité implique selon ces experts d'adopter une stratégie agissant sur divers aspects du fonctionnement de la société, au niveau individuel comme au niveau collectif.

3.1.2. Evolution de la politique de la Ville de Genève

Dans le contexte genevois, une répartition entre l'action sociale individuelle, de compétence du canton (plus en particulier de l'Hospice général) et l'action sociale collective (de compétence des communes) a été établie suite à l'adoption de la Loi sur les centres d'action sociale et de santé (LCASS) de 2001 (actuellement abrogée). Cette réforme a coïncidé avec, en Ville de Genève, la *fin du suivi social individuel* de la part des services sociaux et l'adoption d'une approche résolument communautaire. Cette situation est spécifique à la Ville, puisque les communes suburbaines du canton (comptant plus de 10'000 habitants) offrent toutes des accompagnements individuels, subsidiaires et complémentaires à ce que propose le dispositif cantonal d'aide social.

---

[57] La Commission a auditionné les principales organisations d'entraide du canton, notamment Caritas Genève, le Centre Social Protestant (CSP), ADT-Quart Monde, le Mouvement populaire des familles et l' Association de Lutte Contre les Injustices sociales et la Précarité (ALCIP), qui ont élaboré une série de propositions pour promouvoir une approche transversale de la pauvreté prenant en compte diverses politiques publiques (y compris la politique familiale), au-delà de la politique sociale et du chômage.

[58] A savoir, la distinction entre les employés ayant un travail stable, bénéficiant d'avantages sociaux, et les travailleurs cumulant des formes de sous-emplois flexibles et précaires, à risque constant de précarisation et d'exclusion sociale, ce qui risquerait d'être aggravé par les politiques d'activation, ou programmes de workfare (Cattacin, Gianni, Mänz, & Tattini, 2005).

[59] Ce qui implique également, selon les experts, de renforcer les politiques de soutien à la formation pour les personnes peu formées, en particulier les jeunes, ainsi que la reconnaissance des diplômes (pour les migrants).

Le tournant vers l'action communautaire en Ville de Genève a suscité beaucoup de résistances, notamment de la part des professionnel.le.s dont la mission et le travail ont été radicalement transformés. Par ailleurs, la question de l'action sociale engendre encore aujourd'hui des débats dans le cadre de la nouvelle réforme de la répartition des tâches entre canton et communes (2014-2018), faisant suite à la nouvelle Constitution (juin 2013). Comme l'observe le Rapport du Groupe de travail technique du 30 juin 2014, la distinction entre l'action sociale individuelle et l'action collective, censée caractériser la répartition entre canton et communes, n'est pas toujours simple à mettre en œuvre et demeure sujette à interprétation.

Cette répartition des tâches entre canton et communes n'est pas indépendante des évolutions qui ont concerné plus particulièrement le Service social de la Ville de Genève (SSVG), en charge des affaires sociales[60] au niveau municipal. Ce service connaît depuis la fin des années 1990 une série de réorganisations, associées à des débats politiques intenses concernant la finalité et les modalités de son action. L'évolution de l'action sociale municipale (depuis la fin des années 1990) peut être caractérisée par une série d'étapes, identifiées par une évaluation de l'Institut De Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)[61] et dont les grandes lignes sont retracées ci-dessous.

3.1.2.1 Vers une action sociale de proximité (1997-2001)

En 1997, l'existence même d'un service municipal en charge des affaires sociales est remise en question par une résolution des Verts, demandant le « Transfert du SSVG à l'Hospice général, soit à l'État ». Cette résolution adresse de manière directe la question de la répartition des tâches entre le canton et la Ville de Genève en matière d'action sociale. Après la constitution d'une commission au sein du Conseil municipal chargée d'étudier cette résolution, et suite aux débats qui ont suivi, tous les partis s'accordent pour garder un Service social communal, dont les prestations sont considérées comme complémentaires et non concurrentes à celles du canton. Toutefois, au travers de la résolution 556 de mai 1998, le Conseil municipal invite le Conseil administratif à redéfinir la politique sociale de la Ville de Genève, en d'autres termes le rôle du SSVG, en accordant plus d'importance au travail social de proximité et en redéfinissant, après une évaluation approfondie avec les travailleurs sociaux, les conditions d'octroi des aides municipales accordées.

En 2000, le Conseil administratif (PR 84) propose au Conseil municipal un « Programme relatif à la réorganisation du Service social de la Ville » qui redéfinit les rôles du canton et des communes au niveau de l'action sociale. La Ville a souhaité développer une action de proximité de type « réseau/collectif » complémentaire à l'action cantonale, davantage centrée sur l'action individuelle. Les nouveaux besoins de la population nécessiteraient, selon le magistrat signataire de la proposition Manuel Tornare, un mode d'action collectif pouvant mieux répondre aux nouvelles problématiques qui surgissent au niveau de la Ville et du canton (augmentation de la précarité économique, exclusion et marginalisation sociale, tensions intergénérationnelles et interculturelles, isolement social), ce à quoi une action individuelle et standardisée, accessible seulement aux personnes qui en font la demande, ne pourrait pas répondre de manière satisfaisante. Pour développer l'approche sociale collective, le SSVG souhaite se réorganiser en mettant en place dans chaque quartier des équipes pluridisciplinaires, en privilégiant une approche de type communautaire de proximité. L'approche communautaire envisage les problématiques individuelles comme découlant d'une défaillance du lien social, présupposant ainsi de replacer la personne dans son contexte, dans son quartier, afin de trouver des solutions communes et collectives (Rossiaud, 2007).

Cette proposition rencontre la vive opposition des assistants sociaux et des infirmiers du SSVG, qui estiment que le processus de concertation avec le personnel prévu dans la résolution n'a pas eu lieu. Aucune suite

[60] Sous la direction du Département de la cohésion sociale et de la solidarité, actuellement dirigé par Esther Alder (Verts).

[61] Horber-Papazian, K., Keuffer, N., Klaus, J. et Wirths, D, (2015). Evaluation du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève. Rapport final. Lausanne : Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP).

n'aurait en effet été donnée au sondage dans lequel le personnel a été invité à se prononcer sur les approches possibles de l'action sociale municipale[62], comme avancé dans la « Prise de position des assistantes/assistants sociaux et des infirmières du SSVG » du 28 septembre 2000. Dans celle-ci, le personnel ne se prononce pas tant contre le travail social collectif en soi, mais considère que le travail social collectif/réseau ne peut pas être dissocié du travail social individuel comme l'envisage le projet de réforme, car loin de s'exclure, ces deux approches se complètent l'une et l'autre. Le projet de réorganisation constitue selon les professionnels une véritable mutation, une décision radicale qui fait table rase de l'expérience et du savoir-faire des professionnels concernés. Par ailleurs, ils s'inquiètent sur le devenir de leurs usagers, en se demandant comment l'Hospice général, déjà surchargé par sa propre mission, pourra assumer le transfert des dossiers communaux liés à la prise en charge individuelle. Il s'agit là d'une question qui est toujours d'actualité, et qui touche également à la répartition des tâches entre l'État et les associations, qui sera discutée plus dans le détail dans le prochain chapitre.

3.1.2.2 L'adoption de la LCASS et la mise en place d'une approche communautaire (2001-2013)

Cependant, la Loi cantonale sur les centres d'action sociale et de santé (LCASS) est adoptée en septembre 2001, définissant la répartition des tâches canton-communes. L'action sociale individuelle est désormais assurée, en priorité, par le personnel de l'Hospice général, alors que l'action sociale communautaire est assurée, en priorité, par le personnel des communes. Cette répartition est justifiée par une rationalisation de l'action sociale qui vise à éviter les doublons. Par ailleurs, l'action collective de proximité est confiée aux communes en raison de leur sensibilité locale La proposition du Conseil administratif de la Ville est acceptée dans la foulée de la loi cantonale, et en 2002, après une formation des équipes du SSVG au travail communautaire, les premières équipes pluridisciplinaires, sont mises en place.

Ces *unités d'action communautaire* (UAC) sont formées d'assistants sociaux, animateurs, éducateurs, infirmiers et secrétaires. Elles s'installent d'abord dans les quartiers des Eaux-Vives et de Saint-Jean/Charmilles, et les années suivantes dans chacun des huit centres d'action sociale et de santé (CASS) de la Ville, à savoir les Grottes, la Servette, la Jonction, Champel (en 2003), ainsi que les Pâquis et Plainpalais (en 2004). Les équipes aident les habitants à améliorer la qualité de vie dans leur quartier en faisant appel à leurs ressources, selon les principes de l'action communautaire. Ces actions s'inscrivent dans une démarche holistique (bien-être social et sanitaire), s'articulant autour de notions telles que la responsabilisation des citoyens, leur participation, l'augmentation de leurs capacités et du sentiment d'efficacité (cf. la notion d'empowerment, Wallerstein & Bernstein, 1994), ainsi que la restauration des liens sociaux et de proximité.

En 2007, le SSVG mandate une analyse pour orienter l'action communautaire, qui confirme l'importance d'agir sur la pauvreté, les enjeux liés à la mixité sociale et l'interculturalité, la nécessité de favoriser une convivialité urbaine et de lutter contre la violence, l'incivilité et l'affaiblissement des liens intergénérationnels (Rossiaud, 2007). L'approche communautaire, souligne le rapport, envisage les problématiques individuelles comme découlant d'une défaillance du lien social - présupposant ainsi de replacer la personne dans son contexte, dans son quartier, afin de trouver des solutions communes et collectives (Rossiaud, 2007).

La même année, une étude chargée de faire le bilan de l'activité des UAC est mandatée à Evaluanda, qui publie un « *Document de référence de l'action communautaire du Service social de la Ville de Genève* » (Evaluanda, 2008). Suite à cette étude, des changements sont décidés au niveau de l'organisation des UAC, comme l'approche par projet, la réorganisation des équipes (4 UAC au lieu de 8), ainsi que la création d'un rôle de responsable par unité. Deux Espaces de quartier (Le 99 et l'Espace de quartier Sécheron) sont également ouverts

[62] A savoir : 1) Le travail individuel et le travail collectif/réseau sont menés de concert ; 2) Les activités sont départagées entre le travail social individuel et le travail collectif/réseau (un groupe s'occupe de l'un, un autre se consacre au collectif); 3) Les activités s'orientent uniquement vers le travail collectif/réseau.

afin de mettre à disposition des habitants et des associations des salles pour les activités collectives communautaires.

En 2013, les premiers Points info-services dans les quartiers sont mis en place. Leur objectif est d'informer, orienter et accompagner dans leurs démarches les habitants de la Ville. En plus des informations sur la vie de quartiers, les informations sur les prestations des assurances sociales fédérales ou des droits cantonaux ou communaux entrent aussi dans la mission des Point info-services. Ainsi, ces guichets d'information généralistes de proximité ont vocation à être facilement accessibles et à faciliter l'accès aux droits. Selon un responsable du service, la majorité des informations transmises ne concernent d'ailleurs pas les prestations de la Ville.

Ce dispositif place l'action communautaire dans le cadre de la stratégie globale du SSVG, qui prévoit six objectifs généraux : rendre accessibles les prestations disponibles en Ville de Genève, améliorer les conditions d'existence des plus vulnérables, améliorer la situation financière des personnes de condition modeste, améliorer le cadre de vie de ceux qui ont besoin de soutien, développer la participation et l'engagement de la communauté, ainsi que rassembler et rendre accessible l'expérience acquise (Horber-Papazian et al., 2015). Pour améliorer la situation financière des habitants disposant de revenus modestes, le SSVG dispose par ailleurs, on l'a vu, d'une série de prestations financières (prestations complémentaires de la Ville, aides financières ponctuelles, et allocations), dont certaines ciblent les familles[63].

3.1.2.3 La remise en question de l'action communautaire et l'adoption d'une politique sociale de proximité (2014-2018)

Les débats sur l'adoption du budget 2014 marquent le début d'une nouvelle étape, qui conduira à une nouvelle réorganisation de la politique de la Ville en matière d'action sociale et à l'adoption d'une « *Politique sociale de proximité* » (PSP). En effet, pour assumer les coupes budgétaires (d'environ 21 millions de francs suisse) qu'elle propose, la Commission des finances demande, en novembre 2013, la suppression de deux entités organisationnelles de la Ville, le secteur communautaire du SSVG (les UAC et les Espaces de quartier) et le Service de l'Agenda 21. Suite à une protestation massive des fonctionnaires et des associations devant l'Hôtel de Ville, organisée à l'initiative de l'Alternative municipale (PS, Verts, Ensemble à Gauche), la Commission des finances modère sa position sur les UAC, en exigeant cependant un audit indépendant. Cette exigence est finalement refusée lors de la séance municipale de décembre 2013 sur le budget, mais une motion de conseillers PDC, PLR, MCG et UDC est déposée en février 2014, « Pour un audit de fonctionnement et d'efficience des UAC » (M 1116), dans laquelle ces conseillers expriment des doutes sur l'efficacité du dispositif, ainsi que sur la pertinence de ses modalités d'intervention. Dans ce contexte, avant même que la motion soit examinée, la Conseillère administrative en charge du Département de la cohésion sociale et la solidarité demande au Conseil administratif à ce que soit effectuée une évaluation du secteur communautaire, qui sera réalisée par l'IDHEAP et publiée en 2015 [64].

Dans le Rapport d'activité 2015 du Département de la cohésion sociale et de la solidarité la magistrate affirme que sur la base des recommandations émises dans le rapport d'évaluation de l'IDHEAP, il s'agit de redéfinir les priorités assignées au secteur communautaire pour mieux répondre aux nouveaux besoins de la population. Sont identifiés plus spécifiquement l'augmentation de la précarité, le nombre croissant de familles disposant de bas salaires, l'arrivée de nouveaux habitants qui s'installent sur le territoire de la Ville, ainsi que le vieillissement de la population. La réorganisation préconisée par les experts présuppose la mise en place d'une « politique sociale de proximité » déclinée autour de trois axes prioritaires, qui concernent des publics bien identifiés et répondent à

[63] Par exemple l'allocation de rentrée scolaire, une nouvelle prestation pour les familles, introduite en 2013.

[64] L'évaluation conclut, entre autres, que les missions de l'action communautaire sont pertinentes. Elle relève toutefois un défaut de pilotage (l'action se déploie essentiellement en appui des habitants et des associations, alors que plus d'initiative de la part de l'équipe est estimée nécessaire pour mieux agir sur les besoins non exprimés), une lourdeur hiérarchique, ainsi qu'un défaut de communication et de coordination avec les autres acteurs sociaux. Cf. l'article du Courrier, L'action sociale de proximité navigue à vue, du 2 décembre 2015.

leurs besoins avérés[65]. Il s'agit des personnes âgées, en particulier celles qui souffrent d'isolement, des familles, notamment celles qui vivent dans des situations économiques difficiles, et des nouveaux habitants pour lesquels une attention accrue est nécessaire pour assurer leur inclusion sociale. Dans leurs recommandations, les experts identifient ainsi explicitement les familles en situation de précarité en tant que publics prioritaires de l'action sociale de proximité, bien que dans l'option retenue par le Département de la cohésion sociale et de la solidarité il ait été estimé nécessaire d'aborder la question de la précarité au niveau global, comprenant les familles ainsi que d'autres catégories sociales à risque de précarité[66]. Les besoins des familles en situation précaire sont abordés également sous l'angle de la politique de la petite enfance, qui est devenue une priorité en Ville de Genève[67], et qui a comporté par exemple l'introduction de l'allocation de rentrée scolaire ainsi que l'abolition du seuil minimal à payer par enfant dans les places de crèche.

Dans le magazine Vivre à Genève de mars-avril 2017, la nouvelle politique sociale de proximité de la Ville est présentée aux habitants en tant que politique transversale, qui engage plusieurs services municipaux – le Service social, le Service des écoles et le Service de la jeunesse – et plusieurs partenaires associatifs, et qui met en place dans les quartiers des actions de proximité qui permettent aux habitants de participer à la vie de la cité. Pour répondre aux besoins qui ont émergé sur le territoire, elle se concentre désormais de manière particulière sur quatre axes principaux : la lutte contre la précarité, la prévention de l'isolement des personnes âgées, l'inclusion sociale, et l'amélioration de la qualité de vie des enfants et des jeunes. Les UAC sont réorganisés en Antennes sociales de proximité (ASP), chargées de piloter des projets, élaborer des diagnostics sur les quartiers afin de mieux répondre aux besoins, tout en représentant des lieux de diffusion de l'information sociale. Le dispositif est complété par les Espaces de quartier (d'autres espaces ont vu le jour), qui permettent aux seniors, aux associations et aux habitants de se côtoyer dans un même lieu, et par les Points info-services (PIS), dont la mission centrale est celle de faciliter l'accès aux prestations en délivrant des informations utiles à la population[68].

Dans ce dispositif, qui comprend une orientation individuelle en vue de faciliter de manière explicite le recours aux prestations sociales (financières et non-financières) délivrées par le canton et par la municipalité, le suivi individuel à proprement parler n'est pas prévu (par exemple le suivi administratif pour la constitution de dossiers), en accord avec la répartition des tâches canton-communes. Les personnes sont orientées vers les organismes d'entraide, les associations ou vers l'Hospice général. Cependant, des réflexions sont en cours afin de soutenir l'action communautaire par le biais d'une action individuelle assumée[69]. Comme mentionné plus haut, la nouvelle réforme de la répartition des tâches entre canton et communes est encore en cours.

---

[65] Cf. Secteur communautaire. Perspectives 2016 suite au Rapport de l'IDHEAP. Ville de Genève, décembre 2015.

66 Notons que la Ville de Genève avait déjà attesté son engagement pour la lutte contre la précarité en 2013 par l'organisation des premières Assises de la précarité en octobre 2013, sous l'impulsion d'Esther Alder, en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité. Ces assises ont été pilotées par des représentants étatiques et associatifs, à savoir : SSVG, Service de la jeunesse de la Ville de Genève, Caritas Genève, Centre social protestant, Collectif d'associations pour l'action sociale – CAPAS, direction de l'Action sociale de l'Hospice général et HETS de Genève.

[67] Cf. Assises de la précarité. Service social de la Ville de Genève, mars 2014.

[68] La Ville de Genève a identifié l'accessibilité aux prestations comme un des principaux axes de la politique municipale en matière de diversité. Ainsi, elle a déployé une approche multilingue dans le domaine de la communication administrative, et a récemment mandaté une étude chargée d'étudier dans quelle mesure les habitants migrants font appel aux prestations de proximité de la Ville, et dans quelle mesure elles répondent à leurs besoins, voir Ambruso, Efionayi-Mäder, et Ruedin (2017).

[69] Dans cette perspective, il s'agirait d'intégrer des compétence d'assistant sociaux ou d'infirmier dans les Antennes sociales de proximité, les Points infos services plus particulièrement. L'objectif étant de permettre aux personnes concernées de raccrocher aux dispositifs institutionnels (et aux droits sociaux) comme HG, SPC, Imad (Ville de Genève, communication personnelle – août 2018).

3.2. Le dispositif d'aides financières pour les familles à Genève

Cette seconde partie présente le dispositif d'aides financières dont les familles en situation de précarité peuvent bénéficier sur le territoire de la Ville de Genève en 2017. Nous commençons par décrire le système des aides financières cantonales (3.2.1, p. 42), puis nous présentons le dispositif, subsidiaire, de la Ville de Genève (3.2.2, p. 49). La troisième section est consacrée au rôle des associations dans le dispositif et à leurs activités de lobbying politique (3.2.3, p.50).

3.2.1. L'offre de soutien aux familles au niveau cantonal

Le canton de Genève se caractérise par une large gamme de prestations sociales, ayant comme objectif le soutien aux familles, la lutte contre la pauvreté et la précarité ou, de façon plus spécifique, le soutien aux familles de revenu modeste. Le système d'aide y est relativement centralisé et plutôt généreux au regard de celui des autres cantons suisses. La politique de soutien aux familles à Genève repose sur différents types de mesures, telle que des mesures fiscales[70] et des mesures portant sur les conditions cadre, notamment les subventions aux crèches. De plus, le canton prévoit des prestations en espèce, soit en complément des assurances sociales fédérales, soit à travers un ensemble de prestations cantonales.

En matière d'assurance sociale, Genève propose des conditions plus favorables aux familles que de nombreux autres cantons. Ainsi, les montants des *allocations familiales genevoises*, une mesure qui s'adresse à toutes les familles indépendamment de leur revenu, comptent parmi les plus élevés de Suisse[71]. Les personnes sans autorisation de séjour qui travaillent et dont les enfants vivent à Genève ont également droit à ces allocations (moyennant un certificat d'assurance maladie ou une attestation scolaire). Par ailleurs, Genève a été le premier canton suisse à adopter une législation en matière d'assurance *maternité* en 2001, soit avant l'entrée en vigueur en 2005 de la loi fédérale sur l'assurance maternité. Les femmes en emploi peuvent bénéficier d'un congé rémunéré à 80 % de leur salaire durant 16 semaines (14 semaines au niveau fédéral) et la loi genevoise fixe un montant minimum de 63.- CHF par jour, alors que la loi fédérale n'en prévoit pas. En complément à la loi fédérale, le canton a aussi introduit un congé en cas d'adoption. En revanche, il n'y a, au niveau cantonal comme au niveau fédéral, ni congé paternité, ni congé parental.

Dans le domaine de la lutte contre la précarité, le canton de Genève dispose d'une *loi cantonale en matière de chômage* (LMC) qui offre des prestations en nature notamment à l'intention des chômeurs en fin de droit.[72] Révisée en 2008 puis en 2012, cette loi cantonale prévoit des Stages de requalification cantonaux (STAREC), des Emplois de solidarités (EdS) ainsi que des Allocations de retours à l'emploi, à savoir des subventions aux employeurs privés qui engagent une personne en fin de droits. Ces emplois, à l'exception des stages, permettent d'ouvrir un nouveau droit si la durée de cotisation est atteinte. Enfin, le canton a mis en place de nombreuses *aides financières sous conditions de ressources* à destination des personnes ou des ménages dont les revenus ne dépassent pas certains seuils. En 2005, la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU) a été adoptée dans un souci d'harmonisation, mais aussi de simplification des démarches administratives. Cette loi clarifie les éléments entrant dans le calcul du revenu déterminant le droit aux différentes prestations cantonales

[70] Splitting complet, déduction de 10'000.- CHF par enfants (6500.- CHF fédéral), déduction frais de garde (4000.- CHF), Barème : pas d'impôt pour les plus bas revenus (environ un tiers des contribuables genevois ne paie pas d'impôt).

[71] Les allocations familiales sont des prestations sociales en espèces, uniques ou périodiques, indépendantes du salaire, du revenu ou du degré d'activité, destinées à participer partiellement à la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants. Elles comprennent l'allocation de naissance et d'accueil (2000.- CHF), l'allocation pour enfant (300.- CHF mensuels de 0 à 16 ans) et l'allocation de formation professionnelle (400.- CHF pour les jeunes en études entre 16 et 25 ans).

[72] A noter que depuis l'entrée en vigueur en 2011 de la quatrième révision de la loi fédérale sur l'assurance chômage, qui a réduit le nombre d'indemnités maximales, le nombre de chômeurs en fin de droit a fortement augmenté sur le canton.

pour chaque unité d'assistance. En effet, les prestations se basaient auparavant sur des seuils de revenu différents et les calculs s'effectuaient de manière hétérogène. Désormais, tous les services de l'État chargés de calculer et de verser les prestations sociales ont accès à une base de données commune et travaillent à partir d'un même dossier de la personne, suivant par là le principe de l'égalité de traitement[73]. La loi a aussi introduit le principe de hiérarchisation, en déterminant l'ordre suivant lequel les prestations sociales doivent être demandées[74].

3.2.1.1 Les prestations sous conditions de ressources

Nous décrivons ici les principales prestations sociales cantonales sous conditions de ressources dont les familles pouvaient bénéficier en 2017, en suivant l'ordre de la hiérarchie établie par la loi sur le RDU de 2005. Ces prestations en espèce sont de deux types. D'une part, les prestations *catégorielles*, qui visent à « soutenir les bénéficiaires dans un segment particulier de dépenses », par un transfert monétaire (subside d'assurance-maladie, avance de pensions alimentaires, allocations de logement). D'autre part, les prestations de *comblement*, qui visent « à garantir des conditions de vie digne ». Elles sont subsidiaires à toute autre forme d'aide et consistent en un transfert monétaire en direction du bénéficiaire (prestations complémentaires cantonales à l'AI ; bourses d'études, prestations complémentaires familiales, aide sociale).

3.2.1.1.1 Les subsides de l'assurance-maladie

Le Service de l'assurance maladie (SAM) gère les subsides aux primes d'assurance maladie des personnes de condition modeste. Ces subsides visent trois types de population : les personnes et les ménages de condition modeste, les bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI/PCFam[75] ou et les bénéficiaires de l'aide sociale. Contrairement à d'autres cantons, cette prestation est attribuée de manière *automatique* par le SAM sur la base du RDU, à quelque exceptions près : les personnes qui ont été imposées à la source – c'est le cas des étrangers titulaires d'un permis F ou B - ou taxées d'office, si leur RDU est inférieur à la limite fixée, soit 20'000.- CHF pour un couple, et 15'000.- CHF pour une personne seule, doivent adresser une demande au SAM[76]. Les couples mariés, les partenaires enregistrés et les personnes vivant en concubinage forment un groupe familial. Leurs RDU respectifs sont additionnés afin de déterminer si un droit au subside existe pour le groupe familial. Le droit au subside minimal est ouvert si le RDU ne dépasse pas 38'000.- CHF pour une personne seule ou 94'000.- CHF pour une famille avec trois enfants (les limites étant majorées de 6'000.- CHF par enfant à charge supplémentaire). Les différents niveaux de revenu (selon le nombre d'enfants à charge) ouvrent un droit à des subsides de 90, 70 ou 30.- CHF par mois. Pour les jeunes adultes, le subside s'élève à 261.- CHF par mois. Le subside pour les enfants à charge varie de 65.- à 100.- CHF par enfant[77]. Les barèmes du subside pour les enfants à charge dépendent du revenu et du nombre d'enfants.

3.2.1.1.2 L'avance des pensions alimentaires

Cette prestation, qui existe depuis 1977 à Genève, est dispensée par un service cantonal spécialisé, le Service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA). Dans d'autres cantons, en

---

[73] Afin de garantir l'égalité de traitement entre les bénéficiaires, le RDU introduit le principe « 1 franc est 1 franc », qu'il provienne d'une activité rémunérée, de fortune (un 15ème de la fortune nette est ajouté au revenu) ou de prestations sociales. Il s'agit aussi de s'assurer que les prestations sociales atteignent les ménages qui en ont réellement besoin (Gönczy, 2003).

[74] Cf. RDU, Revenu déterminant unifié. Guide pratique. Genève : CCRDU, DEAS.

[75] Prestations complémentaires familiales.

[76] En raison de la forte hausse des primes d'assurance à Genève en 2017 (5,7% pour les adultes, et jusqu'à 7,3% pour les jeunes adultes et 9,7% pour les enfants, des taux plus élevés que la moyenne des autres cantons), le magistrat en charge du DEAS a exprimé dans la presse une grande préoccupation pour le budget cantonal. D'une part il dénonce cette augmentation, supérieure selon lui à la hausse réelle de coûts de la santé dans le canton (ainsi qu'à la moyenne de la hausse des primes au niveau suisse). D'autre part, il se déclare préoccupé par la croissance de la population précarisée à Genève, susceptible de bénéficier des subsides. Cf. Mauro Poggia dénonce des hausses de primes non justifiées. La Tribune de Genève, 26.09.2016.

[77] Pour plus de détails sur les barèmes, cf. http://www.ge.ch/sam/

particulier alémaniques, c'est un service inclus dans les services sociaux, et l'aide au recouvrement n'est fournie qu'aux personnes qui ont droit à des aides sociales[78]. A Genève, c'est un service auquel on peut accéder même si on a une bonne situation financière (les barèmes sont assez élevés), et qui a comme mission explicite d'aider de manière gratuite toute personne créancière d'une pension alimentaire. Lorsqu'à la suite d'un divorce ou d'une séparation les contributions d'entretien fixées par un jugement du tribunal ne sont pas versées, le canton peut accorder des avances pour les enfants et les (ex-)conjoints (ou partenaires enregistrés). Les conditions d'accès à la prestation – sous condition de ressources – sont plus souples si l'avance concerne une pension alimentaire attribuée aux enfants (le RDU ne doit pas dépasser 125'00.- CHF) et plus strictes si elle concerne le conjoint (au maximum 43'000.-, ou 50'000.- CHF si enfant(s) à charge). Les avances correspondent à la décision du juge, mais sont limitées à des montants mensuels maximums (673.- CHF par enfant et 833.- CHF par (ex-conjoint).

Le créancier d'aliments doit déposer une demande d'intervention auprès du SCARPA, qui débute son intervention dès que le dossier est complet (pas d'intervention provisoire ni rétroactive). Après la signature de la convention, le créancier donne mandat au SCARPA d'agir en recouvrement de la pension et lui cède la totalité des droits sur la créance alimentaire, pour toute la durée de la convention. Le SCARPA avance les pensions alimentaires pour une durée maximale de 36 mois (pouvant aller jusqu'à 48 mois si l'avance concerne au moins un enfant n'ayant pas atteint l'âge de la scolarité enfantine).

Bien qu'accessible en principe aux hommes et aux femmes, cette mesure cible plus spécifiquement les femmes. Il s'agit en effet d'un instrument de politique familiale visant à protéger les droits des femmes et des enfants suite à un divorce ou à une séparation. Le pouvoir judiciaire à l'origine de la création du SCARPA a estimé nécessaire d'aider les femmes dans leurs démarches auprès du tribunal, en évitant qu'elles entreprennent seules une procédure contre leur (ex-)conjoint en vue de recouvrer la pension alimentaire. Le propos recherché était aussi d'éviter qu'elles retirent leur demande une fois au tribunal, par exemple en raison des conséquences légales pour l'(ex-)conjoint.

De fait, l'intervention du SCARPA implique d'engager contre le débiteur de la pension des procédures civiles et/ou pénales (Art. 4, Loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires, LARPA), si aucune solution amiable n'a été trouvée au préalable. Celles-ci peuvent aboutir à une saisie de salaire, de gains, de prestations d'assurance chômage, voire de biens mobiliers ou immobiliers. Les procédures pénales peuvent aboutir à une peine privative de liberté ou à une peine pécuniaire. La protection des femmes et des enfants au travers de cette prestation entraîne donc des conséquences légales non négligeables pour les hommes, qui peuvent freiner le recours à cette prestation. Notons cependant que si le débiteur ne peut pas verser la pension en raison d'une détérioration durable de sa condition financière, il peut saisir le juge compétent pour faire modifier la décision fixant le montant de la pension.

3.2.1.1.3 Les allocations de logement et les subventions habitations mixtes

Les allocations de logement, délivrées par l'Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF), offrent une aide financière personnalisée pour ceux dont le loyer représente une partie trop importante du budget (lorsqu'un loyer plus abordable ne peut pas être obtenu sans désagréments). Elle est disponible pour les locataires d'un immeuble admis selon la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL). Les locataires d'immeubles non soumis à cette loi peuvent aussi bénéficier de cette prestation si leur immeuble remplit un certain nombre de conditions. L'allocation n'est pas octroyée si les personnes bénéficient ou peuvent bénéficier d'une autre aide personnalisée (par le Service des prestations complémentaires – SPC, l'AVS/AI, ou par la Gérance immobilière de la Ville de Genève), ou si le taux d'effort[79] n'est pas en adéquation avec leur situation financière.

[78] A noter que la législation fédérale oblige maintenant les cantons à offrir des services spécialisés, ouverts à un public plus large que les bénéficiaires de l'aide sociale.

[79] Pourcentage du RDU consacré au loyer, qui tient aussi en compte le nombre de pièces du logement et le nombre des membres du ménage.

Les montants annuels alloués vont d'un minimum de 100.- à un maximum de 1000.- CHF par pièce (en sachant que l'allocation ne peut pas couvrir plus de la moitié du loyer effectif). Des limites de fortune sont appliquées.

La subvention habitations mixtes est une prestation personnalisée qui est destinée aux habitants d'immeubles d'habitation mixte (HM) dont le revenu ne dépasse pas une certaine limite. La limite est calculée sur la base d'un taux d'effort maximal qui dépend de la taille du logement et du nombre de personnes du ménage. Cette subvention est limitée à 1'700.- CHF par pièce et par an au maximum.

3.2.1.1.4 Prestations complémentaires cantonales AVS/AI (PCC)

En plus des prestations complémentaires fédérales (PCF), le SPC accorde aux rentiers AVS/AI ou aux personnes au bénéfice d'une indemnité journalière des prestations visant à leur garantir un revenu convenable, plus élevé que celui garanti par le PCF. L'ouverture de ces droits est déterminée par le fait d'avoir un RDU annuel qui n'atteint pas les dépenses reconnues[80]. Le fait d'avoir un ou des enfants à charge est inclus dans le calcul du revenu minium. Cette prestation est assortie d'une condition de domicile et de séjour : seule les personnes vivant à Genève et y ayant séjournée au moins cinq ans les sept années précédant la demande y ont accès ; la durée s'élevant à dix ans pour les ressortissants d'un pays hors de l'Union Européenne (UE) ou l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE).

3.2.1.1.5 Les bourses et prêts d'étude

Ces prestations sont accordées aux personnes majeures (y compris les réfugiés reconnus attribués au canton) qui effectuant des études secondaires ou tertiaires (aussi préparatoires), en tenant en compte leur revenu ainsi que de la situation financière des parents. La prestation maximale s'élève à 12'000.- CHF pour des études secondaires et à 16'000.- CHF pour des études tertiaires. A noter que depuis la rentrée 2013-2014, le barème concernant les frais de logement a été majoré de 20% compte tenu de la réalité du coût des loyers à Genève. De plus, si les parents sont divorcés ou séparés, le revenu du parent tenu à payer la pension alimentaire n'est plus pris en compte, ce qui favorise une meilleure prise en compte de la situation économique effective des familles monoparentales.

3.2.1.1.6 Les prestations complémentaires familiales (PCFam)

Avec Soleure, Vaud et le Tessin, Genève est l'un de rares cantons suisses à avoir introduit cette mesure de soutien aux familles de travailleurs pauvres. La mesure cible les ménages mono ou biparentaux avec enfant(s) dont le revenu provenant d'une activité lucrative ne leur permet pas de couvrir leurs besoins vitaux. Les prestations sont délivrées par le SPC – un service administratif qui ne comporte pas d'accompagnement social, le suivi social relevant exclusivement de l'Hospice général. Ces prestations représentent un droit et ne sont pas remboursables. Bien que ce soit majoritairement des mères seules qui soient concernées, la mesure n'a pas été pensée dans un but d'égalité de genre. Cette mesure, qui intervient en complément aux ressources propres du groupe familial (revenu de travail, allocations familiales, etc.) a pour premier but d'éviter que ces familles ne recourent à l'aide sociale[81]. Il s'agit aussi d'assurer un « véritable revenu minimum d'aide sociale » en apportant aux familles un soutien efficace à leur pouvoir d'achat. Enfin, les PCFam visent à prévenir les phénomènes de marginalisation des enfants.

[80] Pour plus de détails sur les calculs, cf. https:/www.ge.ch/prestations-financieres/prestations-complementaires-informations-calcul.asp

[81] Considérées comme professionnellement et socialement intégrées, ces familles sont ainsi affranchies d'un accompagnement social jugé inadapté. L'avantage serait aussi de permettre à l'Hospice général de concentrer ses efforts sur les personnes ayant un véritable besoin d'accompagnement social.

La définition du cercle des bénéficiaires des PCFam inclut des restrictions concernant la durée de séjour sur le territoire genevois, différentiées selon la nationalité[82]. La prestation concerne des personnes domiciliées dans le canton vivant avec au moins un enfant de moins de 18 ans, respectivement 20 ans s'il poursuit une formation, et qui travaillent contre rémunération et ne parviennent pas à couvrir leurs besoins vitaux. Le taux d'activité minimal exigé est de 40% dans le cas d'une famille monoparentale et de 90% pour un couple. Il est tenu compte du « gain hypothétique » des personnes à temps partiel. Celui-ci équivaut à la moitié du temps de travail qu'il leur manque pour arriver à une activité à plein temps. La prise en compte du gain hypothétique vise à éviter que les parents réduisent leur temps de travail pour percevoir les prestations ou renoncent à augmenter leur revenu de travail. Il s'agit d'une mesure d'activation, incitant à augmenter son temps de travail « *en sanctionnant ceux dont l'effort de travail est inférieur à celui qu'on peut raisonnablement atteindre d'eux* » (Wyden, 2010, p.10), bien que le travail à temps partiel ne soit pas toujours choisi.

Les bénéficiaires ont droit à un remboursement des frais de garde des enfants de moins de 13 ans et de soutien scolaire de ceux de moins de 16 ans (à concurrence de 6'500.- CHF par année), auquel s'ajoute la prise en charge du loyer (à concurrence de 1600.- CHF par mois) et des primes d'assurance maladie (à concurrence de la prime moyenne cantonale). Sans rentrer dans les détails de son calcul83, notons que cette prestation a été conçue par analogie avec les prestations complémentaires AVS/AI, y compris dans la prise en compte de la fortune. Elle s'en différencie par la prise en compte dans le revenu d'un gain hypothétique ou des frais liés à la garde d'enfants. D'autres aspects la rapprochent de l'aide sociale, tels que les montants maximaux prévus pour le loyer, ou les coefficients multiplicateurs pour déterminer les besoins vitaux selon le nombre de personnes dans le groupe familial (pour éviter une augmentation exponentielle des prestations versées aux familles de plus de deux enfants). En raison du calcul du gain hypothétique, le dispositif peut conduire les familles qui ont des salaires variables à passer d'un régime à l'autre, au gré des fluctuations de leur situation. Ceci est le cas notamment lorsque le gain hypothétique place les bénéficiaires en dessus des barèmes de l'aide sociale en termes de revenu disponible.

3.2.1.1.7 L'aide sociale individuelle

« Dernier filet social de sécurité », l'aide sociale est basée sur le principe du besoin et intervient de manière subsidiaire à toute autre forme de prestation financière, publique et/ou privée. Contrairement à d'autres cantons, Genève s'est doté d'un dispositif centralisé d'aide sociale, régi par la LIASI (entrée en vigueur le 1er février 2012). L'Hospice général, l'organisme chargé de mettre en œuvre la politique d'aide sociale du canton, dispose de 19 centres d'action sociale (CAS) déployés dans les différents quartiers. L'aide sociale cantonale applique dans une large mesure les recommandations de la Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (CSIAS) (2005 / 2016)[84], notamment les normes qui fixent le montant d'aide sociale censé couvrir le minimum vital social, ainsi que l'introduction de mesures incitatives[85]. Parallèlement au dispositif cantonal d'aide sociale, certaines communes ont développé leur propre dispositif d'action sociale dont les prestations se déploient à l'échelle de leur territoire.

---

[82] Les bénéficiaires doivent attester d'une durée de séjour minimale sur le canton de Genève pour ouvrir un droit aux prestations (5 ans de séjour ininterrompu pour les ressortissant.e.s suisse, de l'UE ou de l'AELE, dans un délai de 7 années précédant la demande de prestations ; 10 ans de séjour à Genève pour les ressortissant.e.s étranger.ère.s provenant de pays tiers). Cette restriction serait liée au souhait d'éviter le « tourisme social », une problématique qui fait actuellement l'objet de controverses et qui a ressurgi dans le paysage médiatique fin août 2014, à l'occasion de la publication des chiffres de l'aide sociale par l'Initiative des villes pour la politique sociale. Notons que la Commission cantonale de la famille préconisait dans son rapport un délai de 3 ans, sans distinction selon la nationalité, afin d'éviter « un appel d'air » dans le canton.

[83] Pour plus de détails, cf. https://www.ge.ch/prestations-financieres/prestations-complementaires-familiales-principes-de-base.asp

[84] Voir aussi https://normes.csias.ch/

[85] Les prestations financières d'aide sociale ont été scindées en deux depuis l'adoption en juillet 2006 des normes CSIAS relatives aux prestations de caractère incitatif. Ainsi, les prestations comprennent le forfait de base, et le « supplément d'intégration », qui s'élève actuellement à 225.- CHF accordé sous condition d'atteinte des objectifs de réinsertion sociale et professionnelle fixés dans le CASI. Les forfaits de base sont de 977.- CHF pour une personne ; 1'495.- CHF Pour deux personnes ; 1'81.- CHF pour trois personnes ; 2'090.- CHF pour quatre personnes ; 2'364.- CHF pour cinq personnes ; 274.- CHF pour personne supplémentaire. L'aide couvre également les frais de loyer (1'100, 1'300 et 1'600.- CHF respectivement pour une, deux, et trois à cinq personnes), ainsi que les primes d'assurance maladie (à concurrence de la moyenne cantonale). Les limites de fortune sont fixées à 4'000.- CHF (une personne), 8'000.- CHF (deux personnes), et

Le but déclaré de la LIASI est de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes à se réinsérer dans un environnement social et professionnel, tout en leur garantissant des conditions d'existence conformes à la dignité humaine. Les prestations de l'aide sociale individuelle sont de trois types : l'aide financière, l'accompagnement social et l'insertion professionnelle. Depuis l'entrée en vigueur de la LIASI en 2012, l'Hospice général a aussi pour mission la réinsertion professionnelle et sociale des chômeurs en fin de droit, bien que tout le dispositif d'aide sociale dans son ensemble mette désormais l'accent sur l'insertion professionnelle. La LIASI implique par conséquent la mise en place de nouvelles dispositions : check-list, stages d'évaluation à l'emploi, ainsi que la division des tâches entre les Centres d'action sociale (CAS) et le nouveau Service de réinsertion professionnelle (SRP).[86]

Au niveau de l'organisation du dispositif, les CAS présents sur le territoire du canton sont les acteurs premiers de l'aide sociale. Au travers de ces unités d'action décentralisée, les bénéficiaires ont accès aux prestations prévues par le dispositif de l'aide sociale, l'accompagnement social[87], les prestations financières ainsi que l'insertion professionnelle. Les mesures d'insertion professionnelle sont plus spécifiquement de compétence du SRP. Avant de pouvoir bénéficier de mesures d'insertion professionnelle, les personnes qui entrent à l'aide sociale devaient effectuer un stage d'évaluation à l'emploi qui vise à déterminer dans quelle mesure les personnes sont proches ou éloignées du marché de l'emploi, ainsi que le type de mesure à mettre en place. Comme indiqué dans la reconstruction historique, ce stage n'est plus obligatoire, et des équivalences, notamment pour les ex-assurés LACI ont été adoptées[88].

Les *mesures d'insertion professionnelle* suivantes peuvent être octroyées par le SRP aux personnes estimées proches de l'emploi, conformément au plan de réinsertion déterminé à l'issue du stage d'évaluation : bilan de compétence et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, validation des acquis et de l'expérience, stage en entreprise en milieu protégé ou associatif et placement sur le marché ordinaire du travail. A noter que le SRP prenait en charge les situations pour une durée maximale de deux ans, maximum passé en 2018 à 18 mois ; au-delà de cette période les personnes sont considérées distantes de l'emploi et réorientées vers un CAS. Si les personnes sont considérées en tant qu'éloignées de l'emploi suite au stage d'évaluation, elles sont prises en charge directement par un CAS.

Depuis l'entrée en vigueur de la LIASI, certaines mesures qui étaient exclusivement de compétence de l'Office cantonal de l'emploi relèvent aussi du dispositif d'aide sociale. Les bénéficiaires de prestations d'aide financière peuvent ainsi percevoir une « *allocation de retour en emploi »* (ARE) sans être inscrits au chômage, pour autant qu'une telle allocation soit considérée comme appropriée dans le cadre du plan de réinsertion. Le SRP dépose dans ce cas une demande d'allocation auprès de l'Office cantonal de l'emploi avec le contrat de travail. Les personnes qui perçoivent une aide financière de l'aide sociale peuvent aussi bénéficier *d'un « emploi de solidarité »* (EdS) sans être inscrites au chômage. Pour les bénéficiaires qui ne disposent d'aucune formation, *les frais d'une formation de base de courte durée,* à savoir d'une durée maximale de 12 mois, peuvent être pris en charge à concurrence de 10'000.- CHF Les bénéficiaires d'une aide financière peuvent également obtenir une

2'000.- CHF par enfant à charge (la limite maximale est de 10'000.- CHF). D'autres frais circonstanciels peuvent être pris en compte si dûment justifiés (p.ex. frais médicaux, dentaires, frais d'installation et de déménagement, frais liés aux enfants, etc.).

[86] A noter que la division n'est pas stricte. Les CAS ont été engagés depuis 2012 dans la réinsertion professionnelle, et le sont encore plus en 2018 depuis que le nouveau modus operandi entre SRP (conseillers en réinsertion) et CAS (travailleurs sociaux) est à l'œuvre. (Commentaire Hospice général, janvier 2019)

[87] Selon les termes de la LIASI, art. 5 alinéa 2 « l'accompagnement social comprend notamment la prévention, l'information sociale, l'orientation et le conseil ».

[88] Suite à l'évaluation de la LIASI par Evaluanda (Kaufmann & Zellweger, 2016), peuvent désormais être dispensées du stage les personnes qui ont déjà effectué des mesures d'insertion ou qui disposent d'une expérience professionnelle récente, qui ont suivi un projet d'activité indépendante évalué comme réalisable ou qui ont été évaluées au préalable comme proches du marché du travail. Le stage d'évaluation est effectué par des partenaires externes : les Établissements publics pour l'intégration (EPI), la Fondation IPT (intégration pour tous) ou la Fondation Pro. Il est d'une durée maximale de quatre semaines, suivi en principe à plein temps.

« *allocation d'indépendant »* unique et remboursable, d'un maximum de 15'000.- CHF, visant à créer une activité indépendante. Cette allocation est allouée sur la base d'un projet soumis au SRP, moyennant le suivi de deux modules de formation pour la création d'entreprise, et l'acceptation du projet par la commission d'experts de l'Office cantonal de l'emploi. Enfin, en ce qui concerne les « *activités de réinsertion* » (ADR), généralement exercées à 50%, elles sont destinées exclusivement aux bénéficiaires de prestations financières qui sont considérés temporairement ou durablement éloignés du marché de l'emploi. Ces personnes qui sont suivies dans un CAS et n'ont pas accès à d'autres mesures d'insertion professionnelle.

Seules les personnes qui ont leur domicile et leur résidence effective dans le canton peuvent bénéficier des prestations d'aide sociale financière ordinaire[89]. Les personnes étrangères admises à Genève à titre provisoire peuvent aussi percevoir une aide financière ordinaire si elles ont épuisé leur droit aux prestations de l'assurance chômage, ont été domiciliées et ont résidé effectivement dans le canton pendant les 7 ans qui ont précédé la demande d'aide. Au sujet des personnes étrangères, notons que depuis quelques années est en vigueur dans le canton une application plus stricte de la législation fédérale sur les étrangers (LEtr) au sujet de l'aide sociale. Celle-ci stipule depuis le 1er janvier 2008 que les autorités d'aide sociale doivent communiquer aux services des migrations le versement de prestations de l'aide sociale à des étrangers, sauf si la personne concernée possède une autorisation d'établissement et séjourne en Suisse depuis plus de quinze ans90. Selon la législation fédérale, le fait de dépendre durablement de l'aide sociale[91], sans perspectives individuelles ou familiales d'amélioration de la situation financière, est en effet susceptible de représenter un motif de révocation du permis. Le fait de bénéficier de prestations d'aide sociale n'implique pas forcement une révocation du permis de séjour pour les étrangers concernés, mais peut comporter une évaluation au cas par cas, effectuée à Genève par l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM).

Mentionnons finalement qu'une modification récente du code pénal (art. 148a) concernant la fraude à l'aide sociale et aux assurances sociales est entrée en vigueur en Suisse le 1er octobre 2016. Celle-ci prévoit la poursuite pénale de toute personne ayant indûment perçu des prestations d'aide sociale (au sens large), une infraction qui relevait jusqu'alors du droit administratif. Par ailleurs, un étranger pourra être pénalisé plus durement qu'un Suisse, car selon l'article 66a il « *imposera au juge de prononcer l'expulsion de Suisse, pour une durée de 5 à 15 ans, de toute personne étrangère qui aura été condamnée pour un certain nombre d'infractions, y compris celles rappelées ci-dessus* », à savoir percevoir indument des prestations sociales[92].

---

[89] Plusieurs catégories de personnes n'ont pas droit à l'aide sociale ordinaire. Elles peuvent toutefois, sous certaines conditions, bénéficier d'une aide financière exceptionnelle dont le montant est inférieur à l'aide ordinaire et/ou limitée dans le temps. Parmi ces catégories, figurent par exemple les indépendants (aide limitée à 3 mois), les étrangers sans autorisation de séjour, ainsi que les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière, qui peuvent bénéficier d'une aide d'urgence allouée en application de l'article 12 de la Constitution fédérale (cf. Sanchez-Mazas et al., 2011).

[90] cf. Fauchère (2016)

[91] L'aide sociale au sens strict : Les prestations d'aide sociale au sens large, y compris les prestations complémentaires AVS/AI/PCFam, ne sont pas concernées.

[92] En octobre 2016, un courrier émanant du DEAS a été adressé à l'ensemble des bénéficiaires du canton de prestations complémentaires, d'aide sociale, ou de subsides d'assurance maladie, pour les informer des modifications du code pénal pouvant potentiellement les concerner. Cette lettre communiquait également que les personnes s'annonçant spontanément avant le 31 décembre 2016 ne feraient pas fait l'objet de poursuites pénales (amnistie pénale conditionnelle). Selon un article paru le 23.01.2017 dans 24heures, À Genève l'amnistie pourrait rapporter gros, près de 3'200 personnes auraient contacté l'administration, sur 90'973 courriers envoyés. Bien que les personnes qui ont répondu n'étaient pas toutes concernées par des nouveaux éléments de fortune ou de revenu non déclarés (ce qui serait le cas selon l'article de 1488 courriers), le magistrat en charge du DEAS a affirmé la nécessité d'intensifier les contrôles, renforçant ainsi le discours sur « l'abus de prestations sociales », qui concerne actuellement en Suisse surtout l'assistance sociale (et l'assurance invalidité). Selon ce discours, en vigueur depuis des années et relayé régulièrement par les médias, il s'agit de traquer ces abus pour éviter que l'argent des contribuables ne soit versé à des personnes qui n'en auraient pas besoin (Frauenfelder & Togni, 2007; Tabin, 2009).

3.2.2. Les aides financières de la Ville de Genève

La politique sociale de la Ville vise à répondre aux différentes formes de précarité et à lutter contre l'exclusion. C'est dans ce contexte que s'inscrit son soutien financier aux familles. Ce soutien prend plusieurs formes. Dans les lieux d'accueil de la petite enfance, subventionnés par la Ville, la participation financière des parents est calculée proportionnellement au revenu annuel net du ménage. D'autre part, les familles à faible revenus peuvent bénéficier de prestations d'aide financières spécifiquement dédiées (allocation de rentrée scolaire et prise en charge des frais de restaurant scolaire), ainsi que des autres aides financières régulières ou ponctuelles destinées aux personnes domiciliées et résidant sur le territoire de la commune. Ces prestations n'existent pas forcément dans les autres communes du canton. Elles sont subsidiaires aux autres prestations sociales, fédérales ou cantonales ainsi qu'aux prestations d'assurances sociales auquel le demandeur et son groupe familial ont droit[93]. Les aides financières de la Ville de Genève ne sont pas remboursables[94] mais elles sont imposables et doivent être déclarées.

3.2.2.1 Prestations sociales

Ces prestations mensuelles s'adressent aux habitants de la commune au bénéfice des prestations complémentaires cantonales AVS/AI. Elles visent à améliorer les conditions de vie des rentiers concernés par un soutien financier supplémentaire. Le groupe familial pris en considération est celui figurant sur la décision du SPC. Le montant des prestations mensuelles est déterminé en fonction du nombre de personnes que le composent. (185.- CHF pour une personne seule, 265.- CHF pour deux personnes et jusqu'à 420.- CHF pour un groupe de six personnes). 4'621 personnes ont bénéficié de ces prestations 2015, dont une grande majorité de personnes âgées. Des estimations internes et informelles tablent sur environ 8'000 personnes potentiellement éligibles. Cette prestation peut être demandée directement.

3.2.2.2 Aides financières ponctuelles

Ce soutien financier ponctuel vise à aider une personne ou un groupe familial afin d'éviter la détérioration d'une situation difficile (loyers impayés, frais dentaires etc.). La somme demandée ne peut en principe pas dépasser 5000.- CHF et le payement est effectué aux créanciers sur présentation des factures originales. Aucune aide financière n'est versée directement au bénéficiaire. Cette prestation s'inscrit obligatoirement dans une démarche de suivi social global et doit être demandée par l'intermédiaire d'un.e assistant.e social.e, présupposant le recours à une association[95] ou à un CAS (hospice général).

3.2.2.3 Allocation de rentrée scolaire.

Cette prestation, mise en place depuis septembre 2013, cible les familles dont les enfants sont au bénéfice de subsides de l'assurance maladie. Il s'agit d'une mesure de soutien ponctuel, qui s'inscrit directement dans une politique sociale de soutien aux familles, en les aidants à faire face aux dépenses supplémentaires occasionnées par la rentrée scolaire. L'allocation, versée au moment de la rentrée scolaire, s'élève à 130.- CHF par an pour un enfant à l'école primaire, et à 180.- CHF pour un enfant au cycle d'orientation (secondaire I). Cette mesure s'adresse aux résidents Suisses et aux détenteurs d'un permis B, C, F ou L (avec date de validité non échue, mais la pratique se caractérise par une certaine tolérance[96]) ne percevant pas les prestations sociales de la Ville de Genève. Le SSVG communique de façon active sur cette prestation (document explicatif en 6 langues) et a mis en place un numéro téléphonique gratuit d'information. Au moment de son lancement, la Ville tablait sur

[93] Les personnes au bénéfice de l'aide sociale ou de l'aide aux requérants d'asile ne sont pas éligibles.

[94] Sauf si le bénéficiaire vient à décéder en laissant un avoir successoral supérieur aux limites fixées, comme pour l'aide sociale cantonale.

[95] Caritas, le Bureau Central d'Aide Sociale (BCAS), SOS Femme, F-information, Pro-Infirmis et Pro Senectute.

[96] Communication personnelle, août 2018 – SSVG.

environ 5'000 familles concernées, soit 6'000 enfants. En 2015 toutefois, 2'528 allocations seulement ont été accordées. L'allocation de rentrée scolaire peut être demandée directement.

3.2.2.4 Frais de restaurant scolaire

Cette prestation, qui relève également d'une politique en faveur des familles et de l'enfance, vise à assurer à ce que chaque enfant ait droit à un repas chaud et équilibré. Sur demande effectuée par l'intermédiaire d'un assistant social, le SSVG peut prendre en charge les frais de repas pour les enfants qui fréquentent l'un des restaurants scolaires de la Ville, si la situation sociale et financière le justifie. Comme pour les soutiens financiers ponctuels, cette demande s'inscrit dans une démarche de suivi social global. En 2015, cette prestation a concerné 551 familles (pour 704 enfants).

Ainsi, les dossiers de certaines demandes d'aide doivent être constitués par les travailleurs sociaux, qu'ils soient engagés dans des structures publiques ou privées[97]. La prise en charge des frais de **restaurant scolaire** et les **soutiens ponctuels** présupposent que les bénéficiaires soient engagé.e.s dans une démarche de suivi social de la part d'un.e assistant.e social.e (d'un organisme public ou privé), ce qui peut limiter leur accès[98].

Les **antennes sociales de proximité** (ASP) et les **Points info-services** (PIS) de la Ville sont à disposition pour dispenser des informations au sujet de ces prestations financières. Mais en principe les collaboratrices et collaborateurs ne sont pas chargé.e.s d'un suivi social individuel pour aider les personnes concernées à constituer un dossier de demande aux prestations - y compris municipales. Ces personnes sont adressées pour cela à l'Hospice général ou à des associations.

Enfin, signalons le dispositif annuel **Actions impôts** qui est un programme temporaire d'assistance à la déclaration d'impôt, porte d'entrée indispensable pour prétendre aux prestations sociales. Les collaboratrices et collaborateurs sont engagés temporairement et sont encouragés, dans le cadre des entretiens individuels avec les usagers, à identifier les situations problématiques ou à risque et à orienter ces personnes vers les services/prestations auxquels ils pourraient avoir droit. Les entretiens peuvent se faire à domicile lorsque les personnes ne peuvent pas se déplacer. Ce dispositif touche environ 2'500 personnes par an, principalement des personnes âgées, mais s'adresse à tous les habitants de la Ville pouvant justifier de bas revenus.

3.2.3. Les associations : prestations sociales et lobbying politique

Le réseau associatif genevois compétent dans le domaine de l'action sociale en faveur des familles et des personnes en situation de précarité est particulièrement dense et diversifié et compte environ 200 organisations de différentes tailles. Ces associations interviennent selon un principe de *complémentarité* entre l'action étatique et associative (Cattacin, 1996), pouvant aller jusqu'à la collaboration et au partenariat (Conseil économique et social (CES), 2000).

A Genève, ces associations bénéficient, à quelques exceptions près, d'un soutien financier de la part du canton, dans le cadre de contrats de prestation[99] qui institutionnalise cette complémentarité et font donc partie intégrante du dispositif d'aide social. La Ville de Genève (le département de la cohésion sociale et de la solidarité) soutient elle aussi des associations par le biais de subventions monétaires ou de mise à disposition de locaux,

[97] Règlement relatif aux aides financières du service social LC 21 511 (Etat le 8 mars 2017).

[98] Selon une communication personnelle de la Ville de Genève (août 2018), les deux types de prestations dont l'accès est « direct » représentent le plus de demandes et une part plus importante du budget. La procédure consistant à passer par un travailleur social a été adoptée dans la foulée de la LCAAS et de la nouvelle répartition de compétences. La Ville ayant transféré une partie de son budget (et de son personnel) à l'Hospice Général en 2003 pour que soit réalisé le suivi individuel (à hauteur de 20 EPT).

[99] Selon la Loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), entrée en vigueur en janvier 2006, qui implique l'établissement d'un contrat de prestation entre l'Etat et les associations subventionnées. Ces subventions peuvent être complétées par des financements provenant de fondations, de dons privés, de cotisations des membres ou de recettes liées aux prestations de services.

mais sans assortir cette subvention de contrat de prestations. Ces associations sont composées pour la plupart par des professionnel.es de l'action sociale, des bénévoles, et dans certains cas, des juristes. Le plus souvent, leurs prestations sont gratuites. Dans le contexte du régime d'aide sociale genevois, leur action de proximité cible des catégories spécifiques de la population précarisée (a) et inclut des activités et des services diversifiés (b). Enfin, les associations ne se contentent pas de soutenir personnes précarisées : elles jouent un rôle essentiel en termes de lobbying politique (c).

3.2.3.1 Une action ciblée sur des publics spécifiques

Les associations du domaine de l'action sociale en faveur des publics précarisés ciblent souvent leurs activités sur des catégories spécifiques de la population, notamment les **femmes** (p. ex. F-Information, SOS-Femmes, Solidarité Femmes), les **migrants** (Centre de Contact Suisses-Immigrés – CCSI, Camarada, qui cible plus spécifiquement les **femmes migrantes**), les **familles monoparentales** (Association des familles monoparentales - AFM), les chômeurs (Le Trialogue – réseau de solidarité entre retraités, chômeurs et professionnels, Association de défense des chômeurs - ADC), les **personnes précarisées** qui recourent aux prestations d'aide sociale (Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité – ALCIP), et les **familles pauvres** (ATD-Quart Monde).

D'autres entités, en particulier les grands organismes d'entraide tels que Caritas et le Centre social protestant (CSP), offrent des services diversifiés en ciblant un public précarisé et à risque d'exclusion plus élargi, tout en possédant des compétences spécifiques en matière de droits des migrants. Ces deux organismes sont également spécialisés en matière de désendettement (détection et intervention précoce, accompagnement et mesures de désendettement) et sont les partenaires du Programme cantonal de lutte contre le désendettement, mis en place par le DEAS en 2011[100].

3.2.3.2 L'hétérogénéité de l'offre associative

Les associations interviennent autant en amont (prévention) qu'en aval (réinsertion), souvent en lien avec d'autres acteurs du réseau (Crettaz & Bonoli, 2015), même si les actions circonstancielles et les urgences prennent de plus en plus d'importance. Les activités et les services offerts par les diverses associations aux personnes précarisées (ou à des catégories spécifiques telles que les femmes, les migrants, ou les familles) se révèlent très hétérogènes et comprennent dans la plupart des cas des services individuels ainsi que des activités collectives visant entre autre le partage d'expériences et le tissage de liens sociaux.

A côté d'autres activités, plusieurs associations offrent ainsi une **consultation sociale individuelle** délivrée par des assistants sociaux (entre autres Caritas, CSP, F-Informations, SOS-femmes, CCSI, Camarada, AFM), qui peut comprendre des orientations, des informations, par exemple sur les prestations sociales financières et non financières étatiques (ou associatives), une aide concrète pour la constitution des dossiers, un suivi administratif, des démarches auprès des services administratifs en charge des prestations financières, la recherche de fonds auprès de fondations en cas de surendettement ou pour des urgences, ainsi qu'un soutien psychosocial ou un coaching. Le Trialogue a une approche de suivi individuel interdisciplinaire, avec des juristes retraités, des stagiaires et d'autres professionnels le plus souvent bénévoles qui suivent ensemble un cas spécifique. Les problématiques traitées sont en lien avec des questions juridiques relevant d'assurances sociales, en particulier l'assurance chômage, ou alors les diverses prestations complémentaire et d'aide sociale. ATD Quart Monde travaille davantage selon une **démarche collective basée sur la prise de parole**, selon une approche émancipatrice, en focalisant son action sur les familles Suisses pauvres depuis des générations (mais aussi de plus en plus sur les familles migrantes), tout en ayant aussi une démarche de suivi individuel en cas de besoin.

[100] http://www.stop-surendettement.ch/?page_id=5

Plusieurs autres associations mettent à disposition des **consultations juridiques** (entre autres Caritas, CSP, F-Information, ADC), et leurs juristes, bénévoles ou professionnels, interviennent avec des conseils juridiques et en entreprennent des recours, si la situation le justifie, contre les décisions qui concernent les diverses prestations et assurances cantonales (moins souvent municipales), telles que l'assurance chômage, l'assurance AVS/AI, les prestations complémentaires AVS/AI/PCFam, ainsi que l'aide sociale. A noter que le travail juridique en vue de défendre les intérêts des personnes précarisées prend de plus en plus d'importance au niveau du travail associatif, du fait de la complexification des démarches administratives, appelant entre autre à un travail conjoint entre juristes et assistants sociaux pour démêler les dossiers[101].

Certaines associations sont plus particulièrement actives au niveau de la **réinsertion professionnelle**, une tendance qui s'est intensifiée depuis l'implémentation des mesures incitatives au niveau politique (emplois de solidarité, stages). L'action associative cible souvent les femmes migrantes (bien que non exclusivement), peu formées ou dont les diplômes ne sont pas reconnus, avec ou sans enfants à charge. Si F-Information possède un service de consultation professionnelle pour les femmes en général, aussi qualifiées, d'autres entités ont comme public-cible les femmes migrantes faiblement formées et les familles monoparentales. Par exemple, la fondation Pro Juventute, qui était auparavant concernée aussi par le soutien financier ponctuel des familles dans le besoin, a, lors des dernières années, redirigé son action vers la formation et les emplois de solidarité dans le domaine de la garde à domicile, en agissant en collaboration avec l'Office cantonal de l'emploi et l'Hospice général. SOS-Femmes offre des stages dans sa boutique de vente de deuxième main (Les Fringantes), ou des formations et des stages dans le domaine de la couture (Atelier Créature), pouvant déboucher sur des emplois. Les femmes concernées proviennent aussi du milieu de la prostitution, qui représente d'ailleurs le public-cible originaire de l'association. L'association Camarada, en plus qu'à délivrer des cours de langue pour les femmes migrantes et à organiser d'autres activités en leur faveur, agit au niveau de la formation et l'insertion professionnelle. Les formations peuvent être qualifiantes, ou alors concerner le domaine du travail à domicile. Enfin, certaines associations, comme le l'Université Populaire, l'Ecole des parents ou le Mouvement populaire des familles, ont vocation à favoriser l'**éducation populaire**. Elles visent à améliorer les compétences en matière de langue française, de mathématique ou de culture générale par exemple, de parentalité ou vis-à-vis du système social ou de santé.

3.2.3.3 Le lobbying associatif

En plus des prestations qu'elles dispensent, de nombreuses associations jouent un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques sociales. Les *organismes d'entraides* tels que Caritas et le CSP sont largement reconnus pour leur rôle de lobbying en matière de lutte contre la précarité, un rôle qu'elles exercent depuis longtemps autant au niveau national que cantonal. Les deux organismes interviennent publiquement par des prises de position, des interventions dans les médias, et par des études et des publications qui concernent les thématiques et les politiques sociales en lien avec la précarité, ainsi qu'avec d'autres sujets de politique sociale. Caritas base son action sur les principes de la solidarité, et s'engage pour le respect des droits humains à tous les niveaux, parmi lesquels les droits économiques, sociaux et culturels. Ses prises de position ont une composante politique car elles s'attachent à dénoncer les politiques publiques (et leurs évolutions) considérées comme injustes et défavorables aux plus démunis. Le CSP agit également selon une approche basée sur le service à autrui, la solidarité et le respect mutuel, en promouvant davantage de justice sociale et en mettant au service de la population une diversité de services. Ainsi, autant Caritas que le CSP répondent aux demandes individuelles tout en tâchant d'agir aussi au niveau collectif, sur les causes à l'origine des diverses problématiques sociales et individuelles rencontrées.

[101] Cf. Les CSP romands dénoncent les lourdeurs administratives, La Tribune de Genève, 13.02.2012.

L'Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité (ALCIP) a comme objectif celui de représenter les intérêts des personnes à l'aide sociale et de lutter contre les préjugés sur les chômeurs.euse.s en fin de droit et les bénéficiaires de l'aide sociale. L'association propose des remaniements du dispositif d'aide sociale et a récemment demandée audience auprès des autorités politiques compétentes. En matière de pauvreté, ATD Quart Monde intervient depuis des années auprès de l'opinion publique, des professionnels et des autorités pour les sensibiliser autour de la situation des familles pauvres. L'association a par ailleurs été la première en Suisse à soulever la question des placements administratifs dans les années 1980 déjà. Au niveau du lobbying, elle agit en vue de favoriser la participation et la prise en compte de la parole des familles et des personnes pauvres au niveau de l'élaboration de politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Quant au Mouvement populaire des familles, il est très actif politiquement, tant au niveau cantonal que fédéral. A Genève, il a participé à l'augmentation du montant des allocations familiales, en co-lançant une initiative sur ce thème, acceptée en votation populaire.

Plus récemment, des *collectifs d'associations* ont été créés, regroupant les principaux acteurs associatifs et les deux grands organismes d'entraide présents sur le territoire. Ces collectifs sont engagés dans le lobbying politique et la défense des droits des personnes concernées par la précarité. Le Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), fondé en 2012 et regroupant 34 associations[102]. Son objectif est de dynamiser le partenariat avec les pouvoirs publics, de faire du lobbying sociopolitique et de renforcer les actions des associations auprès des personnes en difficulté. L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI), qui comprend des associations et également des partis politiques de la gauche et des syndicats est créé l'année suivante, avec l'objectif d'analyser les effets de l'entrée en vigueur de la LIASI[103]. L'association *Avenir Social*, qui représente officiellement les intérêts des professionnels du social (au niveau suisse et genevois, avec sa section locale), intervient régulièrement à Genève par des prises de position souvent critiques en matière de politique sociale. Elle s'attache en particulier à exprimer des préoccupations sur l'évolution du rôle professionnel des travailleurs sociaux ainsi que ses conséquences pour les bénéficiaires, en particulier dans le domaine de l'aide sociale.

Au sujet de la politique familiale, l'Office protestant de consultations conjugales et familiales (OPCCF), ainsi que la fondation Pro Juventute Genève, active également au travers de son guichet d'information pour les familles, sont à l'origine (avec d'autres acteurs) de la création de l'association Avenir Familles en 2015. Celle-ci est orientée principalement autour de trois axes : l'axe parents-familles, qui comprend le guichet informatif de Pro Juventute ; l'axe professionnel, qui prévoit la rencontre périodique entre professionnels du domaine de la politique familiale ainsi que la tenue annuelle d'Assises de la famille[104] regroupant des professionnels et des scientifiques ; et l'axe recherche, en fournissant des données scientifiques sur l'état des familles et leurs difficultés à Genève. Ce dernier axe a comporté la création de l'Observatoire des familles à l'Université de Genève, qui est en charge de la réalisation d'études scientifiques. L'objectif d'Avenir familles est de devenir un interlocuteur privilégié des autorités cantonales dans l'élaboration de politiques publiques en lien avec les familles, en basant ses activités de lobbying sur une action conjointe entre professionnels du social actifs dans le domaine des familles et monde académique.

3.3. Thématisation du non-recours à Genève

A l'instar des autres cantons de Suisse romande (Knüsel & Colombo, 2015), la thématisation du non-recours aux prestations sociales à Genève est un phénomène récent, tant au niveau de l'espace public que des politiques publiques. Si la Direction générale des affaires sociales du canton ne mentionnait pas explicitement cette problématique dans sa documentation à l'époque de l'enquête (2017), le service social de la Ville de Genève

[102] En 2018, le CAPAS regroupe 42 associations.

[103] L'OASI compte 18 associations en 2018.

[104] En 2016, le thème des assises était : La prise en charge extra-scolaire et extra-familiale des enfants; en 2017, le thème traité était : Les vulnérabilités psychiques et sociales des familles, quelles barrières aux prestations ?

visibilise son action en faveur d'un meilleur accès aux prestations. Dans cette partie, nous rendons compte de la manière dont le non-recours est thématisé à Genève sur la base d'une analyse de la documentation disponible uniquement (documentation officielle et articles de presse). La perception du phénomène par les acteurs du réseau fait l'objet d'un chapitre spécifique.

3.3.1. Le non-recours dans la documentation officielle

Au niveau cantonal, on ne trouve à ce jour aucune mention au non-recours aux prestations sociales dans la documentation officielle à Genève. On a vu qu'en 2010, « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », une motion parlementaire[105] demandait de faire la lumière sur la pauvreté dans le canton. Toutefois, le Rapport sur la pauvreté du Conseil d'État paru en 2016 en réponse à cette motion n'aborde pas le non-recours[106]. Seul un rapport indépendant mandaté par la Cour des Comptes et analysant les trajectoires des chômeurs en fin de droits y fait indirectement référence, mentionnant l'état « Aucun »[107]. Celui-ci inclut les personnes qui, à leur sortie de l'assurance chômage ne sont pas prises en charge par l'une des mesures ou aides cantonales qui leur sont destinées et « disparaissent » du dispositif des aides cantonales.

Bien que le non-recours ne soit pas un thème explicite d'intervention, la DGAS, sous la responsabilité du Conseiller d'État du parti « Mouvement des Citoyens Genevois », Mauro Poggia, s'est engagé dans une série d'action en lien avec cette problématique, plus particulièrement la mise en place d'un groupe de travail visant à formuler des propositions dans trois domaines jugés prioritaires : le logement, le soutien à l'employabilité et la « lisibilité des dispositifs d'aide sociale ». Le canton a aussi mis à disposition des données statistiques, par l'intermédiaire de l'Office cantonal de la statistique, dans le cadre du second volet de la présente étude. Il s'agit du projet de recherche de la HETS dont l'objectif est de « mesurer le non-recours aux prestations sociales » à Genève[108].

Par contraste, la documentation de la Ville de Genève fait explicitement référence au thème de l'accès aux prestations, particulièrement l'accès des populations issues de la migration. Le Rapport d'activité 2015 du Département de la cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) de la Ville mentionne que des mesures pour favoriser l'accès aux prestations des personnes allophones ont été mises en place, comme la traduction des documents administratifs et promotionnels en cinq langues et des permanences allophones dans les PIS. Le non-recours apparaît aussi explicitement dans plusieurs recherches mandatées par la Ville, en particulier celles qui analysent les besoins en matière de prestations sociales ainsi que leur accessibilité (Ambruso et al., 2017; Bonoli & Berclaz, 2007)[109]. Favoriser l'accès aux prestations de l'ensemble des personnes précarisées est d'ailleurs une des missions des PIS.

3.3.2. La thématisation du non-recours dans l'espace public

La progressive thématisation du non-recours dans l'espace public doit beaucoup aux initiatives de la Ville de Genève (et sa magistrate du Parti des Verts, Esther Alder, en charge du Département de la cohésion sociale et de la solidarité depuis 2011) et des associations. Ainsi, fin 2013, la question du « non recours » est mise

[105] M-1950 « Il faut connaître l'ampleur et l'évolution de la pauvreté pour la combattre ! ».

[106] Par contraste, le Rapport sur la pauvreté du canton de Fribourg (Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), 2016) traite du non-recours.

[107] Studer, Hadzibdic, Ritschard (2015). Analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droits dans le canton de Genève. Institut d'études démographiques et des parcours de vie, Faculté des sciences de la société, Université de Genève.

[108] « Mesurer le non-recours aux prestations sociales pour mieux le comprendre. Ampleur du phénomène pour diverses prestations de ressources sur la base de données discales et sociales » Sous la direction d'E. Crettaz et B. Lucas, HETS de Genève. Financement : Commission scientifique du Domaine Travail social de la HES-SO. MENORE 66879/TS-RAD16-61

[109] Une étude récente sur la Ville de Vernier thématise aussi explicitement le non-recours des familles « de milieu populaire » à certaines prestations (Widmer, Roduit, & Zufferey Bersier, 2016).

à l'agenda des « Assises de la précarité » organisée par la Ville de Genève et un large comité de pilotage (COPIL)[110] durant lesquelles Philippe Warin, le directeur de l'Observatoire des non-recours de Grenoble, donne une conférence sur ce thème. Suite aux Assises, des groupes de travail sont organisés, parmi lesquels un groupe dédié à la question du non-recours. C'est de la rencontre de ce groupe de travail et de la responsable de la présente recherche, professeure à la HETS que naîtra la présente recherche. Si la Ville et les associations jouent un rôle moteur, il est notable que l'Hospice général, un établissement cantonal autonome de droit public, s'est impliqué dans toutes les étapes de ce processus.

Les acteurs associatifs du réseau social, en particulier le CSP[111] et Caritas, jouent un rôle important dans la thématisation du non-recours dans l'espace public, à travers leurs prises de position et leurs interventions dans les médias, visant à convaincre que l'ampleur du phénomène de non-recours est bien plus importante que celui – pourtant plus médiatisé - des « abus ». La communication sur le non-recours comme la communication à destination des publics cible est d'ailleurs un élément central de la stratégie du Centre social protestant. Dans un article consacré au phénomène du non-recours paru en 2016[112], le CSP reproche au canton le fait de ne pas avoir communiqué à la population genevoise l'introduction en 2012 des PCFam de peur d'augmenter la facture sociale (alors que canton de Vaud a communiqué à ce sujet). Le magistrat en charge du Département de l'emploi et de l'action sociale (DEAS), Mauro Poggia, admet qu'il n'y a pas du côté de l'État de volonté de faire un large appel aux bénéficiaires des prestations sociales, en reconnaissant l'existence d'enjeux financiers. Il se défend cependant d'avoir mis en place une stratégie visant à ne pas informer la population pour faire des économies. De son côté, Esther Alder, la magistrate en charge du DCSS, évoque une stratégie plus active. La Ville s'est engagée en 2012 dans une campagne d'information sur certaines prestations publiques auprès de la population et dans les médias, ce qui aurait eu comme conséquence une augmentation des bénéficiaires.

Les associations mobilisent aussi le domaine de la recherche pour thématiser le non-recours. Ainsi, une référence au non-recours figure dans le dernier rapport d'observation de l'OASI paru en novembre 2016, tandis que les Assises de la famille, organisées en juin 2017 par Avenir familles et l'Observatoire des familles de l'Université de Genève abordent explicitement la question des barrières aux prestations au niveau des familles socialement et psychiquement vulnérables et a permis notamment de présenter des résultats préliminaires de la présente étude. Le colloque pour les 70 ans de Caritas Genève, organisé en novembre 2017[113] a aussi permis de thématiser le non-recours aux prestations sociales par la présentation des premiers résultats de cette recherche.

Enfin, les institutions de recherche, et plus particulièrement la HETS de Genève s'impliquent directement dans la diffusion de résultats d'études autour de la thématique du non-recours aux prestations sociales. Ainsi, de nombreuses conférences ont été données à Genève par la responsable du projet ; par ailleurs les trois séminaires régionaux sur le non-recours organisés par la HETS, en partenariat avec la Haute Ecole de Santé de Genève (HEdS) et l'Institut d'études de la Citoyenneté de l'Université de Genève en 2015, 2016 et mars 2018 dans le cadre de la présente recherche, ont réuni des chercheuses et chercheurs de Suisse romande et de Grenoble et des acteurs du social à Genève. Les deux premiers séminaires ont été accompagnés par des conférences publiques de Philippe Warin et Helena Revil, de l'Observatoire des non-recours de Grenoble. A noter que des dynamiques similaires de valorisation de la recherche en Suisse portant sur le thème du non-recours sont en cours dans deux

[110] Comité de pilotage, composé de : CSP, Caritas, Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), HG et HETS.

[111] Voir la campagne du CSP de 2015 sur le non-recours, qui se base sur une étude de 2009 qui estime que 28,5% de la population en Suisse ne fait pas recours aux aides sociales. Cf. Près de 30% des personnes ayant droit à l'aide sociale n'y recours pas, RTS Info, 18 mars 2015.

[112] Le non-recours, un scandale ? Le Courrier, 17.10.2016. Dans cet article, l'un des premiers à aborder ce phénomène à Genève, sont également présentés les objectifs de cette étude et discutés avec la responsable de la recherche les possibles causes et conséquences du phénomène.

[113] Au niveau romand, la thématisation s'effectue par des articles récents publiés dans la Revue d'information sociale RESIO Non-recours : les raisons du mutisme actuel (Knüsel & Colombo, 2015); Le non-recours aux prestations sociales, ce mystère (Tabin & Leresche, 2016).

autres Hautes écoles spécialisés de Suisse occidentale, l'Ecole d'Etudes Sociales et Pédagogiques / Haute Ecole de travail social et de la santé (EESP) à Lausanne et la Berner Fachhochschule (BFH) – Soziale Arbeit à Berne.

3.4. Synthèse : Les paradoxes du régime d'aide aux familles genevois

Le régime genevois de soutien financier aux familles en situation de précarité se caractérise par l'importance du niveau cantonal : contrairement à d'autres cantons, l'aide sociale individuelle est du ressort du canton et les prestations financières de la Ville de Genève sont subsidiaires à toutes les prestations cantonales. Par ailleurs, Genève compte parmi les cantons suisses dont les politiques sociales sont les plus développées. Les familles en situation de précarité sont en effet susceptibles de bénéficier d'un grand nombre de prestations– aides cantonales et municipales. Enfin, on note depuis le début des années 2000 une réorientation des politiques vers l'activation, en l'occurrence la réinsertion professionnelle des bénéficiaires. Paradoxalement, ce régime d'aide plutôt centralisé, développé, relativement généreux et orienté vers l'insertion cumule des caractéristiques susceptibles, selon la littérature, de freiner l'accès aux droits (3.4.1, p. 56).

3.4.1. Des caractéristiques susceptibles de freiner l'accès aux droits

L'analyse du régime de prestations genevois en faveur des familles en situation de précarité nous permet de mettre en avant quatre caractéristiques susceptibles d'avoir un impact en termes d'accès aux droits. Le système se révèle en effet complexe, constitué par des prestations sélectives, orienté vers l'activation et formellement neutre en termes de genre.

3.4.1.1 Complexité

Le dispositif genevois d'aide aux familles se caractérise par sa forte complexité. Cette complexité est celle du système dans son ensemble ainsi que des critères d'éligibilité des prestations.

Des prestations nombreuses, mais peu intégrées[114] : La complexité du système est d'abord liée au nombre relativement important de prestations, qui, on l'a vu, peinent à être intégrées dans le cadre d'une politique générale et sont dispensées par des institutions différentes. Cette caractéristique n'est pas nouvelle. La complexité et le manque de lisibilité de la politique familiale ont été thématisés dès le milieu des années 1990. Vingt ans plus tard, les comparaisons intercantonales situent Genève parmi les cantons qui ne possèdent pas de stratégie de politique familiale clairement définie, ni de stratégie globale de lutte contre la pauvreté des familles[115]. La complexité du dispositif social a quant à elle été pointée dans un rapport de 2007 (Bonoli & Berclaz, 2007). Les auteurs soulignaient le risque que les bénéficiaires (y compris les bénéficiaires potentiels) ignorent le fonctionnement de certaines prestations et renoncent à entreprendre les démarches nécessaires pour faire valoir leur droit.

Des prestations interdépendantes : La Loi sur le Revenu déterminant unifié a résolu le problème du manque de coordination des prestations, en homogénéisant les bases de calcul du revenu déterminant et en hiérarchisant les prestations. Or, si le système s'est simplifié du point de vue de son administration, la hiérarchisation qui conditionne la demande d'une prestation à l'obtention d'autres prestations complique les démarches du point de vue du bénéficiaire potentiel. Ajouté à la sectorisation des services de l'État compétents, cette caractéristique les contraint en effet à s'adresser à de multiples instances dans un ordre précis. Dans ce

[114] Notons que le nouveau Département de la Cohésion sociale, sous la direction du nouveau Conseiller d'Etat socialiste Thierry Apothéloz, entré en fonction en juin 2018, regroupe désormais l'ensemble des prestations sous conditions de ressources.

[115] Effectuées en 2015 et en 2017.

contexte, le non-recours à une prestation peut empêcher de bénéficier d'une autre prestation, générant ce que l'on nomme un « non-recours cumulatif » (Chauveaud & Warin, 2016).

Incertitudes liées aux effets de seuil : Plusieurs prestations (subsides de l'assurance maladie ou les PCFam par exemple) suivent la logique du « tout ou rien » (Bonoli & Berclaz, 2007) : une augmentation même minime du revenu peut donner lieu à la suppression de la prestation (et dans certain cas, d'une baisse du revenu total). Les familles monoparentales résidant en Ville de Genève étaient particulièrement touchées par ces effets de seuil (Knoepflel 2003, cité par Bonoli & Berclaz, 2007)[116]. Ainsi, les allocations familiales sont comptées comme un élément du revenu, et par effet de seuil, peuvent donc « empêcher » certaines familles de bénéficier de prestations, comme le subside d'assurance maladie. Ces effets de seuil sont considérés comme susceptibles de décourager la reprise d'une activité lucrative ou l'augmentation du temps de travail des bénéficiaires. De manière générale, ils rendent le bénéfice de la prestation incertain.

3.4.1.2 Sélectivité

Les systèmes de protection sociale en Europe se caractérisent depuis les années 1980 par une tendance à la baisse du niveau des prestations universelles et leur substitution par des prestations sélectives, à savoir ciblées sur des catégories spécifiques de la population, souvent les plus pauvres ou les plus marginalisés (Gilbert, 2004). A Genève, le régime de prestation reflète cette évolution. De manière générale, les prestations ciblent les plus pauvres, elles sont mises sous conditions de ressources - ce qui les distingue d'un régime d'assurance - et se destinent en priorité aux personnes résidant sur le territoire depuis plusieurs années et, pour les étrangers, aux personnes originaires de pays de l'UE ou l'AELE.

Un régime de prestations conditionnelles : A l'exception des allocations familiales, dont chaque famille peut bénéficier indépendamment de son revenu, les aides financières sont liées aux besoins et s'adressent uniquement à des individus ou des groupes familiaux dont le revenu n'atteint pas un certain seuil. Le nombre d'enfant est un critère déterminant pour la fixation du montant des prestations, qui suivent un principe de besoin. A ces conditions de ressources s'ajoutent d'autres conditions, notamment des critères de résidence, mais aussi des critères liés à une durée de séjour minimale sur le territoire, eux-mêmes modulés en fonction de la nationalité. Dans ce contexte, le dispositif d'aide financière de la Ville de Genève apparaît plus favorable aux migrants. En effet, dès lors qu'il ou elle bénéficie d'un titre de séjour, tout.e habitant.e de la commune peut prétendre aux prestations financières municipales, aide, indépendamment de sa durée de résidence, ce qui n'est pas le cas de certaines aides cantonales.

Les risques associés aux prestations conditionnelles : De nombreuses études montrent que les prestations sous conditions de ressources favorisent le non-recours (van Oorschot & Math, 1996). Toutefois, ce n'est pas le ciblage en lui-même qui produit le non-recours, mais ses effets conjoints (Warin, 2014). Le premier effet est la réduction du cercle des bénéficiaires. Avec l'évolution des régimes de protection sociale vers des prestations plus sélectives, de nombreuses personnes en effet ne remplissent plus les critères d'éligibilités et perdent leur droit. Dénonçant cette situation, des auteurs ont plaidé pour un élargissement de la définition du non-recours, incluant les personnes qui ne sont plus éligibles (European Commission, 2006; Warin, 2010b). Par ailleurs, les prestations sous conditions de ressources peuvent rendre l'accès au droit plus difficile. Elles ciblent en effet des populations dont les besoins effectifs et les conditions d'éligibilité doivent être établis par l'administration. Le système implique par conséquent des démarches administratives pouvant se révéler ardues, nécessitant selon les cas de figure des suivis administratifs de la part de professionnels étatiques ou privés. On a vu que dans le cas de certaines prestations de la Ville de Genève, le recours aux professionnels du social est une condition requise pour

[116] La loi sur le Revenu déterminant unifié est elle aussi sujette aux effets de seuil. Ce problème a fait l'objet d'un rapport de recherche fin 2016, accompagné de propositions d'amélioration. Bridji et Tablin (2016). Analyse des effets de seuil dans le dispositif genevois des prestations sociales sous condition de ressources (80708). Lausanne, EESP.

pouvoir présenter un dossier. Enfin, le ciblage peut contribuer à une stigmatisation des bénéficiaires (Warin 2010). Le système d'aides conditionnelles répond en effet à deux logiques politiques contradictoires. D'une part, une logique de protection sociale : il s'agit pour les autorités de garantir aux plus démunis des conditions minimales d'existence et de soutenir ainsi la cohésion sociale. D'autre part, une logique d'efficience qui peut (ou non) se coupler avec un discours stigmatisant. En situation de contrainte budgétaire, il s'agit de s'assurer que les prestations atteignent les « bonnes personnes », celles qui « en ont véritablement besoin ». Dans le cas de Genève, cette quête d'efficience est associée à des discours de « crainte des abus » ou des « appels d'air »[117]. Ces discours sont susceptibles d'entraîner une suspicion vis-à-vis des potentiels bénéficiaires, qui doivent démontrer aux administrations qu'ils possèdent bien la qualité « d'ayants droit » et contribuer à stigmatiser les bénéficiaires eux-mêmes.

3.4.1.3 Activation

Depuis le début des années 2000, le dispositif genevois d'aide financière sous conditions de ressources s'oriente vers l'activation plus que vers la protection ou le simple soutien au revenu. Suivant par là une tendance générale de régimes de protection sociale européens (Warin, 2010b), il introduit des conditions de comportement en plus des conditions de revenu, de résidence, de nationalité ou de sexe. L'activation s'entend ici comme « Les réformes d'activation de la protection sociale ont partout introduit, réactivé ou renforcé les liens explicites (réglementaires ou légaux) entre le droit à la protection sociale. » (Barbier, 2008, P.5). C'est en effet ce lien privilégié entre la protection sociale et l'activité professionnelle qui caractérise tant l'aide sociale individuelle que les prestations complémentaires pour les familles de « travailleurs pauvres ».

Ainsi, l'orientation du dispositif vers l'activation des personnes aux revenus les plus bas implique que l'aide est donnée non seulement sous conditions de ressources, mais aussi *sous condition de comportement*. Un contrat doit en effet être signé par le bénéficiaire de l'aide sociale, tandis que le fait de travailler à un minimum de pourcentage est une condition pour l'obtention des prestations complémentaires famille. Ces conditions établissent un rapport de réciprocité entre les bénéficiaires et l'État, de même qu'elles expriment, explicitement ou implicitement, des attentes normatives à l'égard des personnes les plus pauvres. Comme l'explique Giuliano Bonoli (Bonoli, 2012), la mise en œuvre des politiques d'activation est caractérisée par une grande diversité d'instrument et de d'objectifs et les meilleures interventions sont effectivement susceptibles d'agir positivement sur les chances d'emploi des participants. Pour autant, rappelle cet auteur, les travaux comparatifs montrent que les politiques d'activation ne semblent pas en mesure de répondre aux problèmes du chômage des personnes à faible niveau de qualification.

3.4.1.4 Neutralité de genre formelle des prestations

La plupart des prestations sociales à Genève s'adressent tant aux hommes et aux femmes et expriment une neutralité de genre formelle. En effet, tant les prestations du canton que celle de la ville se destinent aux individus ou aux « familles » sans précision de sexe. Ainsi, la seule exception concerne les prestations de l'assurance maternité, réservées aux femmes et l'absence de congé paternité ou de congé parental, caractéristiques qui renvoient à la persistance d'un régime de genre traditionnel en Suisse (Giraud, Lucas 2009, 2014).

Cette neutralité formelle cache toutefois des politiques contradictoires en termes d'égalité de genre. D'un côté, ces prestions peuvent être au service d'une politique d'égalité. Ainsi, le service de recouvrement des pensions

[117] Certains articles parus dans les journaux contribuent à diffuser auprès de l'opinion publique les suspicions d'abus ou « d'appel d'air » du système, entrainant une perception problématique des bénéficiaires de l'aide sociale, et plus récemment aussi des PCFam. Voir en guise d'exemple une série d'articles parus sur le Temps : Plus de 90'000 francs d'aides sociales par an : à ce prix, faut-il travailler ? 10.04.2015 ; A Genève, l'aide sociale souvent plus élevée que les salaires plus bas, 29.06.2015 ; Familles nombreuses sous perfusion de l'Etat, 14.06.2017.

alimentaires a été créé dans les années 1970 à l'attention des femmes, premières victimes financières des séparations. Il est donc l'expression d'une politique féministe visant à corriger des inégalités de revenu sexuées. De même, la politique de la petite enfance à Genève – qui relève des communes- mobilise un vocabulaire neutre à dessin, évoquant les « parents » pour ne plus évoquer les « mamans » et contribuant ainsi à remettre en cause la division sexuée des rôles sociaux. Cet élément de langage s'inscrit dans une politique qui promeut activement l'activité professionnelle des femmes, par le développement de structures de garde extra-familiale. Par contraste, les récentes prestations complémentaires familles, bien que destinée *de facto* à une population majoritairement féminine (famille monoparentales composées à une large majorité de mères seules) ont été initiées en l'absence de toute référence aux inégalités de genre, dans une neutralité qui tient plus de l'aveuglement au caractère genré des inégalités de revenus que d'une volonté de déconstruction.

En conclusion, l'ensemble du dispositif genevois qui régit les prestations financières d'aide aux familles se révèle paradoxal. Il est caractérisé à la fois par sa richesse et par le caractère innovant de certaines prestations (PCFam, notamment) mais aussi par son caractère conditionnel et sa complexité, des éléments susceptibles de freiner l'accès aux droits ou de générer du non-recours par non-demande. Cette richesse comme cette complexité s'expliquent notamment par le développement de nouvelles prestations qui viennent s'ajouter aux prestations existantes ainsi que par la multiplicité du nombre d'associations actives dans le domaine. Les politiques familiales et les politiques de la précarité ne sont par ailleurs pas intégrées et ne répondent pas à un référentiel politique explicite en matière d'égalité de genre. Ce dispositif a été historiquement traversé par des tensions fortes, tension accrues récemment par les contraintes budgétaires, dans un contexte où les cas de précarité des familles s'accroissent et se complexifient. Ces tensions concernent on l'a vu la manière d'assurer un accompagnement social des bénéficiaires entre les associations et les institutions publiques, ainsi que la répartition des tâches entre la Ville et le canton.

C'est donc dans ce contexte à la fois généreux, complexe et tendu que se pose la question du non-recours aux prestations sociale. D'une part, la question de sa perception par les personnes non-recourantes elles-mêmes. Comment expliquer que certaines familles ne bénéficient pas de prestations alors que des aides financières sont prévues à leur intention ? Quels sont les principaux motifs des personnes concernées à ne pas demander une aide et quel rapport aux institutions leurs récits expriment-ils ? D'autre part, la question de la perception de ce phénomène au sein du réseau d'action sociale cantonal : comment à quelles fins le non-recours est-il problématisé par les acteurs du réseau ? Dans quelle mesure cette thématisation peut-elle contribuer à la transformation des pratiques voire des politiques ? Sans prétendre répondre de manière définitive à ces questions, la suite de ce rapport apporte des pistes afin de mieux comprendre le non-recours des familles - tel qu'il se manifeste dans un régime de protection social contemporain.

4. Le non-recours du point de vue des personnes concernées

Les enquêtes européennes par questionnaires sur le non-recours aux prestations sociales financières mettent en évidence une combinaison de raisons, dont les trois principales sont : (1) le manque d'information ; (2) la complexité ou le coût de l'accès et (3) les barrières sociales (Eurofound, 2015). Notre enquête qualitative, menée auprès de 39 pères et mères en situation de précarité, confirme l'importance de ces dimensions pour les familles non-recourantes à Genève, tout en les resituant dans le cadre des rapports sociaux qui apparaissent significatifs pour les personnes concernées.

Il est intéressant de constater que ces trois problématiques se retrouvent de façon concomitante dans la totalité de notre corpus d'entretien, pointant l'existence de problèmes systémiques plutôt que de catégories de personnes non-recourantes. L'expérience de difficultés d'accès à l'information et de compréhension du système d'aide est partagée par l'ensemble des personnes interviewées. Ces difficultés peuvent se transformer en désarroi et renoncement à chercher à s'informer. Les démarches administratives nécessaires sont unanimement présentées comme complexes, laborieuses, humiliantes parfois, une perception qui peut conduire à l'abandon des démarches pour faire valoir ses droits. Enfin, tous nos interlocuteurs manifestent leur réticence à demander une aide financière, une réticence ancrée dans des valeurs qui peut justifier une non-demande, tout comme le regard stigmatisant porté sur les bénéficiaires de l'aide sociale.

Toutes les personnes rencontrées témoignent ainsi d'une ou plusieurs expériences de non-recours, qui s'entremêlent avec des relations aux administrations et s'inscrivent dans une expérience quotidienne de la précarité faite de tentatives de s'en sortir – le plus longtemps possible – *sans aides publiques.* Si le recours à des formes alternatives de soutien n'est pas véritablement formulé comme un motif de non-recours, il constitue néanmoins une dimension importante à prendre en compte pour comprendre ce phénomène. Ainsi, soulignons simplement ici la diversité des tactiques mobilisée pour vivre et faire vivre sa famille avec ou sans aides financières publiques. En premier lieu, près des deux tiers des personnes rencontrées se disent endettées. Elles évoquent des factures en retard, des poursuites, des menaces d'expulsion de l'appartement. La plupart des personnes multiplient les emplois à faibles taux et faibles salaires, certaines admettent travailler « au noir », d'autres disent avoir préféré « manger leurs économies » plutôt que de demander l'assurance chômage par exemple. Une autre stratégie suivie par toutes les personnes rencontrées consiste à limiter au maximum les dépenses courantes, en nous le verrons les dépenses médicales, en accordant toutefois la priorité aux enfants. Cet abaissement du niveau de vie s'accompagne d'une minimisation des besoins personnels. Seules les besoins des enfants semblent justifier des dépenses.

Etonnamment, ni les associations communautaires, ni les églises souvent fréquentées pourtant, ne sont décrites comme sources de soutien (un soutien moral éventuellement, financier jamais) et encore moins, nous le verrons, les ex-conjoints des mères célibataires. Les associations peuvent représenter une aide ponctuelle appréciée dans certains cas et les amis dépannent à l'occasion. Mais le soutien le plus important, selon les récits

recueillis, provient de la famille (si elle est présente), du conjoint (même si la précarité semble se vivre dans un registre exclusivement individuel) et plus particulièrement – mais ponctuellement, des parents – lorsqu'ils en ont la possibilité, et des sœurs. La sœur est ainsi la figure de la solidarité qui s'impose avec le plus de force dans les récits, particulièrement pour des aides financières directes.

Au-delà d'une mise en évidence des motifs du non-recours, l'analyse des entretiens permet de saisir plus précisément ce qui, dans le rapport à l'information (4.1, p.62), aux administrations (4.2, p.80) et à l'offre financière publique (4.3, p.103) peut contribuer à maintenir des familles à distance des prestations financières qui leur sont pourtant destinées. Elle permet aussi de rapporter les enjeux de santé soulevés par ces familles (4.4, p.128). Ce qui se révèle crucial dans cette perspective, c'est avant tout le sens que les personnes concernées donnent à leur situation et à leurs actions, et le rapport social qu'elles mettent en question dans leurs interactions (ou absences d'interactions) avec l'État. Comme nous le verrons, c'est moins en termes stratégiques (calcul coût-bénéfice) qu'en terme d'intégration sociale et d'émancipation que nos répondant.e.s interprètent leur rapport à l'information, aux administrations ou aux prestations financière elles-mêmes.

Avant de commencer, précisons que notre objectif n'est pas ici de pointer les dysfonctionnements de tel ou tel service ou administration – ou de les évaluer comme on le ferait à partir d'un sondage d'opinion. Il s'agit plutôt, sur la base des récits convergents de personnes aux profils et situation diversifiés – et sur la base de leurs variations significatives – de mettre à jour des mécanismes de mise à distance de l'offre publique dans le but d'identifier des leviers pertinents pour agir sur le non-recours. Si certaines administrations sont nommées dans les extraits d'entretiens, c'est toujours dans l'idée de pointer l'existence d'un mécanisme susceptible d'être rejoué dans différentes organisations ou services. Il ne saurait en aucun cas être question de nous livrer, dans cette étude, à un « *benchmarking* » des acteurs du réseau social genevois.

4.1. Un rapport contrarié à l'information

La principale raison avancée dans la littérature pour expliquer le non-recours aux prestations sociales ou de santé est la « *non-connaissance* », qui renvoie au manque d'information sur l'offre ou à la difficulté à la maîtriser (Warin, 2016b). Ainsi, lorsque l'on demande aux personnes qui n'ont pas sollicité le Revenu de Solidarité Active (RSA) alors qu'elles étaient éligibles les raisons de ce non-recours, 68% des réponses renvoient à un manque de connaissance. Sont principalement évoqués un manque d'information sur la prestation elle-même, des informations erronées sur les critères d'éligibilité ou le fait de ne pas savoir où se tourner pour faire une demande (Eurofound, 2015).

Notre enquête n'a pas été conçue dans le but de mesurer si l'absence d'information ou des informations erronées sont en cause dans le non-recours à l'une ou l'autre prestation sociale. En revanche, entendre des familles s'exprimer sur leurs expériences de la précarité et du non-recours au regard d'une pluralité de prestations permet de caractériser les *rapports à la connaissance* qui se manifestent dans le cadre de la recherche d'information sociale. De ce point de vue, l'analyse des entretiens met en évidence un rapport contrarié à l'information et à la compréhension du système de protection sociale genevois, ce qui constitue indéniablement une entrave dans l'accès aux droits. Par ailleurs, nous verrons que ce rapport à l'information peut prendre des formes différentes.

Ce chapitre s'organise en six sous-sections. Dans la première, nous verrons qu'une part importante des personnes interviewées théorisent les problèmes d'information comme la principale explication du phénomène du non-recours (4.1.1, p. 63). Puis nous présenterons les principales difficultés thématisées en lien avec la connaissance du système d'aide (4.1.2, p. 64) et les grandes étapes autour desquelles s'organise la recherche de l'information pertinente (4.1.3, p. 67). La quatrième partie se focalise sur les ressources et compétences considérées nécessaires pour rechercher les informations – particulièrement du point de vue des personnes allophones ou ayant un faible niveau de littératie (4.1.4, p. 70). Dans ce contexte, nous reviendrons sur la demande

d'accompagnement personnalisée, formulée de façon récurrente (4.1.5, p. 74). Nous dressons enfin la carte de la manière dont les personnes ne notre collectif se représentent les principales organisations du canton (4.1.6, p. 76).

Comme nous le verrons, la connaissance que ces pères et mères rencontrés semblent avoir des prestations sociales disponibles est *très partielle*. C'est donc souvent au cours de l'entretien que ces personnes apprennent l'existence de prestations. D'un point de vue méthodologique, ce phénomène n'a pas été jugé problématique dans la mesure où notre objectif n'était pas d'établir si telle ou telle prestation était connue ou non, mais de comprendre si - et comment - l'expérience du non-recours était vécue dans le registre de la connaissance. Par contre, il a fallu rester attentifs à maintenir une posture de chercheur : sans transformer l'entretien en séance de consultation sociale, que répondre aux personnes visiblement en demande d'information? A quelques reprises, nous avons consacré du temps, une fois l'entretien terminé, afin d'orienter celles et ceux qui le souhaitaient vers les lieux où ils ou elles pourraient se renseigner, leur fournissant en l'occurrence les coordonnées de nos quatre partenaires.[118]

4.1.1. Les problèmes d'information : une explication spontanée du non-recours

Les problèmes d'information sont considérés par un grand nombre de nos répondant.e.s comme un facteur explicatif du non-recours *en général*. En fin d'entretien, nous avons en effet cherché à connaître la manière dont les personnes interviewées expliquaient le phénomène du non-recours.[119] Questionnée sur le fait que nombre de personnes qui auraient droit à des prestations ne les demandent pas, la moitié des répondant.e.s fait l'hypothèse spontanée d'un problème d'information. Cette théorie « profane » est dans la plupart des cas reliée immédiatement à la propre expérience de chacun.

L'analyse détaillée des explications proposées – qui sont souvent multiples – montre que si la « non-connaissance » est l'explication la plus fréquemment avancée, les références à la honte associée au fait d'être bénéficiaire de prestations – parfois exprimée en terme de peur de la stigmatisation – reviennent aussi régulièrement, tout comme les explications qui renvoient aux rapport avec les administrations. Dans ce dernier cas, la moitié environ des explications (5/9) évoquent les contraintes bureaucratiques, alors que d'autres pointent un manque de respect des personnes (4/9).

Tableau 5. Explications du phénomène du non-recours (30 réponses).

Type d'explications	Occurrences
Problèmes d'information	19
Honte et/ou stigmatisation	10
Problèmes avec l'administration	9
Autres*	8
Total occurrences	44

Note : * Valeurs (2) ; alternatives ou pas de besoin vital (2) ; montant insuffisant (2) ; pas de temps (1) ; peur pour permis de séjour (1)

[118] Cette démarche a été mise en place sur les conseils de la Commission cantonale d'éthique de la recherche. Des informations plus précises ont aussi été fournies sur les offres, comme l'adresse d'une ludothèque dans le quartier où vivait une de nos répondantes qui se désolait de ne pas pouvoir offrir de jouets à sa fille.

[119] La question était formulée ainsi : « Des études montrent qu'entre 20 et 80% des personnes qui auraient droit à une aide financière ne la demandent pas. Qu'en pensez-vous ? »

Notons enfin que le manque d'information est plus fréquemment associé au non-recours dans les discours des personnes en possession d'un permis de séjour que dans celui des personnes de nationalité suisse. Ainsi, sur 17 personnes de nationalité étrangère, 11 mentionnent les problèmes d'information comme une cause probable de non-recours, alors que « seules » 6/13 personnes de nationalité suisse évoquent les problèmes d'information. Notons aussi que parmi les explications mentionnées, la « peur » revient à plusieurs reprises comme motif probable de non-recours chez les personnes de nationalité étrangère (5 personnes évoquent ce sentiment), un élément absent des réponses des personnes de nationalité suisse.

4.1.2. Les principaux problèmes d'information évoqués

Les problèmes d'information et d'orientation au sein du système de protection sociale genevois constituent un thème majeur des entretiens, tout comme les difficultés à se reconnaitre comme ayants droit. Ces problèmes sont fréquemment associés aux récits des expériences de non-recours, bien qu'il s'agisse rarement des seules raisons évoquées pour expliquer le non bénéfice d'une prestation. Dans un système qui oblige tout bénéficiaire potentiel d'une prestation à la demander, le fait de ne pas connaître l'existence d'une prestation empêche de l'obtenir. Cependant, les problèmes mentionnés en lien avec l'information sont de différentes natures. Par ailleurs, la question de l'information ne se résume pas à une affaire de connaissance ou de non-connaissance.

4.1.2.1 Des problèmes de gestion de la complexité

Obtenir des informations sur les aides financières à Genève est jugé difficile et ce quel que soit le degré de formation des répondant.e.s. A la question posée en début d'entretien « *D'après votre expérience, obtient-on facilement des informations sur les possibilités d'aide financière à Genève ?* » la réponse spontanée et largement majoritaire est « *non !* ». De fait, la totalité de notre corpus (39 personnes) rapporte en cours d'entretien des difficultés rencontrée en lien avec la connaissance des prestations ou la compréhension du système, et ce, quel que soit le niveau de formation ou la durée de séjour à Genève des répondant.e.s.

Trois types de problèmes sont thématisés. Le premier renvoie à la *gestion de la multiplicité des informations disponibles*. Ainsi, le premier problème évoqué pour expliquer ce « non ! » n'est pas le manque d'information, mais sa quantité et sa dispersion qui, dans de nombreux cas, génèrent de la confusion et inhibent la poursuite de la recherche d'aide. L'analyse de l'ensemble des récits confirme cette difficulté à gérer la complexité et à s'orienter dans un système perçu comme une nébuleuse. Confrontées à une masse d'informations qu'elles perçoivent comme non structurées, disparates, de nombreuses personnes expliquent leurs difficultés à faire le tri, à identifier la bonne prestation, la bonne institution ou le bon interlocuteur. Par ailleurs, il ne s'agit pas ici du fait que l'on ignore comment demander une prestation préalablement identifiée, comme évoqué précédemment dans le cas du RSA, mais bien, en amont, de ne pas savoir à quelle aide on pourrait avoir droit, dans une situation de vie particulière.

Un second type de problème exprimé de façon récurrente et revnoyant à la complexité du système est la *difficulté à s'orienter dans le réseau*, et à savoir à qui s'adresser pour faire le premier pas. Un problème que ne semble pas résoudre le recours à internet, comme nous le verrons. La réponse de cette femme d'origine latino-américaine illustre le désarroi ressenti face à un système complexe devant lequel elle se sent démunie :

Q : Selon vous, pourquoi les gens ne demandent pas, en fait ? Ils pourraient demander…

- *Mais je crois que... Il manque l'information pour savoir nous aller où…*
- Q : Vous ne savez pas trop comment faire ?
- *Voilà, voilà, voilà, c'est ça.*
- Q : Peut-être qu'on sait que ça existe, mais on ne sait pas trop…
- *Nous aller où, comment est-ce qu'on va faire, et tout ça !*

Femme de 48 ans, originaire de Bolivie, Permis B, mariée, vivant avec 2 enfants (JC-NR013)

Ce désarroi est souvent thématisé comme l'expression d'une limite personnelle par les personnes non francophones et au parcours scolaire limité. En revanche, les personnes francophones et au niveau de formation secondaire ou tertiaire tendent à se déclarer privilégiées face à la complexité du système (encore que confrontées à de nombreuses difficultés) et pensent que pour « les autres » ce doit être impossible. Elles attribuent donc elles aussi à l'information et à la complexité du système l'explication du phénomène du non-recours, mais en minimisent les effets pour leur propre cas. Cependant, par contraste avec les personnes peu formées qui évoquent ces difficultés à la première personne, elles mettent directement *en cause* la complexité du système, comme l'illustre cet extrait d'entretien avec un homme de formation universitaire:

Et je trouve que c'est déjà confus. Enfin confus, c'est-à-dire que ça demande un gros effort de renseignement, et puis après il y a ce mécanisme où, si maintenant je voudrais une bourse d'études, il faut que j'aie fait la démarche 1, 2, 3, il y a une gradation en fait. […] Mais j'imagine que ça a un intérêt administratif, mais pour les gens […] c'est presque plus effrayant.

Homme de 39 ans, originaire du Portugal, Suisse, marié, vivant avec 1 enfant ; JC-NR09

Enfin, plus des difficultés de gestion de la complexité et d'orientation, un important problème évoqué dans les entretiens est la *difficulté à rapporter les informations générales à sa situation particulière* et de ce fait, à s'identifier comme ayant droit. Ce processus peut lui-même se décomposer en deux étapes. Il s'agit en effet d'abord d'identifier la prestation qui pourrait correspondre à sa situation, puis d'estimer dans quelle mesure on serait éligible. La complexité apparait là aussi comme une première limite. Certaines personnes thématisent en effet la difficulté à vérifier la conformité de leur cas particulier – les situations de vie étant souvent complexes – et leur légitimité « métrique », tant le calcul apparait compliqué. Il faut noter que ces difficultés de compréhension des critères d'éligibilité ne disparaissent pas forcément lorsque l'on devient bénéficiaire. Ainsi, plusieurs personnes au bénéfice de prestations, notamment le service de l'assurance maladie (SAM) ou l'allocation logement, mais aussi les PCFam ou l'aide sociale, précisent ne pas comprendre comment cette aide leur est attribuée ni comment elle est calculée. Si certaines se disent satisfaites de l'aide reçue, il est important de pointer que d'autres confient leur frustration et soupçonnent l'arbitraire.

4.1.2.2 Des difficultés à se reconnaître comme ayant droit

Le rapport à l'information exprimé dans les entretiens exprime, on le voit, des difficultés vécues dans le registre cognitif : ordonner la multiplicité des informations, définir un parcours au sein d'un réseau selon les relations qu'entretiennent les institutions entre elles, rapporter une situation de vie personnelle à une catégorie plus abstraite. Cependant, les difficultés à se reconnaître comme ayant droit témoignent, dans le même temps, du fait que le rapport à l'information doit se comprendre aussi dans un registre social. C'est l'identité sociale des personnes qui est mise dans ce processus, tout comme leur légitimité en tant qu'ayant droit.

En premier lieu, le fait de chercher à identifier une prestation n'apparaît pas comme un acte anodin. Plusieurs formes de limites sont mises en évidence dans les récits recueillis. D'abord, rechercher une information, c'est *prendre le risque de l'obtenir* et se confronter à la réalité d'une situation que l'on peut préférer nier. Il s'agit en effet de reconnaître que sa situation risque de ne pas s'améliorer, une étape parfois vécue comme difficile, comme l'exprime très bien cette mère:

T'as pas envie de voir combien tu vas mal, en fait. T'as pas envie de déployer tous les éléments qui te montrent, noir sur blanc, qu'il n'y a ni perspective, ni que ça s'améliore, ni que... Et du coup tu caches un petit peu les évidences et c'est certainement aussi une raison importante pour laquelle tu ne cherches pas de solutions institutionnelles. D'ailleurs, je ne sais même pas quelles seraient ces solutions.

Femme de 48 ans, originaire de Roumanie, Permis B, mariée, vivant avec 1 enfant, JC-NR17

D'autre part, rechercher une prestation implique de se projeter dans un univers social imaginaire, ou plus exactement, *imaginable*. Plusieurs personnes expliquent ainsi que le fait que certaines prestations puissent

exister ne leur était pas venu à l'idée. Ainsi, cette femme s'insurge quand on lui demande si elle a cherché des informations sur une allocation dont elle aurait pu bénéficier:

L'information, on va la chercher où si on ne la connait pas ? […] Mais parce qu'il faudrait faire quoi en fait ? Il faudrait aller sur le site ? Ben non ! Parce que pour moi, c'était quelque chose qui n'existait pas, donc comment vous voulez chercher quelque chose qui n'existe pas ?

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants, JC-NR23.

Plusieurs personnes migrantes reviennent aussi, dans le même ordre d'idée, sur leur étonnement lorsqu'ils ont découvert l'étendue des aides sociales en Suisse. Elles expliquent ainsi leur non connaissance de certaines institutions ou prestations par le caractère inimaginable de ces soutiens au vu de leur parcours migratoire :

Pour moi, c'était quelque chose d'hallucinant de venir dans un pays qui te donne de l'aide comme ça. Chez nous, ça n'existe pas du tout, alors… ça n'existe pas du tout, même le chômage n'existe pas.

Femme de 45 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant, BL-NR02.

De même, cette femme explique qu'elle n'a découvert l'Hospice général que grâce à une amie proche, migrante de plus longue date qui, vu la situation dramatique dans laquelle elle se trouvait avec sa fille, a pris rendez-vous pour elle et l'a accompagnée.

Je ne connais pas même c'est quoi, l'Hospice

Rien, en fait ?

Non rien.

Qu'est-ce que vous avez pensé à ce moment ?

J'ai dit ça va, si ça peut m'aider un petit peu (…) Alors elle m'a dit oui, c'est comme ça la Suisse. (…). Moi avant je savais pas que l'Hospice pouvait payer l'école et pour faire des formations et pour faire tout ça. C'est mieux que l'Italie, c'est mieux qu'un autre pays ! Parce qu'elle aide.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, BL-NR05

Enfin, certains entretiens se font l'écho d'une forme de retenue vis-à-vis des institutions publiques, une distance précautionneusement maintenue vis-à-vis des autorités qui freine la recherche d'information. Ce sont surtout des personnes de nationalité étrangère qui se font l'écho de ces réticences, un mécanisme que l'on retrouvera à l'œuvre à propos de la crainte de perdre son permis de séjour (à ce propos, voir section 4.2.1, p. 81) Ainsi, ce père de famille d'origine latino-américaine, titulaire d'un permis B qui évoque le manque d'information : «*Oui, Parce que nous, les migrants, on pose pas beaucoup de questions…* ».

En second lieu, si identifier une prestation est un prérequis à une demande d'aide sociale, il s'agit aussi de pouvoir se *considérer comme potentiellement éligible à cette prestation*. Parmi nos répondant.e.s, aucun ne se considère au clair avec les critères d'éligibilité des prestations évoquées et des incertitudes sont régulièrement formulées quant au respect ou non de ces critères. Ces incertitudes, dans de nombreux cas, laissent planer un doute quant à la légitimité à demander et la chance de recevoir. C'est particulièrement le cas des personnes de nationalité étrangère qui anticipent des restrictions à leur encontre :

Même pour le chômage, que je sais que c'est un droit, mais je ne sais pas comment ça marche ici, en fait… Les… la « profondité » de la loi, comment que ça fonctionne. Et moi je ne suis pas suisse, alors je suis une étrangère ici, de toute façon. Même que je me considère suisse, mais je ne connais pas et je ne suis pas, je n'ai pas ce statut-là. Alors, la loi pour moi, je crois qu'elle sera différente, je pense qu'elle sera différente. Je crois qu'elle est différente.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, BL-NR01

Or, l'acte de *vérifier son adéquation aux normes* n'est de loin pas anodin non plus et de nombreuses personnes semblent préférer s'accommoder de l'incertitude. Les freins à cette vérification qui sont évoqués sont, là aussi, de différentes natures. Une première raison – hormis la complexité précédemment citée - est une *réticence à se reconnaître comme appartenant à la catégorie des bénéficiaires,* ou du moins telles que les personnes se les représentent ; les critères de l'aide sociale ou de l'assurance invalidité suscitent des résistances de ce type, nous le verrons dans la section 4.3.1, p.104. En effet, tant l'aide sociale que la rente AI réveillent des stéréotypes marqués sur les bénéficiaires et on préfère ne pas vérifier ses droits plutôt que de risquer de se découvrir appartenir à ces catégories.

Par ailleurs, les personnes avec des contrats précaires et des revenus fluctuants, mais dont la formation et l'emploi les placent dans les classes supérieures, connaissant en partie l'existence des prestations ; toutefois, elles *se présupposent non éligibles* ou préfèrent se supposer ainsi et en conséquence, ne vérifient pas leurs droits. Nous avons ainsi rencontré plusieurs personnes avec des formations universitaires, parfois des doctorats. Leurs situations économiques les situent clairement au seuil des critères d'obtention, mais leur position sociale – tout comme leurs possibilités de recourir à des ressources alternatives, comme des éventuels soutiens familiaux – les poussent à se penser en dehors des aides.

4.1.3. Deux grandes étapes dans la quête de l'information pertinente

La recherche d'information sur les aides disponibles apparaît comme un long processus, constitué par différentes tentatives qui s'organisent en deux grandes étapes. La plupart des personnes disent commencer par rechercher sur internet et mobiliser leurs contacts personnels. Lorsque ces premières tentatives s'avèrent infructueuses, certaines se décident alors à se déplacer physiquement dans une organisation ou une institution sociale. On retrouve ici en action le principe de subsidiarité, dans la mesure où c'est d'abord à leur échelle personnelle que les personnes tentent de trouver des solutions et que c'est l'échec de la première tentative (à distance physique des institutions) qui semble justifier le recours vers l'étape suivante (le fait d'entrer en contact avec les institutions publiques). Chaque étape est susceptible de générer du non-recours, pour des motifs différents.

Ainsi, la première démarche évoquée pour s'informer est *le recours à internet*. Les personnes se dirigent sur un moteur de recherche et épluchent ensuite les sites du canton ou de la ville. Or, on sait que les exigences liées à l'usage des technologies (exigences matérielles, financières, cognitives) sont socialement distribuées (Mazet, 2017). De fait, parmi nos répondant.e.s, certaines personnes se montrent assez au fait des technologies. Une femme suisse de formation tertiaire précise par exemple qu'il existe des groupes Facebook, tel que « Bons Plans Genève »[120] qui sont de précieux vecteurs d'informations sur les activités gratuites ou des aides matérielles.

Toutefois, les témoignages convergent pour pointer les limites du recours à internet. Pour la grande majorité de nos répondant.e.s, c'est bien à travers internet que se confirme ce sentiment déjà évoqué d'être confronté à une masse de données dispersées. Et les difficultés rencontrées sur internet comptent parmi les raisons d'abandon mentionnées. De manière générale, l'usage d'internet ne leur permet pas de résoudre les problèmes déjà pointés, à s'avoir s'orienter dans une masse d'information et identifier la(les) prestation(s) qui correspond(ent) à leur situation. Dans ce sens, nos résultats confirment que, comme l'exprime Pierre Mazet, la dématérialisation – lorsqu'elle n'est pas préparée, comporte un risque, souvent impensé, de production d'inégalité :

> Pour ceux qui ne maîtrisent pas internet, la dématérialisation des échanges représente non une simplification, mais bien plutôt une barrière, qui doit être contournée, au prix de déplacement au guichet (lorsqu'ils existent encore) de sollicitation ou de demandes d'aide. Ne pas être connecté et « compétent numériquement » oblige de ce fait à beaucoup plus

[120] https://www.facebook.com/groups/500672770035370/

d'épreuves (en termes de déplacement, de temps disponible, de sollicitations) et crée des inégalités de fait dans l'accès aux droit. » (Mazet, 2017, p.47)

Cependant, dans le cas genevois, le risque d'abandon suite à une recherche sur internet ne semble pas uniquement lié à un manque de maitrise de la technologie, mais semble accru par la complexité intrinsèque du système de prestations sociales et, paradoxalement, par la richesse de l'offre. C'est comme si, dans ce cas, la technologie ne servait qu'à refléter la complexité du système. Indéniablement, les personnes en situation de précarité ne trouvent pas, sur internet, les moyens de s'orienter, ni de rattacher leur cas particulier aux offres de prestations disponibles. Nous retrouvons cette même problématique face à internet aussi bien chez des personnes allophones ayant un faible niveau de formation que chez des personnes francophones ayant un niveau de formation secondaire :

Je lis, elle lit pour moi, mais je ne comprends pas. Aller où ? Ah bah, il y a sur internet, mais on comprend pas trop : il y a tel côté qui explique ça, après ça donne une autre explication de l'autre… Donc on était toutes les deux paumées. On savait pas quoi faire. Alors, il y a des documents, j'ai laissé.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, JC-NR22

Ho mais vous avez tel endroit, ou partez sur tel site'… Mais vous-même, vous savez que j'ai ce problème pour lire, vous voulez que j'aille sur quel site ?!

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, JC-NR02

Le service de l'assurance maladie pour les joindre, savoir quel formulaire remplir…[…] c'est qu'on comprend rien sur leur site, qu'il y a 12'000 formulaires, on sait pas lequel il faut remplir, lequel correspond à notre tranche, quand on essaye de les appeler… j'ai pas le souvenir d'avoir réussi à les joindre…

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants

En plus d'internet, *les relations* sont mobilisées comme sources d'information. Tant des « liens forts » (famille, ami.e.s proches, voisinage immédiat, communauté) que des « liens faibles » (connaissances de connaissance ou personne rencontrée lors de sortie hors de son milieu) sont évoqués ici, ce qui tendrait à confirmer la théorie de Granovetter sur la force des liens faibles dans la circulation de nouvelles idées et informations (Granovetter, 1974). En effet, la plupart des personnes rencontrées précisent « écouter » ce qui se dit dans leurs cercles amicaux, mais aussi professionnels ou dans des cercles plus éloignés de leur vie quotidienne.

L'importance du réseau social comme vecteur d'information a notamment été confirmée pour les personnes migrantes par deux études récentes à Genève et dans le canton de Vaud (Ambruso et al., 2017; Bonoli & Champion, 2015). Pour une part, ce mode d'information peut être vecteur de rumeur sur certaines prestations ou institutions (Ambruso et al., 2017), comme le fait de devoir rembourser l'aide sociale à Genève :

En fait on savait que si nous rentrer à l'Hospice général, après il faut que nous paie tout ça. […] Alors nous décider que non.

Femme de 48 ans, originaire de Bolivie, Permis B, mariée, vivant avec 2 enfants, JC-NR13

Il y a déjà des personnes qui sont passées à l'Hospice qui m'a dit est-ce que tu es au courant qu'avec les années tu dois rembourser l'argent qu'on t'as donné ? Alors je me suis dit, c'est mieux de se débrouiller toute seule. […] (NdlR : elle finira par y aller)

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants, JC-NR12

Toutefois, l'information qui circule dans ces réseaux personnels n'est souvent pas dénuée de fondement (c'est le cas du risque que fait courir le fait d'être à l'aide sociale pour le renouvellement du permis de séjour par exemple, ou le fait de devoir rembourser des « indus ») même si, nous le verrons, l'information est reçue sans

pondération ni mise en contexte. Dans plusieurs cas, c'est aussi sur les conseils d'un « ami » ou d'une « connaissance » que les personnes que nous avons rencontrées se sont finalement adressées à un service pour commencer une démarche d'obtention de prestation. Ainsi, si les réseaux personnels se révèlent de précieux vecteur d'information, c'est, comme nous le verrons au point suivant, le caractère non nuancé et non contextualisé de cette information qui peut poser problème, dans la mesure où elle peut induire du non-recours.

Ce n'est que lorsque ces premières tentatives d'accès à l'information ont échoué, confrontées aux limites de leurs propres ressources comme aux incertitudes ou aux délais des services en ligne, que certaines personnes sautent le pas et téléphonent ou se déplacent physiquement dans les institutions afin de rechercher l'information nécessaire. L'entretien en face-à-face, s'il peut rebuter certains en raison d'une réticence à exposer leur situation, est parfois supposé plus simple, plus direct et plus rapide que le passage par le site internet.

Même si là-bas ils vous disent 'Pourquoi vous vous déplacez ? Vous pouvez le faire sur internet ! ' Moi j'étais sur internet. Et pour avoir des informations, vous devez payer 20 fr et puis vous ne savez pas si vous allez recevoir les informations directement, il faut remplir un formulaire, envoyer et attendre qu'ils vous répondent… Alors, moi je me dis : c'est trop compliqué.

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants, JC-NR12

Deux grandes stratégies sont discernables à ce stade. Certain.e.s disent se tourner vers la seule institution sociale qu'ils ou elles ont identifiée, l'Hospice général. D'autres s'adressent à des associations spécialisées sur une problématique dans laquelle ils.elles se reconnaissent. À titre d'exemple, en plus du CSP et de Caritas et dans le but de trouver des informations relatives à leurs droits sociaux, les personnes interrogées évoquent dans leurs recherches d'information: Solidarités Femmes, Camarada, l'Œuvre Suisse d'Entraide Ouvrière - Genève (OSEO), l'Entraide Protestante Suisse – Section Genève (EPER), l'Association Familles Monoparentales (AFM), Trialogue, l'Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité (ALCIP), l'Observatoire de l'Aide Sociale et de l'Insertion (OASI), les syndicats et l'Association Droits des Locataires (ASLOCA). La décision de contacter une de ces associations relève généralement du besoin identifié par la personne en fonction de sa situation.

Ainsi, et malgré le fait que s'informer puisse susciter de nombreuses réticences, la totalité des personnes interviewées témoignent d'une volonté active de chercher des soutiens qui puissent correspondre à leur situation. Elles mobilisent pour cela différentes stratégies. L'extrait ci-dessous illustre bien l'imbrication des différentes stratégies d'information mobilisées, tout comme leurs limites. Cette femme, originaire du Sénégal et titulaire d'un permis d'établissement, aide ses connaissances dans leurs démarches. Elle fait partie de ces femmes qui, comme le souligne Yasmine Siblot (2006), ont acquis, de par leur expérience au guichet des administrations sociales, un « savoir- faire » devenu source de reconnaissance dans leur voisinage. Dans le cas cité, la rumeur fait sans doute référence aux remboursement des « indus », qui ont été mentionnés par ailleurs à plusieurs reprises comme un problème majeur pour des personnes touchant les Prestations complémentaires familles (PCFam).

Actuellement il y a beaucoup qui sont au chômage, qui sont dans des difficultés... Mais ils ont pas... Ils ne sont pas comme vous et moi qui arrivent à s'ouvrir et dire ce qu'ils vivent. Une dame un jour m'a appelée : « Ah j'ai entendu parlé du SPC, ils ont dit que s'ils te donnent tu payes ». Mais j'ai dit « qui t'a dit ça » ? Elle m'a dit : « Ah j'ai demandé à quelqu'un, on m'a dit s'ils t'aident, après il faut payer ». J'ai dit « tu sais ce que tu dois faire ». Je lui ai donné l'adresse. « N'écoute pas les informations des autres, et va là-bas t'inscrire directement. ». « Ah ils ont dit qu'il faut s'inscrire sur internet ». C'est là que ça cloche. Mais comment des analphabètes vont s'inscrire pour la première fois sur l'espace par internet ? J'ai dit alors... «Dis à ta fille de te connecter et je vais lui dire comment faire la procédure.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants, BL-NR03

4.1.4. Ressources et compétences nécessaires pour obtenir les informations

Si l'accès à l'information se révèle complexe pour tout le monde, une maîtrise incertaine de la langue française et/ou un faible degré de littératie semble contribuer, quoi que de façon indirecte, au non-recours. En effet, les personnes allophones tendent à minimiser l'enjeu de la maîtrise du français dans l'accès aux droits sociaux, au regard des conséquences plus importantes de ces difficultés sur le marché du travail. Par ailleurs, les entretiens témoignent de la mobilisation de tactiques et de compétences destinées à dépasser ces contraintes et difficultés ainsi que d'une volonté de courage et de persévérance. Cependant, les tactiques et compétences semblent de portée limitée. Par ailleurs, les entretiens rendent compte du caractère éprouvant de la précarité et des difficultés quotidiennes à concilier travail et famille, ainsi que d'un mauvais état de santé général de notre collectif. Dans ce contexte, puiser dans ses dernières ressources physiques ou psychologiques est perçu comme une condition nécessaire à l'accès au droit, une condition que de nombreuses personnes admettent ne pas ou plus pouvoir remplir.

4.1.4.1 Difficulté à maîtriser la langue française : un problème perçu comme relatif

Il n'y a pas de statistique récente disponible sur la proportion des allophones au niveau de la Ville de Genève ou du canton. Toutefois, le rapport de l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT) estimait, sur la base du recensement fédéral, que 14% de la population du canton ne parlait aucune langue nationale en 2010 (Office Cantonal de la Statistique, 2014). Par ailleurs, les enquêtes de terrain récentes auprès des populations migrantes indiquent que : *« les difficultés de communication orale et littéraire sont à la fois bien réelles et tendanciellement en augmentation, pour différentes raisons, notamment la mobilité croissante, l'hétérogénéité des origines et l'importance grandissante de la langue (digitalisation, tertiarisation).»* (Ambroso, Efionayi-Mäder, & Ruedin, 2017, p.65).

L'hypothèse d'un problème d'accès aux informations – et par conséquent de non-recours – du fait des problèmes de maîtrise du français s'inscrit dans ce contexte. Cependant, des difficultés de maîtrise de la langue française peuvent aussi se retrouver chez des personnes francophones, renvoyant à une dimension plus large, la littératie. Par littératie on entend la capacité d'une personne à comprendre et à utiliser les documents littéraires et scientifiques, puis à les intégrer dans sa pratique et son comportement personnel, professionnel et social. La littératie couvre donc des compétences et aptitudes plus larges que la maitrise d'une langue et de ses codes. Par conséquent, une faible littératie ne peut pas être assimilée à de l'illettrisme ou de l'analphabétisme (Barton & Hamilton, 2010; Kirsch, 2001).

En octobre 2006, un rapport rend compte des résultats pour Genève de l'enquête internationale sur la littératie et les compétences des adultes (Amos et al., 2006; voir aussi Office Cantonal de la Statistique, 2007). Dans le canton de Genève, ces résultats indiquent : « A Genève, plus d'un adulte sur deux dans les domaines littéraires et mathématiques, plus de deux sur trois en « résolution de problèmes », n'atteignent pas le niveau minimal défini par l'enquête pour bien fonctionner dans la société actuelle»[121].

Les caractéristiques sociodémographiques du canton, notamment en terme de migration, jouent un rôle dans ce résultat, puisque le canton possède une part importante de sa population dont la langue maternelle et principale n'est pas le français. Pour autant, le facteur le plus déterminant est le niveau de formation, couplé à celui du niveau socioculturel des parents et à l'âge des répondants. Ainsi, les adultes diplômés de l'enseignement tertiaire âgés de moins de 30 ans et issus d'un milieu socioculturel privilégié, obtiennent sans surprise les meilleurs scores.

[121] Communiqué de presse concernant les résultats du rapport de l'Office cantonal de la statistique (2007) « Enquête internationale sur la littératie et les compétences des adultes (ALL). Principaux résultats pour le canton de Genève » ; Genève, 18 juillet 2007.

Dans notre corpus, la majorité des personnes est allophone. Sur les 39 personnes que nous avons rencontrées, 24 ne sont pas de langue maternelle française et ne sont pas nées en Suisse. Par ailleurs, 16 personnes déclarent une absence de formation ou une formation s'arrêtant au niveau primaire. Seules 5 personnes cumulent un bas niveau de formation et des difficultés à s'exprimer en français. Au sein de ce collectif allophone de 24 personnes, nous constatons un large différentiel de maîtrise la langue française, parfois couplé avec un faible niveau de littératie. On peut distinguer trois groupes. Le premier réunit les personnes (13) qui sont arrivées à Genève (ou dans d'autres régions ou pays francophones) depuis de nombreuses années et ont acquis une certaine maîtrise de la langue, généralement par la pratique et à l'aide de formations non certifiantes. Les secondes (10 personnes) sont arrivées plus récemment en Suisse, soit moins de 10 ans, voire moins de 5 ans pour trois d'entre elles. Elles rencontrent des difficultés dans la lecture et l'écriture et n'ont pour deux d'entre elles pas été scolarisées, une personne se définissant comme analphabète. Parmi ces 10 personnes, six s'expriment difficilement, mais estiment arriver à se faire comprendre. Enfin, une personne arrivée récemment ne s'exprime pas du tout en français et l'entretien a été mené en anglais).

Dans l'ensemble du collectif de personnes interviewées, les difficultés de compréhension mentionnées à propos des aides sociales sont fréquemment associées au **langage administratif**, quel que soit le niveau de formation, mais avec des difficultés plus marquées pour les personnes non francophones.

La langue ça va, le problème c'est comment c'est écrit.

Homme de 46 ans, originaire de Somalie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, JC-RN08

Parmi les 15 personnes de langue maternelle française, 12 estiment que la langue n'est pas un problème pour elles, mais pensent que ce doit être le cas pour les autres, à savoir les personnes allophones, généralement migrantes.

C'est compliqué pour nous, qui sommes d'ici, alors pour ceux qui parlent pas français…

Femme de 27 ans, sans emploi, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 2 enfants, JC-NR02.

Parmi elles, plusieurs soulignent que le langage administratif est difficilement compréhensible « ou alors tellement simplifié qu'en fait on comprend pas ce qu'ils veulent dire. En fait il est pas très clair, voilà. C'est-à-dire soit il est abscons, soit il est lacunaire »

Homme de 35 ans, Suisse, vivant seul, sans enfant, JC-NR14

En revanche, et de façon surprenante, ces difficultés de compréhension ne sont jamais directement rapportées à **la maîtrise de la langue française**, y compris chez les personnes allophones qui préfèrent répondre qu'elles 'se débrouillent'. Ce résultat va dans le sens de ceux de l'enquête menée dans le canton de Vaud sur l'accès des familles migrantes défavorisées à l'accueil collectif préscolaire, qui conclut que l'accès à l'information ne pose pas de problème majeur aux personnes rencontrées et que « *De manière générale, la non-maîtrise de la langue française n'apparaît donc pas comme un obstacle insurmontable à l'obtention d'une place de crèche, même si quelques mères interrogées rapportent que la langue pourrait freiner certaines de leurs amies dans les démarches*. » (Bonoli & Champion, 2015, p.38).

Comment interpréter ce résultat ? On peut imaginer qu'en situation d'entretien, les personnes tendent à minimiser leurs propres difficultés avec la langue et à surestimer leurs capacités, reportant le problème sur d'autres. Dans le cadre de notre enquête, cette hypothèse ne semble pas tenir. La plupart des entretiens se sont en effet déroulés dans un climat de confiance qui a permis l'expression de problématiques personnelles parfois sensibles, souvent cachées, et a priori plus délicates à exposer que celle de la langue. Par ailleurs, de nombreuses personnes s'excusent au début de l'entretien pour leur niveau de français. Enfin, la non-maitrise de la langue est largement vécue dans le registre de la responsabilité individuelle par les personnes allophones, qui disent devoir se mobiliser pour augmenter leurs compétences langagières. Il ne s'agit donc pas, selon nous, d'un phénomène de minimisation de ses difficultés face aux enquêteurs.

De fait, si la maîtrise de la langue n'est pas considérée comme un problème pour accéder aux informations ou aux prestations, les difficultés à s'exprimer en français ou à comprendre la langue sont explicitement et abondamment thématisées comme un facteur de précarisation par les personnes allophones les plus défavorisées. Ceci non pas parce qu'elles empêchent de s'informer sur les aides, mais parce qu'elles entravent leur accès au marché du travail.

Sans niveau de français, sans lire le français, sans écrire le français, c'est trop difficile. Oui, c'est pas facile. Pour intégrer dans un pays comme la Suisse, il faut avoir un niveau. C'est ce qu'il me manque beaucoup.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, BL-NR05.

Nous retiendrons donc ici l'expression d'un rapport jugé relativement non problématique à la langue dans la recherche d'information chez les personnes allophones. Nous l'interprétons comme l'illustration d'une préoccupation langagière principalement liée à l'emploi, qui apparaît comme un thème plus central que celui de l'accès aux aides financières – toute l'énergie des personnes rencontrées étant tournée vers leurs espoirs d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail. Dans le même ordre d'idée, il nous semble que si la langue n'est pas thématisée, comme on pourrait s'y attendre, comme un motif de non-recours, c'est aussi parce que les problèmes d'accès à l'information ressentis sont d'une autre nature (complexité du système, problème de littératie indépendant de la langue française, sentiment d'isolement, sentiment d'avoir été rejeté dans sa demande d'information). Plus généralement, les problèmes liés à une demande d'aide sont vécus de manière plus aiguë, comme nous le verrons, dans d'autres registres (peur pour le permis de séjour, valeurs, peur de la stigmatisation, inadéquation supposée de l'offre).

Nos résultats laissent toutefois penser que la non-maîtrise de la langue peut être un facteur *indirect* de non-recours, dans la mesure où le fait d'être allophone semble imprégner les relations avec les chercheurs comme avec les professionnel.le.s du social. Les personnes non francophones de notre corpus laissent ainsi transparaître dans les entretiens une honte de mal s'exprimer ou de ne pas parvenir à comprendre les documents sans aide. Elles évoquent aussi la crainte de ne pouvoir expliquer leur situation clairement à un.e professionnel.le du social, alors que les francophones soulignent plutôt le caractère laborieux de la recherche d'information. Qui plus est, les difficultés langagières accentuent l'asymétrie de la relation avec les professionnels et limitent la capacité à s'expliquer, à revendiquer, à poser les bonnes questions et à qualifier sa situation. De ce point de vue, une mauvaise maîtrise de la langue peut retenir les personnes concernées d'aller chercher des informations (et de l'aide) auprès d'une institution. Elle renforcerait ainsi « *cette peur du bureau, peur de la personne qui est devan*t » évoquée par une personne migrante (y compris chez des francophones). Enfin, comme nous allons le voir, dépasser ces difficultés demande de mobiliser d'autres types de ressources et de compétences, qui, dans de nombreux cas, se révèlent insuffisantes.

4.1.4.2 Tactiques et compétences mobilisées : les limites d'un « agir faible »

On l'a vu, accéder à l'information dans un régime de droits caractérisé par sa complexité, requiert de mobiliser des ressources cognitives afin de parvenir à faire sens de la diversité des informations et à s'orienter dans le réseau. Cependant, les personnes les moins dotées en capital scolaire ou en littératie, comme les personnes allophones, déploient différentes tactiques et mobilisent différentes ressources pour obtenir l'information recherchée malgré leurs contraintes. Ces tactiques et compétences pointent la force d'un « agir faible » (Soulet 2003) - un agir en situation de vulnérabilité - mais aussi des limites, qui se manifestent ici par un renoncement à connaître ses droits ou à les demander.

En premier lieu, plusieurs personnes allophones évoquent les tactiques déployées pour pallier leurs difficultés linguistiques. Ce concept renvoie à des manières de faire adaptées aux contraintes du contexte et déployées les plus souvent à court terme (de Certeau, 1980). Ainsi, par exemple, la *participation à notre enquête* s'est révélée, chez quelques personnes interviewées, comme un moyen d'obtenir, peut-être, des informations utiles. Dans d'autres cas, plus nombreux, les personnes sollicitent leurs *enfants* pour décoder certains documents.

Toutefois, si le recours aux enfants pour une aide dans la compréhension de certains courriers ou d'information figurant sur des sites est régulièrement évoqué par les personnes allophones ou celles qui maîtrisent mal le langage administratif, il s'agit la plupart du temps d'une aide ponctuelle et à l'impact plutôt limité.

Oui, oui. (ma fille m'aide) Parce que des fois je lui dis je ne vais pas nier, il y a des phrases tellement compliquées que pour moi, que je n'ai pas vraiment la langue maternelle le français…

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants ; JC-NR12.

Pour lire. Donc j'ai toujours besoin de l'aide de ma fille et quand elle elle n'arrive pas, et ben on laisse

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR22

Une autre tactique consiste à se rendre dans les institutions dans lesquelles les personnes ont identifié une « personne ressource », un *professionnel* qui parle leur langue d'origine ou avec qui ils ou elles ont développé une relation de confiance. Cette tactique permet aussi de limiter le poids des contraintes administratives, en visant sur « *la relation de face-à-face et d'interconnaissance avec les agents.* » (Siblot, 2006, p.47). Dans le cas de cette femme, cet accompagnement social ponctuel est possible grâce à une assistante sociale de la Ville de Carouge :

Ils [enfants] aident beaucoup oui. Parce que moi je n'arrive pas à lire bien. [...] Les enfants ils les lisent pour moi. Ils lisent mais ils ne connaissent pas qu'est-ce que ça veut dire. Après moi je vais voir Madame de la ville de Carouge, je lui demande qu'est-ce que ça veut dire.

Femme de 53 ans, originaire du Soudan, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 2 enfants ; JC-NR10-F

Enfin, pour obtenir l'information recherchée, plusieurs personnes allophones évoquent des *compétences sociales, acquises par leur fréquentation des administrations* et leur permettant de dépasser la barrière de la langue. En l'occurrence, nous constatons que des savoir-faire relationnels peuvent se mettre en place permettant de faciliter l'interaction avec les professionnels et les institutions dans un contexte défavorable et de limiter ainsi la probabilité du non-recours par manque d'information. A titre exemple, cette femme migrante a développé une véritable méthode de dialogue lui permettant de se faire bien comprendre :

Alors j'essaie déjà de poser la bonne question, ou si je n'arrive pas à poser la bonne question, à cause de limitation avec mon français, je pose la question pour arriver, si je vois qu'ils ne comprennent pas, je dis : « Non, c'est pas ça exactement, ce que j'aimerais, excusez-moi, mon français et tout ça ». J'essaie d'être le plus gentil possible pour que les gens ils aient de la patience.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-NR01.

D'autres, se sentant moins sûrs, disent recourir à l'appui d'un.e ami.e proche qui les a accompagnés afin de prendre un rendez-vous ou de s'informer sur place, cette personne jouant alors un rôle décisif de soutien lors de la première démarche. Toutefois si des tactiques, des ressources et des compétences sociales sont mobilisées pour pallier les lacunes en terme le langue ou de littératie, pour la plupart des répondant.e.s, la condition nécessaire pour accéder à ses droits, dès le stade de la recherche d'information, c'est la mobilisation de ressources physiques et psychologiques.

4.1.4.3 Le besoin de puiser dans des ressources individuelles

De manière générale, l'accès à l'information est décrit comme un processus coûteux en temps et en énergie. Certaines personnes admettent avoir abandonné et ne plus chercher à préciser le contenu de l'offre et ses critères. Celles qui ont persisté expliquent avoir dû puiser dans leurs ressources individuelles. Ainsi, elles évoquent de façon réitérée le besoin de « courage », de « persévérance ». Elles insistent sur l'investissement et la ténacité nécessaires pour accéder puis décrypter les informations : « il faut fouiller », « prendre sur soi », « j'ai la tête qui fume ». Il apparaît ainsi que, dans le discours de nos répondant.e.s, l'information s'acquiert au prix d'un intense effort, qui nécessite de mobiliser des ressources individuelles de nature psychologique.

Cette importance accordées aux ressources individuelles par la plupart de nos répondant.e.s, doit toutefois être resituée dans le contexte dans lequel elle prend son sens. En premier lieu, les conditions de travail précaires comme les problèmes liés à l'articulation des sphères familiales et professionnelles, contribuent à réduire le temps et l'énergie que les parents peuvent consacrer à faire valoir leur droit.

Mais moi, avec trois boulots, je n'arrive pas à me dire aujourd'hui c'est un jour où je vais regarder que les offres [d'aide] toute une matinée, regarder que ça… Après, autour de notre vie familiale, il faut tout le temps s'occuper (…), voilà, la journée passe tellement vite, je me sens… Comme dire ? Epinglée; épinglée comme un insecte… comme ça, un insecte, qui ne peut plus bouger. Elle bouge de moins en moins jusqu'à ce qu'elle…

Femme de 48 ans, originaire de Roumanie, Permis B, mariée, vivant avec 1 enfant; JC-NR17

Dans le contexte helvétique, marqué par une offre relativement réduite de service et de soutien aux familles, un marché de l'emploi structuré par des inégalité de genre et, une répartition sexuées des rôles sociaux, les nouveaux risques sociaux touchent particulièrement les femmes (Bonoli, 2005) et, plus encore les mères seules (Struffolino & Bernardi, 2017).

Par ailleurs, cette référence récurrente aux nécessaires ressources personnelles exceptionnelles se comprend d'autant mieux qu'une part importante de notre collectif se révèle en mauvaise santé physique, mais surtout psychologique (voir section 4.4 sur les enjeux de santé, p.128). Dans un tel contexte, la recherche d'information comme le traitement de tâches administratives complexes apparaissent parfois insurmontables.

Alors moi je dirais que j'ai aucun problème physique, mais j'ai eu largement des baisses de moral, qui ont fait que je laissais tout aller. Donc ça, ça compte dans les difficultés. (…) J'ai, mais alors complètement, lâché l'administration domestique.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, BL-NR01.

Des difficultés de santé qui, indéniablement, entravent l'accès aux droits, dans un contexte qui requiert une énergie et une volonté considérable. Comme le résume cette mère : « Si c'est pas quelqu'un qui a le courage d'aller puiser là ou il le faut, il est perdu. ». (Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants, BL-NR03).

4.1.5. Une demande d'accompagnement personnalisé

Dans les récits que nous avons recueillis, on voit se dessiner, au stade de la recherche d'information, trois types de trajectoires. Dans la première, les personnes finissent par surmonter *elles-mêmes* les difficultés à s'orienter, soit parce que leur capital social et leur niveau de formation le leur permet – une les réticences à s'informer levées - soit, pour celles qui ne bénéficient pas de ce type de capital – par la mobilisation d'un ensemble de ressources ou de tactiques leur permettant tout de même de naviguer - bon an, mal an- dans le système. Par contraste, la seconde trajectoire rend compte de tentatives restées infructueuses de recherche d'aides – cette trajectoire expliquant un non-recours aux prestations sociales. Ce sont particulièrement, dans notre collectif, les personnes allophones et témoignant d'un certain isolement social (des femmes vivant seules avec leurs enfants le plus souvent) qui sont concernées par cette trajectoire. Enfin, une troisième trajectoire se dessine dans le prolongement de la seconde : plusieurs personnes expliquent le « déblocage » de leur situation par *une succession des rencontres, fortuites*. Ainsi, c'est *au hasard* d'une rencontre qu'elles disent avoir été orientées vers une association ou un service et *par chance* qu'elles expliquent avoir pu être informées et accompagnées par une personne bienveillante. Nous reviendrons sur cette question dans le point consacré au rôle des professionnel.le.s dans l'action sur le non-recours.

Ces deux dernières trajectoires - un accès impossible à l'information et un accès fortuit - font écho à une difficulté bien documentée dans le travail social, la difficulté à atteindre certains publics et notamment les

familles. Dans son rapport sur les familles, publié en 2017, le Conseil fédéral a dressé l'inventaire des rapports cantonaux en la matière. Il en ressort que de nombreux cantons constatent « *la difficulté, pour ne pas dire l'impossibilité, de toucher les familles allophones ou socialement défavorisées qui ont le plus besoin d'un soutien* » (Liechti & Nydegger Lory, 2016, p.52). Toutefois, cette question n'est pas thématisée dans les rapports sur les familles à Genève. Ainsi, le rapport statistique genevois sur les familles (Office Cantonal de la Statistique, 2016) n'aborde pas la question des migrant.e.s et ne traite pas des modalités d'intervention à l'égard des familles en situation de précarité.

Dans les entretiens menés auprès de ces personnes qui n'ont pas d'accès « direct » aux informations ou la compréhension du système, l'accompagnement personnalisé est thématisé, explicitement ou implicitement, comme un moyen d'obtenir les informations nécessaires, de s'orienter dans le réseau, de déposer une demande en bonne et due forme et, ultimement, pouvoir bénéficier de ses droits. Ainsi, *l'absence d'interlocutrice ou d'interlocuteur de confiance* est régulièrement relevée comme un élément associé au découragement et à l'abandon des recherches d'information et de ce fait, peut être considérée comme un des éléments favorisant le non-recours, particulièrement chez les personnes isolées socialement et/ou les personnes ayant des problèmes de littératie. A titre d'exemple, cette mère qui élève seule son enfant revient sur ce qui lui a manqué :

Voilà... ou avoir quelqu'un qui peut parler directement, pour ceux qui savent pas lire là… Oui, pour moi ce serait plus… C'est ça qui m'a beaucoup, beaucoup manqué. Si j'avais eu ça, peut-être que mon état de santé ça allait pas se dégrader comme ça. Parce que ça a beaucoup joué sur le moral.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant, JC-NR22.

Par ailleurs, la *personnalisation de l'information* apparaît comme une demande récurrente dans les entretiens. C'est aussi une proposition formulée d'entrée par un tiers des personnes qui ont suggéré des améliorations au système d'aide aux familles à Genève (soit 8 personnes sur 25). Cette demande émane en majorité de personnes de nationalité étrangère (6 sur 8), mais elle a été formulée autant par des personnes qui disposent de compétences évidentes en matière de recherche d'information que de personnes plus démunies de ce point de vue.

Une analyse plus fine montre que la personnalisation de l'information semble en fait répondre à deux attentes distinctes. D'une part, une attente de *contact personnel*, par contraste avec le caractère désincarné des formulaires ou d'internet, attente exprimée par quelques personnes n'ayant pas de problème de littératie. Ainsi, à la question de savoir ce qu'il faudrait pour améliorer l'aide aux familles à Genève, cette femme d'origine brésilienne pourtant très au fait des guides sociaux existants, répond :

Des informations dans le social, voilà. Tout ce qui est par exemple… des aides. Vous voyez ? Des contacts avec… « Ah, là-bas, ils font ça, allez-y ! ». (…). C'est vrai que c'est pas mal quand même, il y a le Point info, il y a la clé de l'Hospice général. Je connais quand même, je sais où chercher l'information. Mais c'est informatique, c'est pas des personnes.

Femme de 45 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant ; BL-NR02

D'autre part, une attente *d'accompagnement social* pour les personnes qui se sentent les plus démunies ou isolées, notamment les migrants. Une étude récente mandatée par la Ville de Genève et portant sur l'accès aux prestations municipales de proximité par les collectivités migrantes confirme le besoin d'accompagnement accru chez les personnes migrantes, en lien cette fois avec les difficultés administratives spécifiques qu'elles sont susceptibles de rencontrer et qui complexifient encore leur situation. Selon ces auteurs : « *Un appui personnalisé se révèle encore plus indispensable pour les personnes migrantes en raison de leurs trajectoires migratoires et caractéristiques (documents d'état civil, catégories de séjour, types de formations, etc.) qui ne rentrent pas toujours dans les catégories administratives prévues.* » (Ambroso et al., 2017, p.71).

Nos entretiens montrent toutefois que le besoin de personnalisation – des informations, des interlocuteurs et de l'accompagnement social - va bien au-delà d'une *logique stratégique*, pour reprendre la typologie de

l'expérience sociale Dubet (1994), visant à se voir faciliter l'accès aux informations et aux droits. Comme l'illustre le témoignage précédent, la demande d'accompagnement renvoie aussi à un besoin de relation sociale qui, au-delà, inscrit le rapport au savoir et le rapport aux droits dans une *logique d'intégration*.

Cette mère, qui vit seule avec sa fille dans un relatif isolement, raconte avoir été orientée par une vague connaissance rencontrée par hasard, vers un service de la Ville où une travailleuse sociale l'a « sauvée » d'une mise à la rue et lui a apporté un soutien inestimable à ses yeux. A la question de savoir ce que cette mère ferait si elle pouvait améliorer le système d'aide aux familles à Genève, elle répond:

Pour moi, ce que je… Ce qu'on pourrait faire c'est de… d'en parler : comment des gens comme moi en fait, qui savaient pas… Donner les moyens de pouvoir avoir accès facilement. Pas forcément que ce soit un côté financier, y'a beaucoup de gens qui ont un problème de billetterie. Mais avoir des moyens pour que ces personnes, elles puissent comprendre en fait, qu'il y a des endroits qui existent ici pour pouvoir aider les gens…

Qu'on puisse vous orienter ?

Voilà orienter.

Et vous accompagner ?

Exactement. Ça par contre, oui. C'est ça ! Pour pouvoir guider les gens. Pas rester dans l'ignorance comme moi. […]. Pour comprendre. Ca aussi ça aide aussi à s'intégrer aussi. Parce que si tu comprends pas, tu peux pas t'intégrer. Moi, ça fait des années que je vis ici. Peut-être que je ne suis pas intégrée complètement, parce qu'il y a certains trucs que je comprends pas.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR22

Ainsi, un important frein à l'accès au droit, particulièrement pour les personnes les plus isolées, allophones ou avec un faible niveau de littératie, semble être est l'absence d'un interlocuteur ou d'une interlocutrice qui puisse jouer le rôle de médiateur entre leur situation de vie et leurs droits, en les soutenant 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. Ce constat plaide pour le développement d'un accompagnement personnalisé, une mesure considérée comme efficace dans l'action sur le non-recours selon la littérature internationale (Van Mechelen & Van Der Heyden, 2017). Néanmoins, on a vu que se renseigner, s'informer n'avait rien d'anodin – dans la mesure où cela implique de se confronter la « vérité » de sa situation financière. Par ailleurs, la peur de ne pas pouvoir ou savoir s'expliquer, de devoir exposer sa situation ou simplement d'entrer en contact avec des institutions publiques - peuvent aussi retenir des personnes de s'adresser directement à des professionnel.l.es du social. En conséquence, si la personnalisation de l'information peut être considérée comme une mesure d'action prometteuse pour agir sur le non-recours, elle doit être envisagée avec les précautions nécessaires, en vue d'éviter toute intervention intrusive (ou qui pourrait être vécue comme telle) et d'assurer la pérennité d'un lien de confiance.

4.1.6. Vers une cartographie des institutions sociales

De manière générale, les familles en situation de précarité interviewées expriment clairement leurs difficultés à comprendre le système de protection sociale. Elles affirment par ailleurs ne pas connaître l'existence de plusieurs prestations ou avoir découvert tardivement leur existence. Dans ce contexte, deux types de prestations se distinguent: les Prestations complémentaires familles (PCFam) et les prestations sociales financières de la Ville de Genève. Ces deux prestations sont en effet inconnues à l'ensemble de notre collectif, sauf aux personnes qui en ont déjà bénéficié.

De manière générale, la connaissance que les personnes disent avoir des institutions sociales et des prestations est donc partielle et, dans le cas des PCFam et des prestations financières de la Ville de Genève, cette

non-connaissance apparaît comme un facteur de non-recours. Pour autant, ces « aveux » d'ignorance sont d'autant plus frappants qu'ils se détachent sur un fond de connaissance du réseau qui n'est pas négligeable et renvoie plutôt à une constellation de savoirs propre aux expériences de vie. Ainsi, de nombreuses institutions sont spontanément citées en cours d'entretien, tout comme des prestations, acronymes ou autres termes spécialisés, témoins de processus d'apprentissage au contact avec différentes institutions tout au long de la trajectoire de vie et de précarité. Parmi les institutions ou prestations les plus souvent citées, on compte « l'Hospice général » ou « l'aide sociale », « le chômage », « l'assurance maladie », le « subside à l'assurance maladie », une des rares prestations on l'a vu, à être délivrée automatiquement dans de nombreux cas. Qui plus est, une multitude d'associations, souvent très spécialisées, sont nommées dans les entretiens.

Nous présentons ci-dessous la synthèse de la manière dont nos interlocutrices et interlocuteurs ont évoqué leur connaissance des quatre institutions partenaires de notre projet - L'Hospice général, le Service social de la Ville de Genève, Caritas et le CSP - ainsi que leurs prestations.

4.1.6.1 L'Hospice général

La LIASI fait de l'Hospice général l'institution centrale et incontournable pour obtenir de « l'information, un accompagnement ou de l'orientation sociale » (art. 3, LIASI). Or, l'Hospice général est précisément identifié dans nos entretiens comme la porte d'entrée, le premier point d'accès à des informations sur les aides existant à Genève. Elle est connue par toutes les personnes interviewées, mais souffre d'une image négative.

Pour nombre de personnes interrogées, l'Hospice général est la première institution contactée pour demander de l'aide, au terme d'un long parcours. Les personnes se décident à pousser la porte, généralement contraintes par leur situation précaire et en dernier recours. Comme nous le verrons dans la section suivante (4.2, p.80) quelques personnes se disent déçues, voire désabusées de l'accueil qui leur est fait, et renoncent alors à toute demande d'aide. Certaines attendaient un soutien, des conseils ou de l'orientation qu'elles ont le sentiment de ne pas avoir reçus. D'autres rapportent avoir été invitées à présenter des demandes de prestation aux institutions en amont dans la hiérarchie des prestations, sans que leur soit proposé un accompagnement approprié. Toutefois, la plupart des personnes ayant été suivies témoignent d'une bonne image des professionnel.le.s de l'HG, qualifiés dans la grande majorité des cas comme « gentils » et « aidants ». Seules quelques personnes soulignent le mauvais accueil, l'incompétence voire même des comportements perçus comme des abus de pouvoir. Ainsi, malgré ces quelques récits à charge des professionnel.le.s, l'image négative de l'Hospice général ne semble pas associée à la qualité de l'accueil ou de l'accompagnement, mais plutôt à une perception fortement stigmatisante de l'institution, associée à la fois à l'image de déchéance « collée » à ses bénéficiaires et à une connaissance limitée de ses missions.

Pour certains auteurs, les connaissances lacunaires ou les « fausses croyances » à propos de l'aide sociale sont les premières raisons qui mènent les personnes à ne pas faire valoir leur droit (Becker & Hauser, 2005, cité par Neuenschwander et al. 2012). Cette conclusion semble en partie valable dans le cas de l'aide sociale à Genève. En premier lieu, l'Hospice général est principalement associé à une seule de ses prestations, à savoir l'aide sociale financière. L'existence d'autres prestations est inconnue aux personnes qui n'en ont pas encore bénéficié. De plus, les conséquences liées au fait de devenir bénéficiaires sont largement évoquées, parfois même comme un motif de non-recours en soi. Ainsi, par exemple, certaines personnes craignent à tort de devoir rembourser les montants reçus, l'aide étant perçue comme un endettement (supplémentaire dans la plupart des cas).

En fait on savait que si nous rentrer à l'Hospice Général, après il faut que nous paie tout ça. […] Alors nous décider que non.

Femme de 48 ans, originaire de Bolivie, Permis B, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR13

Il y a déjà des personnes qui sont passées à l'Hospice qui m'a dit est-ce que tu es au courant qu'avec les années tu dois rembourser l'argent qu'on t'as donné ? Alors je me suis dit, c'est mieux de se débrouiller toute seule. […] (NdlR : Elle finira par y aller)

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants; JC-NR12

Par ailleurs, nous verrons que les mises en garde effectuées par le personnel auprès des personnes au bénéfice de permis B quant au risque de non renouvellement lors de la réévaluation par l'OCPM sont entendues comme une conséquence certaine et inéluctable. Si le risque est bien réel, l'information se transforme ici directement en dissuasion (voir notamment 4.2.2, p.85).

Mais l'Hospice général souffre surtout, d'une image négative liées, nous le verrons, aux stéréotypes portant sur les bénéficiaires de l'aide sociale. L'institution est perçue comme prenant en charge, notamment, les « *nécessiteux* » ou les « *toxicomanes* ». Cette mobilisation de catégories « repoussoir » à laquelle nos interlocutrices ou interlocuteurs ne souhaitent surtout pas s'identifier, entretient une méconnaissance généralisée du fonctionnement de l'Hospice général et de ses prestations.

Pour conclure, l'Hospice général est une institution bien connue par notre collectif, identifiée comme un lieu d'accueil pour les premières demandes d'aides, mais dont l'image est perçue négativement, en lien avec les stéréotypes associés à ses bénéficiaires. Par ailleurs, si la diversité de son offre est méconnue, particulièrement les prestations non financières, les conséquences associées au fait « d'être à l'aide sociale » sont fortement thématisées, et ce de manière négative.

4.1.6.2 Le Service social Ville de Genève

Le service social de la Ville de Genève délivre des prestations aux résidants de la commune, les analyses portent donc uniquement sur les entretiens réalisés avec les personnes résidentes sur le territoire communal, soit 30 personnes. Il ressort de ces entretiens une non-connaissance générale des prestations financières accordées par le service social de la Ville ainsi que du service lui-même. Hormis les témoignages en provenance de l'Unité de logement temporaire (ULT), aucune personne dans notre collectif ne connaissait ces prestations, à l'exception de deux d'entre elles, mères célibataires, au fait de l'allocation rentrée scolaire via la communication de l'école. Les prestations du Service social n'ont jamais été évoquées spontanément lors des entretiens. Seule une personne déclare se référer au service social (en l'occurrence de la Ville de Carouge) pour demander des informations. Cette absence de thématisation s'inscrit dans une vision non différentiée des institutions sociales à Genève – la plupart de nos répondant ne distinguant pas entre l'offre cantonale ou communale. Seuls les discours de quelques personnes ayant un niveau de formation secondaire ou tertiaire évoquent la différence entre les échelles territoriales.

Par ailleurs, et de façon plus surprenante, les **Points Infos-Services** (PIS) sont largement inconnus dans notre corpus, alors même qu'ils ont précisément vocation à informer, dans une démarche de proximité. Le caractère générique de l'offre semble être à la fois une force et une faiblesse : « Je ne sais pas ce qu'ils font, je n'y vais pas ». Les rares personnes qui les connaissent ou qui « voient ce que c'est » disent ne pas les solliciter. Toutefois, les personnes qui se sont rendues dans les PIS l'ont fait à plusieurs reprises, notamment pour les services d'écrivains publics.

De plus, le service social de la Ville de Genève est régulièrement confondu dans les entretiens avec la Gérance Immobilière Municipale (GIM). Les personnes qui déposent une demande de logement subventionné auprès de la GIM pensent avoir affaire au service social. Il en résulte une certaine incompréhension quant aux procédures de la GIM étant donné que sont attendues celles d'un service social et non celles d'une régie. Enfin, les personnes interrogées recrutées pour les entretiens via l'ULT ont eu connaissance de cette unité par leur réseau personnel, généralement amical. Chacune d'entre elles évoque un parcours de non-connaissance de ces droits et

de non-proposition. Leur prise en charge par l'ULT constitue ainsi la première étape d'un processus de raccrochage aux droits qui commence par l'information.

En résumé, l'échelle municipale n'est pas identifiée comme une échelle spécifique d'intervention sociale par notre collectif. Les prestations sociales de la Ville de Genève sont mal connues de notre corpus et les Points Infos-Services ne semblent pas jouer leur rôle de porte d'entrée permettant à nos répondant.e.s d'obtenir des informations. Toutefois, les quelques personnes qui ont bénéficié de ces services se montrent plutôt satisfaites de l'accueil et des prestations reçues.

4.1.6.3 Les associations : Caritas et le CSP

Les deux associations privées que sont Caritas et le CSP, sont spontanément évoquées par une grande partie des personnes migrantes que nous avons rencontrées. Il semble que les réseaux communautaires et affinitaires et les spécificités de la précarité liées aux permis de séjour permettent une information de bouche-à-oreille quant à ces deux organisations. Alternativement, le CSP comme Caritas sont principalement identifiées par leurs campagnes d'affichage et par leurs différentes arcades de vente. Ainsi, l'aide matérielle et l'offre de seconde main sont largement visibles et connues ; tandis qu'il existe une certaine méconnaissance de leur service social. Par exemple, Caritas est perçue par et comme l'épicerie sociale (surtout celle de la Rue de Carouge, celle de la Servette semblant peu fréquentée par notre population). Comme l'exprime bien cette femme, qui résume les informations qu'elle avait en sa possession :

> *Je pensais seulement l'Hospice. Caritas, je pensais que seulement : ils vendent des choses, des habits !*
>
> Femme de 50 ans, originaire d'Erythrée, Suisse, en situation monoparentale, vivant sans enfant; BL-NR10

En conséquence, une majorité des personnes de notre corpus ne s'adresse pas aux associations en vue de recevoir une aide sociale, déclarant ne pas connaitre leurs prestations d'accompagnement social ou juridique. Celles qui en ont connaissance et/ou les ont demandées ont généralement été conseillées ou orientées par leur réseau amical, beaucoup plus rarement par un autre service social, comme l'Hospice général. A l'instar de l'ULT, les témoignages recueillis montrent qu'une demande d'information ou de soutien – souvent de nature administrative – auprès des associations (CSP, Caritas, mais aussi toute une série d'autres associations d'aide aux familles, aux chômeurs, aux migrants notamment) constitue le point de départ d'un processus de raccrochage aux droits.

Ainsi, et à l'instar de tout un chacun, les personnes « non-recourantes » que nous avons rencontrées s'orientent à l'aide d'une « carte mentale » du régime de protection sociale. Ces cartes mériteraient d'être étudiées systématiquement, en lien notamment avec les trajectoires préalables des répondants au sein du réseau social genevois. De manière générale et exploratoire, nous pourrions esquisser la « carte » imaginaire suivante pour représenter l'image dominante qui s'impose à la lecture des 39 récits recueillis: au centre de la carte, le territoire « friable » de l'assurance maladie et de l'assurance chômage, sur lequel on évolue précautionneusement ; en contre-bas, l'Hospice général et l'assurance invalidité, une zone « marécageuse » qu'il vaut mieux éviter si l'on ne veut pas sombrer et, dispersées dans la « forêt » environnante, diverses associations et unités de service social de la Ville de Genève qu'il fait bon croiser au détour d'un sentier. Les initiés ajoutent un « bâtiment vert » peu accueillant –dont les gardiens sont susceptibles de vous délivrer des prestations puis de les reprendre. Au-delà, dissimulé par un brouillard épais, un pays inconnu et généreux : l'État social suisse.

En conclusion, cette forme de non-recours, liée à un problème de connaissance, apparaît comme le résultat d'une *recherche active* d'information et de compréhension, qui n'a pas pu aboutir – faute de médiation appropriée - plutôt que comme la conséquence d'une forme d'ignorance ou d'incompétence, de passivité ou de refus. Par ailleurs, les récits mettent en évidence l'importance *sociale* et pas seulement instrumentale ou « stratégique » que ces personnes accordent au fait de « connaître » le système, cette connaissance étant considérée comme une marque d'intégration. Ce résultat contraste en partie avec les études qui tendent à désigner les manques ou lacunes des bénéficiaires potentiels, dans une perspective exclusivement « cognitive », comme

causes de non-recours dans un système complexe (R. Bachmann, Müller, & Balthasar, 2004; Bonoli & Berclaz, 2007).

Ce qui ressort des entretiens en effet, c'est que l'aboutissement ou non de la quête d'information dépend surtout de la *multiplicité des possibilités d'interactions* entre les familles en situation de précarité et les organisations sociales, ainsi que de la *qualité de ces interactions,* qui doivent être capables de répondre en partie au moins à la demande sociale. En conséquence, les solutions qui se dessinent pour réduire ce type de non-recours ont trait à la mise en place de lieux, d'instance et de procédures de *médiation* entre les personnes en situations précaires et les principales institutions d'aides sociales. Le recours à des associations de migrants ou à des personnes bien ancrée dans leur voisinage ou leur communauté, et au bénéfice d'une expérience et expertise en tant que « bénéficiaire » ou « ancien bénéficiaire » pourrait aussi être envisagé dans cette perspective. L'intermédiaire d'un soutien *personnalisé* semble enfin important pour une partie des personnes non-recourantes.

Dans le rapport récent sur les familles déjà mentionné, le Conseil fédéral dresse la liste des solutions proposées par les cantons pour résoudre les problèmes d'accessibilité des familles allophones ou défavorisées. Il mentionne qu'il s'agit : « *des méthodes d'informations plus personnelles et des interventions en milieu ouvert, ainsi que de mieux mettre en relation et d'exploiter de façon plus systématique les lieux où il est déjà possible d'atteindre ces familles* » (Liechti & Nydegger Lory, 2016, pp. 52-32). Si la Ville de Genève est, on l'a vu, plutôt avancée dans ce domaine, elle n'est pas perçue par nos répondant.e comme un lieu de référence, sans doute par manque de visibilité. Par contraste, si l'Hospice général est clairement identifié en tant qu'institution sociale, il est perçu comme n'étant pas en mesure de répondre aux demandes d'informations génériques, mais personnalisées, de ces familles en situation précaires. Les récentes réformes entreprises au sein de cette institution –et notamment les projets pilotes- vont toutefois dans le sens d'un accueil plus « ouvert » et pourraient contribuer à réduire le non-recours.

4.2. Un rapport ambivalent aux administrations

Les premiers travaux sur le non-recours ont mis l'accent sur la recherche de causes au niveau des individus. Ainsi, en 1996, le chercheur néerlandais van Oorshoot pouvait-il écrire : « Les facteurs susceptibles d'opérer au niveau du dispositif ou de l'administration chargée de verser la prestation ont été largement ignorés ». Par la suite cependant, l'importance des facteurs situés au niveau du dispositif institutionnel a été soulignée (van Oorshoot 1996). En Suisse, dans une enquête menée au début des années 2000, Stéphane Rossini et Béatrice Favre-Baudraz analysent les 165 récits de vie de personnes en situation de « pauvreté cachées » rédigés par des travailleurs sociaux. Ils constatent que dans une biographie sur deux, des prestations demandées ont été refusées ou jugées insuffisantes (Rossini & Favre-Baudraz, 2004), pointant ainsi le rôle important de ce qui ce joue au sein même des administrations.

Deux grandes sources d'influence sur le non-recours provenant des administrations elles-mêmes se distinguent. En premier lieu, les *dispositions organisationnelles* prises par les organismes sont certainement importantes. En Suisse, Neuenschwander et al. (2012) montrent par exemple que le type de non-recours varie selon le type de procédure d'admission des centres d'aides sociales. Dans la procédure « goulot de bouteille » les personnes qui sollicitent une aide et abandonnent la procédure en cours de route le font en grande partie avant l'entretien d'admission. Dans la procédure « en entonnoir » par contraste, l'obtention et le déroulement de l'entretien d'admission se font rapidement, mais les chances d'obtenir une réponse favorable sont plus faibles. En second lieu, *les professionnel.le.s de ces adminsitrations* peuvent jouer un rôle. Ainsi, les erreurs commises par les agent.es comme leurs attitudes vis-à-vis des bénéficiaires potentiel.l.es sont citées parmi les causes de non-recours (van Oorshot 1996) (Warin, 2016a, 2016b).

Dans les entretiens que nous avons recueillis, 17 personnes sur les 39 interviewées rapportent des expériences « au guichet », évoquant une série d'interactions avec l'Hospice général, le Service des Prestations complémentaires, l'Office cantonal de l'emploi ou le service social de la Ville de Genève principalement. Leur

analyse confirme qu'une part du non-recours s'explique dans le cadre d'un rapport vécu comme tendu avec les administrations. Quatre types de motifs relevant de cette catégorie ont été identifiés. En premier lieu, la crainte de perdre son permis de séjour, qui retient des personnes de nationalité étrangère de demander l'aide sociale (4.2.1, p. 81) ; en second lieu, une partie du non-recours se joue à l'accueil au guichet, où des demandes d'aide se heurtent à ce qui est perçu comme une fin de non-recevoir (4.2.2, p. 85) ; en troisième lieu, les exigences administratives génèrent du non-recours par découragement ou par crainte de devoir rembourser des indus (4.2.3, p.88). Enfin, l'attitude des professionnel.le.s peut aussi contribuer à générer du non-recours (4.2.4, p.93). Seul le premier motif concerne exclusivement l'Hospice général. Les autres motifs sont, en théorie, susceptibles d'être rejoués dans toutes les administrations cantonales ou municipales.

Comme nous le verrons, l'analyse des discours dans lesquels ces motifs de non-recours prennent sens révèle l'ambivalence du rapport des personnes non-recourantes aux administrations. Les discours analysés pointent certes l'existence de forces centrifuges, des facteurs qui éloignent les bénéficiaires potentiels des organismes sociaux, mais – dans le même récit- de fortes attentes à l'égard des institutions publiques, une confiance donnée au départ et une immense reconnaissance témoignée à l'égard des professionnels perçus comme bienveillants et efficaces. Ce non-recours ne témoigne pas, à notre sens, d'un phénomène significatif de rejet des institutions ou des personnes qui les incarnent pour ces groupes sociaux, ni d'un recul du sentiment d'avoir des droits, ni même d'une volonté d'incarner d'autres « économies morales » par la recherche de formes alternatives de solidarités. Le problème principal apparaît – à ce jour du moins - dans la manière dont se structure la relation entre les institutions et les ayants droits potentiels, une relation vécue comme un rapport de domination.

4.2.1. La peur de perdre son permis de séjour

Si le recours au social est souvent vécu comme une défaite personnelle par les personnes migrantes – et ce dans différents contexte européen - les procédures de naturalisation ou de renouvellement des permis de séjour jouent un rôle dans la distance que ces populations maintiennent vis-à-vis des services sociaux (Cattacin & Naegeli, 2014). Notre enquête confirme que la révocabilité du droit de séjour est un élément susceptible de produire du non-recours dans le contexte helvétique. La Loi fédérale sur les étrangers conditionne en effet le renouvellement des permis de séjour ainsi que le regroupement familial, au fait de ne pas dépendre durablement de l'aide sociale (Achermann & Gass, 2003; Bolzman, Pongioni, Rodari, & Tabin, 2002)[122]. Dans notre collectif, 21 personnes n'ont pas la nationalité suisse. Un peu plus de la moitié d'entre elles rapporte avoir renoncé à demander l'aide sociale, bien qu'elles satisfassent très probablement aux conditions de ressources requises. Et toutes, sans exception, citent la peur de perdre leur permis de séjour ou d'établissement, parmi les éléments ayant motivé leur décision de non-recours. Pour un bon nombre d'entre elles, l'élément jugé décisif de ce point de vue n'est pas leur propre stabilisation juridique, mais le risque pour le droit de séjour de leurs enfants. Ce non-recours, qui prend la forme d'une « non-demande » vis-à-à vis des prestations financières de l'Hospice général, s'inscrit dans un rapport ambivalent aux institutions. En effet, il n'exprime pas un rejet des administrations voire des institutions cantonales ou helvétiques, mais bien au contraire, manifeste une forte volonté d'intégration.

4.2.1.1 Le non-recours dans une perspective d'intégration

Les personnes étrangères qui évoquent disent avoir renoncé à demander l'aide sociale par crainte pour son permis sont principalement des titulaires d'un permis B, craignant de devoir quitter la Suisse, mais aussi de personnes en quête d'un meilleur statut (une personne a pour objectif d'obtenir un permis B, une autre titulaire d'un permis C craint de ne pas pouvoir obtenir un jour la nationalité suisse). Le non-recours à l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère est donc toujours expliqué dans le contexte d'un parcours d'intégration qui risquerait d'être interrompu.

[122] Rappelons que cette condition ne s'applique pas aux personnes membres de l'UE ou de l'AELE

Comme le pointe Claudio Bolzman, les migrants doivent se montrer 'méritants' s'ils ne veulent pas mettre en péril leur droit de séjour (Bolzman, 2016, p.111). Dans les entretiens, cet effort d'intégration s'exprime en référence à des habitudes 'locales' (aller à la Migros, prendre le tram) ou par l'évocation des recherches d'emploi ou d'une volonté de mieux connaître le système social. Mais ce parcours d'intégration se projette, dans de nombreux cas, sur plusieurs générations. La peur de perdre son permis d'établissement est ainsi très rapidement relativisée, dans les discours recueillis, par la peur pour ses enfants, comme en témoignent ces quelques exemples:

Oui, le risque pour le permis, c'est ça. Pas pour moi. Pour mes enfants

Femme de 48 ans, originaire de Bolivie, Permis B, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR13

Elle m'a dit 'Si vous perdez le permis, c'est pour vous deux. Si vous perdez votre permis, votre fils aussi il va le perdre.' Ah là, c'est pire pour moi !

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

Parce que si on a fait une demande ici, c'est pour les enfants. C'est pour les enfants, parce que c'est vrai que chez nous la situation c'est catastrophique en Bolivie, Venezuela, tous ces pays, ils sont vraiment mal, mal… Dans la situation économique et tout ça. Et alors retourner avec eux là-bas…

Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; BL-NR09

Dans tous les récits de ces personnes non recourantes, le fait de ne pas être au bénéfice de l'aide sociale est identifié comme la norme sociale d'intégration nationale. Il s'agit bien de reconnaître et respecter strictement cette norme - qui exclut du parcours d'intégration tout passage par la case aide sociale - afin de ne pas hypothéquer son avenir et celui de ses enfants. La référence à « la Suisse » est ici récurrente:

Je lui ai fait confiance et voilà, il m'a dit faut pas faire… Faut pas faire…Faut pas demander le social. Ta situation elle sera pas bonne, mais la Suisse n'aime pas tant qu'on dépende du social, c'est pas une bonne chose, donc je faisais pas.

Femme de 34 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, sans permis, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; JC-NR06

On m'a dit 'La Suisse, elle ne va pas te donner le permis C'. Ah, c'est vrai !

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfant; JC-NR26

Cette perspective orientée vers l'intégration se manifeste aussi dans la réaction que les personnes interviewées manifestent, lorsqu'on leur montre, en entretien, une photographie du gouvernement genevois prêtant serment à la Cathédrale Saint-Pierre. La grande majorité des réactions sont empreintes de respect, de fierté lorsqu'on reconnaît une ou l'autre personnalité. Tant les personnes étrangères que les Suisses laissent transparaître ce respect des autorités, qui renvoie à un respect des institutions.

Quelques personnes laissent toutefois transparaître une vision critique sur le caractère discriminatoire de cette norme, pointant qu'il ne s'agit pas d'une norme valable pour tous les résidents, mais uniquement destinée aux étrangers. Ainsi, rapportant une conversation avec une connaissance, cette personne distingue les droits des Suisses et ceux des étrangers :

Alors j'ai dit, mais je ne peux pas y aller là-bas. « Non, mais vous pouvez… » Non. Je peux pas. Sûrement pour vous parce que vous êtes Suisse, mais moi non.

Vous seriez allé, autrement ?

Si.

Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; BL-NR09

4.2.1.2 Un réflexe de protection : le non-recours comme seule réponse possible

Le contenu de la législation fédérale est interprété par nos répondants.e.s comme une interdiction de bénéficier de l'aide sociale. L'information transite par des sources variées, qui toutes mettent en garde contre le risque de ne pas se voir renouveler son permis de séjour. Il est intéressant de constater que les liens forts ou les liens faibles contribuent à la diffusion de cette même information avec le même impact. Certaines personnes disent avoir été prévenues du risque par leur réseau personnel, d'autres par l'intermédiaire des agent.e.s l'Hospice général ou de l'OCPM. Les réactions ne distinguent pas selon le type d'informateurs : proches ou professionnel.s sont, de ce point de vue, placé en situation d'équivalence et jugé tout aussi crédibles.

Quelle que soit sa source, l'information reçue n'est jamais questionnée. Aucune personne interviewée n'a cherché à vérifier si, dans son cas particulier, le risque d'un non-renouvellement était véritablement significatif ou si une aide financière de quelques mois pourrait conduire à un non-renouvellement. Autrement dit, l'information est immédiatement tenue pour vraie, même lorsqu'elle émane de rumeurs, et ses implications sont immédiatement jugées fatales. Deux extraits rendent bien compte de cette réaction tranchée :

Vous n'avez jamais poussé la porte de l'Hospice général ?

Jamais. Parce que là, ça, c'est sûr que la Suisse… Je sais que beaucoup de monde touche là. Mais si tu touches là, l'Office cantonal de la population, il va te dire non, et fini !

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR26

Il m'a expliqué la situation: 'si vous n'êtes pas à l'Hospice durant 5 ans, vous recevrez un permis B'. J'ai dit OK. Je n'ai pas dit 'Vous êtes sûr ..?'. J'ai dit OK. Je vais faire ça.

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire d'Asie centrale, sans permis, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR08 (en anglais, notre traduction)

Cette information est parfois transmise par les travailleurs sociaux eux-mêmes dans le cadre d'une procédure de demande d'aide financière. De la même manière, elle met alors abruptement et irrémédiablement fin à une démarche pourtant engagée. Cette rupture ressort bien du récit de cette mère de deux enfants:

J'avais expliqué de que venais de me séparer de mon compagnon, que j'étais seule avec les filles, que je travaillais, que j'avais deux emplois différents. J'avais expliqué tout cela. Et puis elle m'a fait un calcul pour voir si je rentrais dans le barème ou pas (…). Et puis elle m'a dit : 'Oui, vous rentrez parfaitement, parce que vous ne gagnez pas assez'. Mais voilà, après elle m'a expliqué que je pouvais perdre le permis. Pour moi, c'était hors de question de perdre le permis. (…) Et ma question c'était : est-ce que mes filles risquent de le perdre aussi ? Et puis on m'a dit 'oui'.

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants; JC-NR12

Le fait, le non-recours absolu s'impose immédiatement comme l'unique réaction envisageable. Tout comme l'information n'est pas questionnée, tout comme le degré de risque n'est pas pondéré, dans la quasi-totalité des cas, aucune réponse autre que le non-recours n'est envisagée[123]. Dans ce sens, et par contraste avec d'autres formes de non-recours exprimées, le non-recours lié à la peur pour le permis de séjour peut être qualifié de « non-recours réflexe », un réflexe de protection, qui manifeste la conscience aiguë d'être du mauvais côté des rapports de pouvoir.

La crainte de perdre son permis de séjour (ou d'établissement) fait en effet écho à une peur plus diffuse liée, dans les récits des personnes migrantes, à la précarité du droit de séjour, mais aussi à sa conditionnalité. Cette peur s'exprime dans le fait de ne pas oser poser des questions auprès d'administrations ou de douter de sa

[123] Seule une femme dit avoir fini par élaborer – après une période de repli complet sur elle-même et au bord du désespoir - ce qu'elle nomme une « stratégie », consistant à tout miser sur le renouvellement du permis (qui était en suspens) et à écrire à l'OCPM afin d'expliquer sa situation : un fils en études qu'elle élève seule, une situation de chômage de longue durée, dont elle espérait sortir mais qui 'peut-être' nécessiterait un passage par l'Hospice général.

légitimité comme ayant droit, voire de douter qu'une équité de traitement s'applique à l'égard des étrangers, comme déjà évoqué. Le rapport aux administrations est dès lors teinté de cette expérience de subordination statutaire. A titre d'exemple, deux interlocutrices ayant renoncé à demander l'aide sociale par crainte de perdre leur permis, expliquent ainsi le fait ne pas avoir voulu chercher d'autres aides :

Et…vous avez cherché autre chose ?

Non, Parce que j'ai peur de mettre mon nez quelque part où il fallait pas. Donc j'essaie un peu de ne pas trop en parler.

Femme de 34 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, sans permis, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; JC-NR06

Euh, normalement, j'ai pas cherché trop, parce que je ne voudrais pas avoir de problèmes.

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR26

4.2.1.3 L'absence d'option : des implications sanitaires et sociales importantes

Le fait d'identifier une menace sur son permis de séjour ou d'établissement est associé au sentiment aigu de ne pas avoir d'alternative viable. Les répercussions décrites sont importantes, tant sur la santé psychique que sur les conditions de précarité elles-mêmes. En premier lieu, les personnes interviewées décrivent une forte incertitude, un sentiment d'anxiété voire de peur. L'absence d'option institutionnelle, alors même que l'on traverse une situation de crise sociale et financière majeure est décrite comme un dilemme intenable. Dès lors que les parents mettent l'avenir de leurs enfants dans la balance, le registre mobilisé tend à se rapprocher de celui des « choix tragiques » auxquels se confrontent les acteurs des politiques de la santé notamment (Calabresi & Bobbitt, 1978). Dans ce type de choix, les ressources nécessaires pour assurer la survie des membres de la collectivité qui en auraient besoin (ou afin de leur éviter une grande souffrance) sont insuffisantes. Qui plus est, les mobiliser impliquera – c'est le caractère tragique du choix - de laisser quelqu'un sur le carreau[124].

Ainsi, plusieurs personnes rapportent des conséquences importantes de cette structure de choix en terme de souffrance psychique. A l'instar de cette femme, prise en tenaille entre la nécessité d'assurer le présent de son dernier fils encore à charge (nourriture et logement) et celle de garantir son avenir, à savoir son statut de séjour:

Quand elle avait dit ça, je suis rentrée à la maison et je suis restée 14 jours sans sortir de la maison.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01.

Les manifestions de souffrance psychique décrites reposent aussi sur un sentiment plus général d'insécurité due à la précarité, une précarité sociale et statutaire qui engendre une précarité des droits sociaux eux-mêmes (Bolzman, 2016). Ainsi, le champ lexical mobilisé pour exprimer cette expérience multiple de la précarité est celui d'une question de vie et de mort, comme l'illustrent ces deux extraits :

Faut dire quand même que l'on meurt à petit feu. On a toujours peur que voilà… On ne se sent pas en sécurité.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

I will get a job. I need a Permis B to survive.

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire d'Asie centrale, sans permis, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR08

Par ailleurs, à l'instar des situations de choix tragiques, il s'agit impérativement d'augmenter les ressources disponibles pour la collectivité concernée (ici, la famille). La décision de non-recours s'accompagne en conséquence d'une quête d'alternatives *à tout prix*, poussant les personnes à rechercher (ou accepter) tout ce qui

[124] Dalgalarrondo, Urfalino et Jacobs (2002) résument ainsi la situation, à propos de la sélection des patients atteints du VIH/sida en vue d'un traitement.

se présente. Cette position, subie, maintient voire renforce la situation précarité sociale, comme l'exprime ces deux femmes évoquant les implications de leur non-recours :

> *Ça veut dire qu'on prend ce qui tombe, on n'a pas le choix. Tout ce qui nous tombe dessus : on jongle.*
>
> Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

> *Il a essayé de me chercher des petits jobs... Comme ça.* (garde enfants, nettoyage). *Mais j'ai pas eu de chance.*
>
> Femme de 34 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, sans permis, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; JC-NR06

D'un point de vue institutionnel, cette première forme de non-recours apparait comme non-recours produit. La conditionnalité et révocabilité des droits, associé à la menace de non-renouvellement du permis de séjour pour les personnes étrangères durablement à l'aide sociale, non seulement créent les conditions du non-recours, mais participent d'une politique de *Welfare State Chauvinism* (Andersen & Bjørklund, 1990), soutenue par le parti conservateur UDC. Les personnes de nationalité étrangère sont explicitement dissuadées de solliciter cette prestation. Du point de vue des personnes ciblées – des étrangers en situation de pauvreté – le non-recours traduit une posture de « résignation » vis-à-vis des rapports de pouvoir institués et des normes en vigueur (par contraste avec la posture de la « rage » ou de « l'affirmation », voir Cattacin & Domenig, 2014). On peut supposer, sur la base de nos résultats, que le non-recours est d'autant plus important lorsque la précarité se vit dans le contexte d'une volonté et d'un espoir important d'intégration - intégration tant sociale que juridique. Au vu des implications évoquées par nos répondant.e.s, il s'agirait là d'un phénomène non seulement paradoxal, mais contre-productif, puisque le non-recours empêcherait précisément ce qui est l'objectif officiellement recherché par la nouvelle loi sur les étrangers : l'intégration des personnes de nationalité étrangère.

4.2.2. Une fin de non-recevoir au guichet : accueil et premier entretien

Une seconde catégorie de motifs de non-recours évoqués dans les entretiens renvoie à ce qui se joue au guichet. En effet, plus de la moitié des 23 récits[125] rapportant un premier contact avec l'Hospice général ou avec le Service des prestations complémentaires décrivent un abandon de la démarche dès l'accueil ou suite au premier entretien. Ces entretiens thématisent le sentiment d'une fin de non-recevoir des demandes et l'existence d'un profond malentendu entre ces bénéficiaires potentiels et les services sollicités.

Cette relation au guichet avec les administrations a longtemps été considérée comme étant principalement assurée par les femmes. Ainsi, Hoggart décrit les mères qui, dans les années 1930 en Grande Bretagne, font la queue aux guichets et devant les portes des administrations « *non seulement parce que son mari est presque toujours « pris » par son travail, mais surtout parce qu'il est admis que c'est la tâche de femmes* » (Hoggart, 1970, p.77). Dans le cadre de notre enquête, toutefois, ces expériences au guichet sont relatées tant par des hommes que par des femmes. Et de fait, les études statistiques récentent montrent le caractère mixte des tâches de gestion administrative et des relations aux institutions, la spécialisation au sein des couples s'effectuant plutôt en fonction de l'écart de formation entre les conjoints (Siblot, 2006).

Cependant, les rôles genrés induisent une valorisation inégale de ces tâches, selon si c'est l'homme ou la femme qui s'en occupe (Siblot, 2006). Par ailleurs, comme le rappellent aussi Géraldine Bozec et Manon Reguer-Petit (2015), les femmes sont particulièrement confrontées aux relations au guichet concernant la prise en charge de leurs enfants, qui leur revient le plus souvent. En conséquence, les récits des démarches et relations avec les administrations prennent une place particulièrement importante dans les entretiens que ces chercheuses ont menés avec des femmes. Nos propres entretiens tendent à confirmer ce constat d'une importance particulière que

[125] Précisons que le nombre de récits ne recoupe pas le nombre de personne interviewées, puisque certaines personnes font de plusieurs récits d'interaction avec des institutions.

les femmes non recourantes accordent à leurs rapports aux administrations – particulièrement dans la mise en évidence d'un malentendu sur les attentes.

4.2.2.1 Une fin de non-recevoir qui s'exprime différemment

Le sentiment de s'être heurté à une fin de non-recevoir fait partie des thèmes centraux ressortant des récits d'un premier contact avec les institutions. Parmi les personnes rapportant ce type d'expérience, plusieurs déplorent le manque de réorientation voire d'accompagnement à ce moment pourtant décisif de leur existence. Ce résultat prend toute sa signification au regard du long chemin que ces personnes ont dû parcourir, on l'a vu, pour finalement frapper à la porte d'une institution publique – le plus souvent l'Hospice général, qui fait figure de phare. Par ailleurs, cette situation est d'autant plus mal vécue qu'elle peut heurter le jugement moral des personnes concernées. Pour plusieur.es répondant.e.s en effet, la demande d'assistance oblige celui auquel elle s'adresse. A défaut d'être satisfaite, la demande doit au moins être accueillie. Ainsi, ce compte rendu d'entretien montre que le père mobilise les normes de *l'hospitalité* pour signifier son désaccord moral avec ce qu'il perçoit comme un mauvais accueil:

Le problème c'est qu'ils « vous envoient à gauche, à droite, sans aucun respect ». Il pense que « si quelqu'un pousse la porte, c'est parce qu'il a un problème ». Il faut alors l'aider, le « recevoir ». Il trouve que « ceux qui sont salariés, ils devraient parler mieux ».

Homme de 46 ans, originaire de Somalie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR08 ETHNO

Trois types de récits expriment ce sentiment d'être « refoulés », pour reprendre le terme utilisé par l'une de nos répondantes. Dans le premier, *l'absence de réponse* à la demande domine. Désabusées, plusieurs personnes décrivent ce manque d'entrée en matière pour expliquer qu'ils ou elles n'attendent plus rien de ces institutions. Dans ces extraits, c'est bien le silence des institutions qui résonne - y compris face à une situation d'urgence :

Je suis allé au guichet, la personne m'a fait quelques signes, elle m'a donné comme ça de papiers pour *remplir, pour revenir prêt et moi j'ai pas…. Oui, j'ai pas fait les démarches. J'ai juste pris tout.*

Homme de 54 ans, originaire du Brésil, Permis C, vivant seul, un enfant; BL-NR07

Je pense qu'il y a des moments où tu peux y aller, on vous dit tel et tel n'est pas là, il faut attendre qu'il vienne, peut-être même qu'il est en vacances… et puis la façon de vous balader… un peu tout ça… Moi, de toute façon…

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

Comment ça s'est passé, l'accueil… vous vous souvenez de ce que vous leur avez dit ?

Je leur ai dit que j'avais besoin de voir une assistante sociale parce que j'étais à la rue et que j'avais besoin d'aide et… on m'a pas donné de rendez-vous, on m'a dit « il faut revenir dans les jours de permanence… je ne sais plus quel jour c'était.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

Dans le second type de récit, le *jugement moral* qui accompagne la non-entrée en matière est vécu comme marquant et justifiant la mise à distance. La suspicion d'illégitimité de sa demande – qui prend la forme d'une incitation à travailler - est un point sensible chez les personnes interviewées, qui ne manquent pas de le souligner en entretien, en précisant les mots qui ont accompagné le refus d'entrer en matière:

J'avais pris un rendez-vous. J'avais un rendez-vous avec la permanence et pis la dame, ça passait bien. (...) Alors, j'ai pris rendez-vous. Quand je suis allée, j'ai vu une jeune fille qui m'a accueillie… Mais elle m'a dit : « Pourquoi vous êtes là ? Madame, vous croyez quoi ?!? On va vous faire travailler hein ?!? On va pas vous… »

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

Elle a été une fois à l'Hospice. Elle a essuyé un refus directement à l'accueil. On lui a dit de chercher du travail.

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire de Bolivie, Permis C, mariée, vivant avec 1 enfant; JC-NR05

Enfin, un dernier type de récit renvoie cette fois à une *analyse du système* et plus particulièrement du fonctionnement en silo des institutions. Comme chaque professionnel.le se limite à agir dans son strict domaine de compétence, les personnes concernées sentent très vite les limites du soutien qui pourra leur être apporté au regard de la complexité de leur demande :

Madame Y, elle était cataloguée sur…euh…ne plus être endetté. […] Mais après ça, elle était plus ça : donc l'information, les aides…

Homme de 41 ans, originaire de Côte d'Ivoire, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR03

Et puis j'ai l'impression qu'il y a rien qui est coordonné, enfin c'est chacun son service.

Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR21

4.2.2.2 Un malentendu sur les attentes

La fin de non-recevoir est le thème dominant des entretiens évoquant un premier contact avec l'Hospice général ou le SPC. Au-delà des formes que prennent ces récits (absence de réponse, jugement moral ou cloisonnement), les entretiens révèlent l'existence d'un profond malentendu entre ces bénéficiaires potentiels et les institutions au guichet. Contrairement à ce qui est présupposé en effet, bénéficier d'une prestation financière n'apparaît pas comme la première motivation à pousser la porte des institutions. Certaines personnes – le plus souvent des femmes, nous y reviendrons – expliquent ainsi s'être senties incomprises dans leurs attentes ou que leur situation particulière n'a pas été prise en compte. Comme l'explique cette mère évoquant son rapport avec les professionnels de l'Hospice général:

Le problème, c'est le problème de compréhension de ce que l'on demande.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

En premier lieu, les récits des premiers contacts avec des administrations sociales cantonales, mais aussi municipales, ou auprès des associations, évoquent tous un souhait générique, celui d'obtenir de l'aide. Le chapitre précédent a montré qu'au sein de notre collectif, les personnes qui se rendent auprès d'une institution, ne le font pas (ou pas seulement) en vue de bénéficier d'une prestation financière qu'elles auraient préalablement définie, mais plutôt en attente d'un soutien encore indéterminé, autrement dit, en attente d'écoute et de conseil sur les aides qui pourraient correspondre à leur situation. On peut ainsi comprendre cette démarche comme une demande pas toujours très articulée de soutien, *un appel à l'aide*.

Cette demande s'exprime souvent sous forme d'une demande de conseils, d'orientation ou d'information se rapportant à sa situation personnelle, demande qui apparaît pourtant comme inaudible dans les récits recueillis. C'est autour de ce rapport entre demande de conseils et demande financière que se cristallise le malentendu :

Je cherche des endroits juste pour comprendre. Après quand on me donne pas l'argent… on peut vivre avec ou sans argent

Homme de 41 ans, originaire de Côte d'Ivoire, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR03

J'aimerais bien connaître mes droits tout simplement. Je vous demande pas de me prendre pour me donner de l'argent, je demande des renseignements !

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Ce résultat est congruent avec ceux obtenus par les chercheur.se.s de la HES bernoise (Neuenschwander et al., 2012) sur la base d'une enquête téléphonique réalisée auprès d'un échantillon de 356

personnes ayant déposé une demande de rendez-vous dans cinq services sociaux de Suisse alémanique. Leur enquête montre que l'attente première des bénéficiaires de l'aide sociale envers cette dernière est de *recevoir des conseils*. L'aide financière figure en seconde position et le désir d'être écouté vient en troisième. Par ailleurs près d'un quart des personnes considèrent que leurs attentes ne sont pas satisfaites du tout.

Comme le soulignent les auteurs, le mythe selon lequel les personnes recourent à l'aide sociale juste pour toucher de l'argent puis s'en aller est passablement écorné par ces résultats. On pourra objecter que les normes sociales poussent les personnes à ne pas mettre leur demande d'argent en premier, un effet qui serait renforcé par la situation d'entretien dans laquelle il s'agit de se mettre en scène vis-à-vis des chercheurs. Cependant, la mise en contexte de ces récits, que permet l'analyse qualitative (éclairant notamment le long et difficile processus qui conduit aux portes des institutions) de même que la franchise dont nos interlocuteurs font part par ailleurs (y compris sur le thème du manque et du besoin d'argent) nous incite à penser que nous sommes bien en présence d'un véritable malentendu.

Ainsi, « le guichet » apparaît comme un lieu crucial du point de vue de l'élucidation des mécanismes qui participent aux non-recours. Plus qu'à un enjeu en terme d'espace, c'est à une question de gestion des temporalités que le guichet fait écho. Son importance se comprend en effet dans le contexte du parcours que les personnes ont déjà effectué pour arriver jusqu'à la porte des institutions publiques : ce qui se révèle décisif, c'est bien la particularité de ce moment où la demande d'aide peut, enfin, se formuler. De manière générale, ce non-recours relève donc d'une inadaptation de la réponse administrative aux caractéristiques de la demande d'aide. D'une part, une réponse technique qui vient heurter une attente de relation. D'autre part, une réponse financière prédéterminée vient annuler une attente sociale large, une attente de diagnostic social. Enfin, une réponse standardisée, qui ne mesure pas le caractère exceptionnel et éphémère du moment où une personne se décide à pousser la porte.

Cette fin de non-recevoir et plus largement ce malentendu, lorsqu'ils sont vécus comme tels du moins, sont associés à différents types d'implications. Ils peuvent produire du non-recours tout d'abord, qui contribue à retarder le bénéfice effectif d'un soutien. Cependant, ces mauvaises expériences peuvent aussi générer un sentiment de défiance envers les institutions ou les autorités. Dans plusieurs entretiens pointe en effet l'existence d'un lien entre l'accueil et la confiance dans les institutions sociales, comme l'illustre le témoignage de cette mère de famille, qui, revenant sur ses demandes d'information infructueuses, s'interroge :

Voilà le droit que vous avez, voilà le droit que vous n'avez pas, pour répondre aux questions qu'ils posent… Vous avez un enfant ? Oui ? Alors votre enfant il a ci, il a ça. On fait pas, ça… Qui sait ? Peut-être qu'ils le font exprès…

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR15

Enfin, ces témoignages soulignent, *a contrario*, le rôle que peuvent jouer des administrations sociales, et notamment les administrations de proximité dans l'identification sociale des personnes les plus isolées et démunies (Dubois, 2015). Il s'agit, pour ce faire, de ne pas manquer cette première occasion de rencontre. Dans cette perspective, on a vu que l'Hospice général a mis sur pied récemment des projets pilotes afin de créer les conditions de cette rencontre.

4.2.3. Des exigences administratives rédhibitoires

Si la crainte pour le permis de séjour ou les sentiments de fin de non-recevoir au guichet apparaissent comme des motifs de non-recours aux aides sociales, de nombreux récits témoignent aussi de non-réception de prestations alors même qu'une procédure de demande a été entamée. Cette forme de non-recours, qualifiée de « non-réception », renvoie à des «oublis ou négligences de la part du demandeur comme à des lenteurs ou erreurs administratives » (Warin, 2016a, p.43). Dans ce sens, plutôt que d'opposer la responsabilité des individus et celles des services nous préférons penser la non-réception en termes relationnels. Car c'est bien le système d'interaction entre l'administration et le citoyen/la citoyenne qui pose problème. Les modalités d'intégration de leurs demandes peuvent ainsi se révéler rédhibitoires pour les ayants droits et conduire au non-recours. De plus, nous verrons que

les mécanismes mis en évidence ne permettent pas d'évaluer une institution ou une administration en particulier, mais, d'une part, sont des mécanismes susceptibles de concerner toutes les administrations et, d'autre part, touchent à la fragmentation et au fonctionnement de l'ensemble du système.

4.2.3.1 Un parcours du combattant qui démoralise

Les modes opératoires des administrations génèrent des « coûts cachés », en termes de complexité, de confusion, de caractère fastidieux des démarches. Ces pratiques formelles et informelles au sein des administrations génèrent un non-recours qui ne s'explique ni par les préférences du bénéficiaire potentiel ni par les caractéristiques de sa situation – une «exclusion administrative » (Brodkin & Majmundar, 2010).

Dans notre collectif, de nombreux témoignages rendent compte d'un abandon durant la procédure de demande, vécue comme un parcours sans fin, une montagne de Sisyphe. La nécessité de frapper à plusieurs portes et le sentiment - déjà identifié dans les récits sur ce qui se joue au guichet - d'être « baladé » d'une institution sociale à l'autre, comptent parmi les premiers motifs de découragement. Si une fin de non-recevoir au guichet peut susciter du non-recours, le caractère répétitif de cette expérience conduit à une « démoralisation »[126] (Delcroix, 2005). Le caractère systémique du problème se reflète bien dans ces extraits d'entretiens, qui témoignent de l'impuissance ressentie par des personnes dont les demandes à répétition ne produisent, dans ce contexte, aucun résultat, voire aggravent leur situation :

Le lendemain on vous dit que vous avez pas droit ici, c'est ailleurs. Et ce ailleurs, il n'existe pas. Donc j'étais… la chute vertigineuse. C'était sortir du trou et deux jours après pour retomber… alors je suis resté dans cette avalanche pendant les 8 mois.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; BL-NR03

On se sent impuissant, à un moment donné on se sent… je ne dirai pas abattu, mais presque quoi. On se dit non, mais c'est bon, quoi. On a tout essayé, on y a mis de la bonne volonté (…) Donc à un moment donné, on a envie de baisser les bras.

Homme de 46 ans, sans emploi, originaire de France, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR27

Cette impossibilité à accéder aux droits sociaux peut aussi être anticipée par certaines personnes, conduisant alors à une non-demande de prestations. Mais cette non demande ne se réduit pas à l'anticipation du caractère fastidieux des démarches. Au-delà, c'est comme si le droit d'accéder aux droits leur était dénié. Ce père de famille exprime bien son ambivalence en évoquant sa non-demande à l'Assurance invalidité. Malgré une maladie l'empêchant de s'inscrire durablement sur le marché du travail et malgré les conseils de ses connaissances, il refuse de demander une rente. Il commence par comparer l'Hospice général à l'assurance invalidité en fonction de la longueur et de la complexité des procédures - mais c'est bien à un déni de reconnaissance qu'il finit par se référer:

Mais lui il me dit, tu devrais faire un dossier, t'es mal depuis l'âge de 17 ans… Je lui dit mais... je veux déjà pas aller à l'Hospice et tu me dis que je vais encore aller à l'AI ? (…)

C'est pire l'AI ?

C'est un système… c'est encore plus lourd, c'est encore plus fastidieux, c'est encore plus… Pour moi c'est insensé. Tu veux pas aller à l'Hospice mais tu vas rentrer à l'AI ? Enfin, c'est… y a plus de logique quoi. […]

Mais si vous touchiez une rente AI pour un faible taux… comment est-ce que vous le prendriez ?

[126] Comme le précise Catherine Delcroix (2005, p. 221) « 'Avoir le moral' désigne la condition psychique qui permet un niveau élevé de réflexivité et d'activité ».

Ben ça serait une reconnaissance de mon handicap quoi. Ca serait la société qui reconnaitrait quand même mon handicap, qui reconnaitrait ma souffrance au même titre que d'autres gens qui ont par exemple perdu un œil ou qui ont perdu un doigt ou qui je sais pas mais que au moins la société reconnaisse que effectivement 'oui Monsieur C., vous souffrez, vous avez une maladie qui est rare qui vous affecte qui vous empêche de travailler normalement'. Et que la société elle vous reconnait cette maladie et qu'elle reconnait que ça vous empêche de travailler. Donc elle vous octroie quelque chose. Mais c'est devenu tellement compliqué que je pense… franchement vous allez être choquée, moi je suis… vous allez être choquée… je pense qu'il est plus facile d'aller à Dignitas se faire aider à l'assistance suicide que de toucher une rente AI. Sincèrement je pense que c'est plus facile quoi.

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR04

Comme l'illustre ce cas – les difficultés d'accès aux droits liées aux lourdeurs administratives ne sont pas uniquement perçues comme des démarches couteuses en temps et en énergie, ou comme des exigences trop élevées au regard du niveau de qualification ou de littéracie des bénéficiaires potentiels. Elles prennent sens dans le cadre d'une attente de reconnaissance qui ne trouve pas de réponse : elles sont interprétées comme une fin de non-recevoir.

4.2.3.2 Les « papiers » : une entrave à la demande d'aide

La lourdeur administrative, et plus spécifiquement le nombre important de documents à remplir et à apporter comptent parmi les motifs récurrents d'abandon en cours de procédure de demande. Dans ce contexte, la référence aux « papiers », récurrente dans les entretiens, est toujours connotée négativement. Seule une personne y voit un bon côté, précisant que ces exigences administratives lui ont permis de « *tenir l'administratif au clair pendant un certain temps* » (Homme de 32 ans, sans emploi, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 2 enfants; JC-NR02).

Ainsi, la *quantité de « papiers » à remplir* est citée régulièrement comme un obstacle infranchissable. Le lien avec le non-recours est alors explicite. Il renvoie soit à une procédure interminable – durant laquelle les personnes ne bénéficient pas de leurs droits, soit à des renoncements :

J'avais dit à la dame, ça arrivait toujours que j'essaie, mais je vais jamais jusqu'au bout parce qu'ils demandent trop choses, il y avait trop de papiers.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

Et après il m'a dit que je dois faire encore les papiers, les papiers ils sont beaucoup. J'ai ramené tout ce qu'il faut, encore il m'en manque, manque, manque…

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR05

Il m'a demandé des papiers…comme ça (elle mime une pile conséquente) !!! Et puis après…un mois…rien. Non. Hors barème. Des papiers, papiers, papiers ! Après ça, je demande plus.

Femme de 50 ans, originaire d'Erythrée, Suisse, en situation monoparentale, vivant sans enfant; BL-NR10

… et à l'époque, je me suis lancée dans les démarches, et puis j'ai assez vite arrêté, parce que c'était trop compliqué […]. Ouais, j'avais l'impression que j'arrivais pas à aller jusqu'au bout des choses. On me demandait des papiers, j'avais jamais ce qu'il fallait, enfin c'était très compliqué. Je me suis découragée et puis j'ai tout laissé tomber.

Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR21

Le même type de découragement face aux tâches administratives est aussi cité à propos de prestations municipales, qui pourtant sont connues et appréciées. Ainsi, cette jeune femme anticipe le coût administratif pour expliquer le fait qu'elle n'a pas encore demandé l'allocation de rentrée scolaire :

Ben là on va juste demander l'allocation de rentrée scolaire qui est de 130 CHF.[…] C'est l'école qui distribue… Ah non, même pas, je crois qu'on a reçu par courrier, on a reçu quand Lucia elle était pas encore à l'école. J'ai dit « ah bon, c'est intéressant ». […] On n'a pas encore fait. Ouais, parce qu'il faut photocopier les trucs et tout, machin…

Femme de 27 ans, sans emploi, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 2 enfants; JC-NR02F

Par ailleurs, la *difficulté à obtenir les documents* requis de la part des instances ou personnes concernées revient aussi régulièrement comme un motif de renoncement. Les deux extraits d'entretiens qui suivent montrent bien combien la demande d'aide peut venir soulever des problèmes en lien avec l'employeur ou en lien avec sa situation familiale. De fait, la demande d'aide, par les peut aussi venir déstabiliser tout un système en équilibre précaire.

Et là, tu commences à avoir un problème. Parce que, je ne sais pas comment vous allez le résoudre. Je suis allée et elle voulait un contrat de travail, un contrat écrit de travail. J'appelle chèque service, chèque service me dit : « Madame, c'est pas nous qui donne le contrat de travail, c'est votre patronne ». Alors, j'avais déjà les problèmes avec ma patronne, à cause des impôts qu'elle a pas payés, là ça fait un problème.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

J'ai jamais demandé de bourse d'étude, et en fait j'ai fait... j'avais commencé les démarches une fois et en fait, je me rappelle être allé au bureau, […] et puis il se passait que mon père à l'AI venait de retourner vivre au Portugal, et ça, ça posait un problème au niveau de montrer ses revenus, ces choses-là. Donc il y avait un problème formel et après il y avait un problème familial.

Homme de 39 ans, originaire du Portugal, Suisse, marié, vivant avec 1 enfant; JC-NR09

Enfin, certaines personnes, particulièrement lorsqu'elles sont endettées, n'ouvrent plus leurs courriers officiels – perçus comme autant d'accusation et de problèmes supplémentaires. De manière générale, notons ici que si la quantité de documents exigés en vue de constituer un dossier génère indéniablement du découragement, particulièrement lorsque la personne ne se sent pas « compétente » en la matière, le rapport au papier, formulaires et documents peut aussi être vécu dans le registre de l'aversion physique, selon ce qu'il évoque chez celui ou celle qui le reçoit. Cette répulsion est alors mise en avant dans les récits pour expliquer le non-recours aux aides financières :

Oui oui.. Et trop ! Y'a trop de paperasse ! Déjà ça m'a… rien que voir ces paperasses, ça me rend malade !

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

Significativement, la dématérialisation de l'administration ne semble pas - en l'état – de répondre aux problèmes soulevés par le rapport aux « papiers ». On a vu notamment que le recours à internet ne permettait pas de régler, notamment, le problème de la complexité des informations. De la même manière, des démarches administratives peuvent être interrompues faute d'accompagnement adéquat au moment opportun. En témoigne cet extrait d'un compte rendu d'entretien (non enregistré) avec une femme qui évoque son renoncement à demander les indemnités de l'assurance chômage :

La 'dame du chômage' lui a donné des infos. Mais ça n'a pas marché. Elle lui a alors envoyé un mail pour lui demander comment faire. La dame lui a envoyé un lien en lui disant de se débrouiller 'Nous n'avons pas pu finir, c'est trop compliqué.'

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire de Bolivie, Permis C, mariée, vivant avec 1 enfant; JC-NR05-ETHNO

4.2.3.3 La crainte de devoir rembourser des « indus »

Parmi les motifs de non-recours, les mauvaises expériences en tant que bénéficiaires sont souvent mises en avant. Parfois, il s'agit de l'expérience vécue par une connaissance ou un membre de la famille. Ces expériences rapportées renvoient le plus souvent à la crainte de devoir rembourser l'aide reçue. De la même façon, plusieurs personnes évoquent cette crainte des « indus » pour justifier un « plus jamais ça ». Trois éléments

apparaissent marquants dans cette expérience. Tout d'abord, les personnes sont visiblement heurtées par la formulation des courriers et sentent placées, à tort, en position d'accusés. Ensuite, l'obligation de renseigner, particulièrement dans le contexte de revenus fluctuant, n'avait pas été comprise dans toute ses implications concrètes. Les récits sont, là aussi, des récits de malentendu. Une fois l'exigence administrative intégrée, certain.e.s préfèrent rester en dehors du système :

Et pis j'ai pas envie qu'on se retrouve dans le cas où on doit encore redonner des papiers, pis ils nous versent en trop, pis après faudra les rembourser parce qu'on aurait pas dû recevoir les trucs.

Femme de 27 ans, sans emploi, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 2 enfants; JC-NR02

Enfin, l'obligation de rembourser – des sommes qui atteignent parfois plusieurs milliers de francs - tombe comme un couperet sur des situations de vie déjà critiques. Là encore, la déstabilisation d'un équilibre précaire et la *mise en cause* possible ne valent pas, selon ces personnes, le soutien financier reçu.

Je préfère qu'on ne me donne rien, mais qu'on ne me tourmente pas.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR03

…il m'a dit 'ça tu peux prendre, cette aide c'est pour les enfants, pour leur assurance'. […] je l'ai prise, mais quand j'ai repris un travail, j'ai pas communiqué, il m'a sanctionné. En retard. Il m'a donné la facture. Et là, je suis mort.

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR26 (à propos du subside de l'assurance maladie)

Ici aussi, il est significatif, dans une perspective systémique, que les instruments mobilisés pour soutenir des familles en situations financières difficiles – en l'occurrence des instruments contenant des mesures fines de contrôle - contribuent, par leur déploiement même et dans un certain nombre de cas, à ce que la situation de ces personnes empire. Pour terminer sur les motifs de non-recours associés à des exigences administratives jugées trop élevées, soulignons qu'au même titre que les expériences au guichet, tant les expériences durant la procédure de demande que celles en tant que bénéficiaires n'ont pas uniquement pour conséquences un possible non-recours. Les entretiens révèlent, là aussi, d'autres types d'implications pour l'État social. Ainsi, certaines personnes associent leur mise en retrait à une forme de rancune vis-à-vis des institutions, Cela ouvre la voie à des discours suspicieux ou au rétablissement d'une forme de justice par des comportements assurant la réciprocité (ne pas répondre à un courrier ou vouloir que l'institution rende des comptes).

Mais dans tous ces cas, le non-recours n'exprime pas uniquement le résultat d'un calcul « coût-bénéfice » au regard des contraintes administratives - il signifie aussi que la confiance dans les institutions est atteinte :

C'est vraiment le parcours du combattant, pis au bout d'un moment on en a raz le bol, quoi. Ben à force on se demande si c'est pas juste là pour décourager les gens… [...] Je me suis posée la question... Je me dis que non, c'est pas intentionnel. C'est pas possible, on vit pas... enfin j'espère qu'on vit pas dans un monde comme ça.

Femme de 47 ans, originaire de Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; JC-RN21

Quand vous recevez des courriers officiels vous les lisez toujours … ?

Ça dépend. Ça dépend du courrier officiel. (…) je veux dire, franchement l'Hospice général j'ai reçu des courriers que j'ai jamais vraiment ouvert. Ça m'a pas intéressée de les ouvrir. Du moment que j'avais fermé mon dossier chez eux… vu le peu d'aide qu'ils m'avaient amené.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

…on m'a recommandé un Monsieur (…), je suis allée voir ce Monsieur, j'ai toujours son contact. (…) Il voulait savoir qu'est-ce que j'allais faire : Je vais me battre, je veux savoir si le droit et si j'ai pas droit. Je sais que je dois payer. Mais il faut que celui qui m'a induit en erreur me donne des explications.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR03

4.2.4. Les professionnel.le.s : entre mise en cause et reconnaissance

Les études disponibles indiquent que l'attitude des professionnel.le.s joue certainement un rôle dans le non-recours aux prestations. Ce rôle renvoie à la marge de manœuvre dont disposent les agent.e.s à l'égard des pratiques administrative (Lipsky, 1980) et à la manière dont la relation avec le bénéficiaire potentiel se négocie. Pour autant, la perception que les personnes non-recourantes interviewées se font des professionnel.le.s du social n'est pas uniquement négative. Nos entretiens mettent plutôt en évidence un double visage des travailleurs sociaux. De fait, le caractère ambivalent du rapport aux institutions dont nous avons rendu compte dans les points précédents se réplique, de façon encore plus marquée, dans le rapport aux professionnels. D'un côté, la mise en cause des agent.e.s, si elle ne représente pas l'occurrence la plus fréquente, renvoie toujours à une expérience forte, qui conduit à une forme de non-recours « radicale » –exprimant une révolte contre l'institution et les personnes qui l'incarnent. De l'autre, les attentes vis-à-vis des professionnels sont fortes, à la hauteur de la reconnaissance témoignée lorsque des aides concrètes et personnalisées ont été fournies.

Notons enfin qu'aucune des personnes interviewées ne porte de jugement englobant et définitif sur la catégorie des travailleurs sociaux. Tous les récits négatifs sont pondérés par des histoires de malchance ou des explications sur le fait que « ça dépend de la personne » sur qui on tombe. Nous verrons que ce même type de récits de hasard vient rendre compte des trajectoires de raccrochage aux droits. Dans le même ordre d'idée, la fonction publique semble avoir plutôt une bonne image au sein de nitre collectif. Nous avons montré, en fin d'entretien, une photographie d'une manifestation de fonctionnaires. Les réactions sont plutôt empathiques – « ils ont raison », « c'est important ».

4.2.4.1 La non-proposition : la connaissance des agent.e.s mise en cause

Du point de vue de leur influence directe, ce sont surtout les erreurs commises par les agent.e.s dans l'évaluation des critères ou le manque d'information données aux bénéficiaires potentiels qui ont été soulignés (Warin, 2016a). Cependant, l'analyse des situations de non-recours nous confronte aussi au rapport social tendu qui se joue dans la relation au savoir et qui met en jeu tant la légitimité des institutions que la confiance dans leurs représentant.e.s. Comme le souligne Vincent Dubois, la maîtrise du savoir est une dimension essentielle du rapport de domination: *« Placés en situation de demandeurs, surtout lorsqu'ils sont pauvres et dépendants des prestations versées par l'organisme auquel ils se rendent, les visiteurs subissent un traitement administratif sur lequel il n'ont guère de prise. Le « guichetier » qui leur « rend service » a quant à lui –presque – toujours le dernier mot, et ce d'autant plus qu'il détient un savoir facilement opposable à l'incompétence de ceux qu'il reçoit. »* (Dubois, 2015, p. 115).

Cette affirmation doit toutefois être nuancée. Les enjeux de connaissance font, en effet, l'objet d'une double thématisation par les personnes interviewées. La plupart, on l'a vu, tendent d'abord à s'attribuer la responsabilité de leurs difficultés à s'informer ou leur manque de connaissance et expriment leur sentiment d'isolement à cet égard. Mais si les attentes de soutien sont élevées, les abandons suite à des demandes d'informations au guichet sont toujours associés à une remise en cause des connaissances et savoir-faire des professionnel.le.s et parfois, l'affirmation d'une expertise propre.

Dès lors qu'un contact a été établi, c'est la responsabilité des travailleurs sociaux qui est explicitement convoquée pour justifier la non-demande ou non réception d'une prestation. Le manque de connaissance du dossier, le manque d'information ou d'explication, le manque d'orientation aussi de la part des agent.e.s sont pointés du doigt. La forme de non-recours évoquée ici est plus large que la « non-proposition » qui renvoie au fait

que des agents ne proposent pas une prestation. Les principaux motifs de non-proposition identifié par l'Observatoire des non-recours de Grenoble sont au nombre de quatre : non-connaissance par l'agent.e, protection de l'usager, discrimination ou ressources contraintes (Warin, 2016a, p.43). Dans le récit des personnes non recourantes rencontrées, cette non-proposition s'étend à un défaut général d'information et d'orientation, manquement qui génère un sentiment de révolte:

Non, mais disons… que le problème c'est qu'elle ne m'informait pas de ce que j'avais le droit ou pas !

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

Donc elle me dit d'aller voir une assistante sociale, mais quelle assistante sociale ? Et où? Comment ? Je sais pas !

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Dans une posture plus affirmative que révoltée, quelques (rares) personnes en appellent aussi à leur expérience de la fréquentation des services d'aides pour affirmer leur propre expertise contre celles des professionnels. Ce phénomène a bien été documenté par Yasmine Siblot, qui parle à cet égard de l'ambivalence, pour les femmes, du rapport aux institutions. D'un côté, elles y subissent une domination ; de l'autre, elles y trouent les moyens d'une forme d'émancipation (Siblot, 2006). Fortes de leurs expériences de vie dans la précarité et de leur connaissance des institutions, ces deux mères revendiquent ainsi leurs « savoirs profanes ».

Maintenant je crois qu'ils savent moins que moi, parce que je suis déjà experte.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

J'ai demandé s'il y avait une structure où on pouvait m'aider en terme de logement et elle m'a répondu « non, non » et là je lui ai dit : « Mais l'unité de logement temporaire de la Ville de Genève vous connaissez pas !?

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

4.2.4.1.1 Un savoir-faire qui témoigne de l'attention portée aux personnes

Une part importante du rapport des bénéficiaires potentiels aux professionnel.le.s se joue dans ce registre du savoir. La connaissance des professionnel.le.s pourtant, n'est jamais décrite en terme de savoirs théoriques, mais bien de savoir-faire, de compétences. Elle est évaluée par l'efficacité du soutien personnel reçu. Les verbes utilisés sont toujours des verbes actifs, renvoyant à des activités précises, celles-là même qui posent problèmes à de nombreuses personnes :

Il m'a pris mes papiers, il m'a rentré sur internet (…) C'est lui qui m'a orienté

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR01

La reconnaissance exprimée vis-à-vis des tâches effectuées par les assistants sociaux se manifeste de façon particulièrement marquée. Ainsi, le terme de « gentil » est sans doute le qualificatif qui revient le plus souvent à propos des travailleurs sociaux. Or, il est mobilisé précisément pour exprimer ce sentiment de gratitude envers les professionnel.es qui ont réalisé ces activités d'accompagnement social :

La dame, elle est gentille. Elle est gentille, elle est gentille.

Homme de 41 ans, originaire de Côte d'Ivoire, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR03

Parce qu'ils sont gentils. Ils aident les gens. Ils aident les gens à l'Hospice.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR05

Ca s'est bien passé parce qu'en fait c'est une dame qu'elle était gentille. Elle m'expliquait comment marcher là bas alors c'était bien.

Femme de 48 ans, originaire de Bolivie, Permis B, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR13

Et là, elle était gentille, elle les a contactés, elle a écrit une lettre, qu'ils me remboursent au moins une année.

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR15

She is nice. She grind me. She told me where to go, where to look

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire d'Asie centrale, sans permis, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR08

Dans un autre domaine, nous avons observés ces expressions de gratitude, qui peuvent sembler parfois disproportionnées, dans les établissements médico-sociaux (EMS) du canton. Le fait qu'un.e politologue venu.e animer des ateliers autour des votations prenne le temps d'échanger quelques minutes après la séance avec certains résidant.e.s engendrait des réactions très émues, témoignant de la rareté des contacts humains non dictés par des nécessités fonctionnelles (Sgier & Barbara, 2018). Dans le cas des bénéficiaire potentiels d'une aide sociale financière, le fait d'être concrètement soutenu dans sa demande d'aide apparaît, de la même manière, comme une faveur et non comme une évidence. Ici, ce sont des personnes avec un faible niveau de formation et/ou de nationalité étrangère qui expriment leur reconnaissance en usant du mot « gentil ». Pour autant, la gentillesse ne suffit pas, puisque ce sont bien les actes, les savoir-faire auxquels il est fait référence. Cette femme l'exprime bien en mobilisant, comme cela se fait dans son milieu, l'autre sens du mot « gentil ».

Mme D. donc voilà, qui est une personne très gentille, mais qui est… je ne pense pas assez… qui ne connaissait pas suffisamment le dossier pour pouvoir m'aider correctement.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

4.2.4.2 Le non-recours suite à un manque de respect

Si le manque d'informations, d'explications ou de compétences des professionnel.le.s peut être convoqué pour justifier un non-recours à une prestation, le manque de respect apparaît comme un motif distinct. On l'a dit, la littérature sociologique a bien montré combien les relations entre les agent.e.s et les bénéficiaires étaient inégalitaires, structurellement asymétriques (Dubois, 2015). Dans ce contexte, l'attitude des agents a été théorisée comme une influence indirecte. Ainsi, pour van Oorshot, « un traitement des demandes et des demandeurs vécu par ces derniers comme humiliant ou dégradant » accroit la probabilité du non-recours (van Oorschot, 1996, p.35). Nos entretiens pointent aussi le lien *direct* qui peut exister entre ce type d'expérience et le non-recours. Il ne s'agit certes pas de l'occurrence la plus fréquente. Mais cette expérience de mépris conduit à une forme « radicale » de non-recours, une rupture qui sonne comme définitive. La rancune en effet est tenace, l'affront peine à s'effacer – et de nombreuses personnes insistent sur le fait qu'un regard ou un commentaire « leur est resté en travers de la gorge ». Les récits qui renvoient à ce type d'expérience pointent d'abord le refus des jeux de pouvoir ou du mépris social dont certaines personnes se sentent l'objets. En creux, l'analyse de ces récits met en évidence une demande de reconnaissance de sa singularité en tant qu'individu unique et digne de respect.

4.2.4.2.1 Un refus des jeux de domination

Le rapport entre les travailleurs sociaux au sein des administrations publiques et les personnes en demande d'aide sociale sont inégalitaires. Siblot (2003) rappelle que comprendre ce qui se joue dans cette interaction demande de prendre en compte son caractère asymétrique mais aussi la distance sociale entre les bénéficiaires potentiels et les agents. Dans le cadre de cette recherche, nous n'avons pas été en mesure d'explorer cette dimension de la distance sociale entre les agent.e.s et leur public. En revanche, l'analyse des entretiens montre que le caractère asymétrique de la relation revient de manière récurrente et souvent explicite dans les récits recueillis. Les rapports de domination en effet, n'échappent pas aux personnes en situation de précarité qui les vivent :

A leur place, elles ont tous les droits ! Et à ma place, ici, je suis (Bruit d'étranglement).

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

Dans ce contexte, le non-recours est explicitement associé, dans certains récits, au sentiment d'avoir été victime d'une forme d'abus de pouvoir. Celui-ci se présente deux formes distinctes. En premier lieu, si personne n'est dupe du rapport asymétrique qui s'établit entre une personne en situation de grande précarité et l'agent.e qui la reçoit alors qu'elle demande de l'aide, l'idée qu'un.e *professionnel.le joue (ou semble jouer) de sa position de domination* est intolérable. La métaphore du pompon sur le manège que l'enfant tente de saisir – métaphore utilisée par une des personnes interviewée- s'impose à la lecture de plusieurs récits, à l'instar de celui-ci :

Alors on reste comme un yoyo, vous comprenez, là, là, là ! On est comme un petit ballon que tout le monde joue. Alors là, c'est insupportable. Alors j'ai laissé tomber les prestations complémentaires.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

Si la violence symbolique, telle que théorisée par Pierre Boudieu, échappe à la conscience de son auteur (de Gaulejac, Blonfel, & Taboada-Leonetti, 2014), elle est parfois démasquée par celles et ceux qui en sont victimes :

Bon, il existe aussi une chose qui me fait très mal, c'est comme un poignard dans moi, c'est quand vous allez et une personne dit « Vous faites comme vous voulez ». Non, il y a pas de comme vous voulez. Soit vous faites, soit vous faites.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

Mais l'expression du rapport de pouvoir peut aussi prendre la forme de menace explicite, ou du moins perçues comme telle par quelques personnes rencontrées :

Jusqu'à maintenant, j'ai jamais avalé les menaces qu'elle m'a fait.

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR15

4.2.4.2.2 Le non-recours en réponse au sentiment de mépris social

Si la relation de domination, dès lors qu'elle est dévoilée, devient intolérable, les observations de terrain ont montré que les professionnels cherchent à adoucir la violence symbolique qu'ils exercent en partie malgré eux (Dubois, 2015). Vincent Dubois décrit toutefois des pratiques qui visent surtout à amoindrir la différence de compétences : *« Les agents d'accueil peuvent éviter de 'prendre de haut les allocataires'. Ils évitent alors de surenchérir dans la stigmatisation des étrangers et des illettrés en remplissant discrètement les formulaires à leur place. De même, ils adaptent leur langage pour éviter de trop marquer la supériorité de leurs compétences techniques. »* (Dubois, 2015, p.122). Dans nos entretiens, nous n'avons pas trouvé trace d'un mépris de ce type, qui s'exprimerait sur le mode du différentiel de connaissance.

En revanche, c'est plutôt un « mépris social » auquel les personnes interviewées se réfèrent : des mots, des gestes ou des regards des agent.e.s qui les positionnent dans un statut inférieur. Il s'agit là d'un thème central dans les entretiens, la fréquence mais aussi l'intensité avec laquelle les personnes relatent ces expériences jugées par eux problématiques, témoignent de l'importance (et de la violence parfois) du rapport social qui s'établit dans le cadre d'échanges apparemment anodins - entre un professionnel et un bénéficiaire (potentiel ou actuel) de prestation. *A contrario*, les descriptions des qualités des professionnels, comme les récits d'échanges qui se sont particulièrement bien passés expriment la même attente de respect- qui passe, avant tout, par une absence de jugement :

Non, mais elle, c'est une dame, elle ne juge pas les gens. Ca se voit les gens qui jugent les gens, elle est souriante, elle écoute, elle propose.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

L'importance de ce thème dans les entretiens – celui du refus du mépris, permettant d'expliquer une situation de non-recours- est fortement liée à la perception que les bénéficiaires potentiels ont d'eux-mêmes. En

effet, comme l'illustre très précisément la citation qui va suivre, c'est *leur image* que ces personnes voient se refléter dans les regards ou les mots des travailleurs sociaux. Cette image, telle qu'elle nous a été rapportée dans plusieurs récits de non-recours, est celle d'une personne misérable ou incapable – une perception d'autant plus douloureusement ressentie lorsque que, comme l'expliquent de Gaulejac et collègues, les personnes *« ont intériorisé certaines représentations sociales en s'attribuant la responsabilité de leur condition objective »* (de Gaulejac et al., 2014, p.129). C'est dans ce contexte que l'on peut comprendre le refus de poursuivre une procédure ou de solliciter à nouveau un service :

Il y a des personnes qui vous renvoient votre misère sur votre visage. Et ça, quand c'est comme ça, je veux sortir et ne plus revenir.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

Je lui donne les papiers nécessaires et il me regarde et il me dit : « Mais comment vous faisez avec ce salaire de misérable ? ». C'est… voilà… Et ce mot, il m'a… il m'est resté…

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR01

Voilà la façon dont elles parlent au SPC. Ca, c'est ça qui nous fait très mal. C'est qu'ils nous parlent mal, c'est... Ils sentent qu'on est mal. (...) Alors ils font tout pour nous faire sentir le... qu'on est rien.

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR15

Par ailleurs, des jugements exprimés de manière à peine voilée peuvent contribuent à maintenir des personnes loin des administrations. Vincent Dubois (2015) évoque ces appréciations personnelles formulées par les professionnel.le.s à l'égard des bénéficiaires. Elles sont, selon lui, l'expression de la distance sociale qui sépare le « guichetier » des « pauvres » et qui vient s'ajouter au pouvoir discrétionnaire conféré par la position d'autorité institutionnelle. Ainsi, cette femme, aux prises avec différentes formes de toxicomanie, décrit le geste et les bruits émis par l'assistante sociale d'un CAS lorsqu'elle pénètre dans son bureau :

Comme, une fois… les premières fois… l'assistante sociale de avant, ceux de XXX. Je suis arrivée, ok, je sentais l'alcool, je sais, hein !! Elle m'a fait (renifle). « Ca sent quelque chose ! » (imite et renifle) Je lui ai dit : « oui, oui, Madame, c'est moi ! ». Mais, les gestes… Tu es assistante sociale ! L'autre, comme moi, on est des gens pas bien… Vous êtes d'accord ? Quand je rentre, je… (imite reniflement). Je suis un cochon ! Le geste déjà, c'est pas… Je n'aime pas !

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

Certaines personnes identifient aussi des formes de *suspicion* à leur encontre. Le sentiment d'être perçu comme un 'profiteur' ou un 'incapable' revient à plusieurs reprises :

C'est un peu bizarre parce que chaque fois que vous allez dans des endroits comme ça, les gens ils *vous posent des questions, comme si c'était quelque chose contre vous. J'ai l'impression, voilà, un profiteur de plus.*

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants; JC-NR12

Au sein des institutions ils se mettent à vous regarder comme si vous étiez un incapable.

Femme de 44 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR16

Ces jugements peuvent être vécus avec un sentiment d'injustice et d'inégalités de traitement, notamment par quelques personnes de nationalités étrangères évoquent leurs doutes à ce sujet:

Et puis elle m'a dit, non, non, non, vous auriez dû faire comme ça à l'avance et en plus vous êtes étrangère… Il y a des commentaires comme ça, vous voyez ? Mais c'est pas tout le monde, c'est pas une généralité. Voilà.

Femme de 45 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR02

I feel like, you know, like yes probably he dislikes everyone who came from Eurasia, and… I don't know, maybe. In my brain I have some ideas.

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire d'Asie centrale, sans permis, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR08

4.2.4.2.3 Une demande de reconnaissance de sa singularité

Les théories politiques contemporaines, telles qu'elles sont discutées notamment par Lazzeri et Caillé (2004) ou Thompson (2006) ont mis en évidence différentes sphères de la reconnaissance[127]. La première renvoie aux compétences que manifestent les individus dans leurs activités et relations sociales. Ce sont ces *accomplissements* qui fondent leur place dans les collectifs ou dans la société. Nous verrons l'importance que les personnes interviewées accordent à cette dimension, par le fait qu'elles associent la demande d'aide financière à une perte de reconnaissance dans ce registre de la compétence et de l'accomplissement, cette *disqualification sociale* justifiant ainsi une non demande. La reconnaissance renvoie aussi, on vient de le voir à propos des effets du manque de respect, à la communication entre des personnes situées sur un *statut d'égalité* – y compris en dehors des aspects purement formels qui structurent cette relation. Il s'agit de pouvoir échanger en étant protégés de tout mépris social ou jeu de pouvoir- le respect mutuel ressenti garantissant une expression libre de sa perspective et de ses opinions.

Enfin, la reconnaissance implique la connaissance de l'autre et la reconnaissance de sa singularité. Cette forme de reconnaissance mutuelle, qui s'épanouit dans la sphère de l'intime, apparaît, là aussi, comme une dimension cruciale des relations entre agent.e.s et bénéficiaires. C'est par l'identification *du manque* de personnalisation de la relation avec des professionnel.le.s du social que les récits des personnes rencontrées nous rendent attentifs à l'importance de ce thème de la reconnaissance de sa singularité. Un phénomène qui n'est pas, comme l'expérience du mépris ou des jeux de pouvoir, associé directement à des décisions de non-recours, mais se relie aux autres dimensions évoquées pour constituer un thème dominant des récits consacrés aux relations au administrations: la demande de reconnaissance.

En fait le problème pour moi, le problème de l'Hospice général, c'est qu'on a un numéro et pas un nom.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

Mon assistante sociale, elle ne m'a même pas écrit à moi que c'est déménagé.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

He was not a councelor, but a manager…

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire d'Asie centrale, sans permis, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR08

Au service social au moins, tu téléphones, tu as un rendez-vous, tu vas voir quelqu'un. Mais le SPC c'est non. Rien, tu es... […] La première fois, c'était en 2014, et plus jamais. Et puis il y a eu un jour ou je me suis énervée au téléphone. J'ai dit au Monsieur, écoutez je suis pas bête, je suis pas folle, vous n'allez pas raccrocher parce que je vais vous dire ce que j'ai à dire. J'ai dit : Monsieur, si on téléphone, je paye l'appel que je fais. J'ai besoin de quelqu'un qui m'explique. Vous, dans votre secteur, je sais pas... Il est nouveau, il est pas nouveau, mais il n'y a rien qui passe. Ils t'envoient un courrier, une semaine après tu réponds, le lendemain, il y a le même courrier qui revient. Je dis, mais les informations elles passent où ? J'ai dit, quelqu'un doit avoir un dossier. Mais c'est dans ce seul secteur que j'ai vu où tu n'as pas de conseiller, tu as une référence, un numéro de personne, comme si tu étais un soldat, un numéro de dossier... Il n'y a pas quelqu'un qui suit... Donc chaque jour vous tombez sur quelqu'un, et ce quelqu'un ne sait pas. C'est lamentable. Même à la poste tu as un conseiller. Non, le SPC il n'y a pas ça.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR03

[127] Cette lecture des théories de la reconnaissance est celle que nous avons mobilisée pour caractériser les relations parfois tendues entre les intervenant.e.s à domicile et les proches de malades d'Alzheimer (Giraud & Lucas 2013)

L'interprétation qui est faite de ces situations par les personnes interviewées renvoie le plus souvent à une description des conditions de travail des professionnels du social, qui sont perçus, de façon plutôt empathique, comme débordés, que ce soit, à l'Hospice général ou dans le domaine associatif.

Je ne suis pas là pour les dénigrer, hein, mais travailler déjà qu'à... 50%... donc si elle a des dizaines de dossiers je vois pas comment elle fait pour pouvoir… pour pouvoir les suivre, les traiter correctement, c'est ça.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

Voilà, et après ce que Mme X. m'a parlé un peu, parce que des fois on a peu de temps avec Mme X, parce qu'elle doit recevoir du monde, c'est ça oui.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

4.2.4.3 Une confiance qui se donne… et se reprend

Les attentes fortes de soutien s'inscrivent dans la conscience d'une dépendance vis-à-vis du savoir des professionnels et, plus largement, vis-à-vis de l'aide attendue. Dans ce cadre de cette relation asymétrique, la confiance que les personnes interviewées accordent aux travailleuses et travailleurs sociaux est décisive. Or, nous allons voir que si la confiance est donnée au départ, son maintien est associé au respect des compétences professionnelles.

Je signe. Je comprends pas. Si elle dit… c'est elle qui est professionnelle, si elle me dit c'est ça…c'est… moi j'y crois, je signe.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Or, si cette confiance semble donnée aux professionnel.l.es au départ, elle peut se perdre et se transformer en méfiance voire en mépris. La confiance, en effet, est fondée sur un rapport de réciprocité. On se fait *mutuellement* confiance, et c'est en cela que l'on peut espérer s'immuniser comme l'asymétrie de la relation :

C'est pour ça que je n'ai pas confiance. Parce que si quelqu'un il n'a pas confiance en moi, j'ai pas confiance en lui.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

Alors l'assistante sociale elle était pas gentille cette dame, elle a menti à ma femme…

Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; BL-NR09

Par ailleurs, les discours trahissent l'importance de l'âge et du genre dans la construction sociale du respect – de la *qualification* des agent.e.s. Ce sont ainsi surtout les jeunes femmes qui font l'objet d'expression de déconsidération, en référence tacite à leur manque d'expérience :

Elle est vraiment jeune.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

En plus quand elles sont jeunes, elles ne sont peut-être pas à leur place.

Femme de 42 ans, sans emploi, originaire de Bolivie, Permis C, mariée, vivant avec 1 enfant; JC-NR05

A l'Hospice, ce n'est pas bon, il y a toujours des conflits. Avant c'était bien, mais maintenant il y a des jeunes filles, des stagiaires.

Homme de 46 ans, originaire de Somalie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR08

Ainsi, des modèles genrés de compétences peuvent être mobilisés, et le sont parfois, tant par des femmes que par des hommes d'ailleurs, qui associent de façon implicite le féminin avec une forme de faiblesse et

un manque de qualiification, décrédibilisant particulièrement les jeunes travailleuses sociales, qui apparaissent alors comme la quintessence du « féminin ». Mais cette dévaluation des jeunes femmes se comprend aussi comme une manière de répliquer à ce qui est perçu comme un manque de respect. Ainsi, cette femme de 60 ans s'est sentie mal jugée et incomprise par deux assistantes sociale successive du même CAS. Refusant en conséquence de retourner à l'Hospice général, malgré l'insistance d'un travailleur social associatif qui l'accompagne, elle marque son dédain par un vocabulaire choisi :

> Vous êtes tombée sur des femmes à chaque fois ou une fois c'était un homme aussi ?
> *Euh… Ce sont toutes des femmes. Et les assistantes sociales de XXX, c'est des femmes. C'est des filles ! (Rires)*
> Des filles ? C'est quoi la différence ? (rires)
> *C'est des filles !*
>
> Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

4.2.4.4 Rôles des professionnel.le.s dans le raccrochage aux droits

Les récits de raccrochage aux droits pointent tous le rôle clé joué par un.e professionnel.le de confiance dans l'infléchissement de la trajectoire des personnes non recourantes. Il peut s'agir d'un professionnel.le de l'Hospice général, du service social de la Ville ou d'une association. De ce point de vue, ce n'est pas le statut de l'institution qui entre en compte dans les récits, mais la qualité de la relation. Or, ces rencontres s'inscrivent toutes dans des histoires de « chance ». On a vu en effet, dans la partie consacrée à la recherche d'information, que c'était souvent par un premier hasard que des personnes aux prise avec des difficultés financières étaient réorientées vers un organisme public ou associatif. La personnalité de l'agent.e qui prend alors en charge son dossier est perçue comme un second « coup de chance ». L'expression qui revient le plus souvent est celle de « tomber sur » la bonne personne :

> *Oui, mais c'est vrai que si on se déplace, on y va, si on a de la chance de tomber sur la personne sympa…*
>
> Homme de 47 ans, originaire de Serbie, Permis C, marié, vivant avec 1 enfant; JC-NR20

> *Elle me redit, la dame au guichet, une dame charmante, là j'avoue… je suis tombée sur quelqu'un de super…*
>
> Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR21

Dans son enquête sur les relations aux guichet des services publics en France, Yasmine Siblot (Siblot, 2006) constate cette même évocation de la variabilité de l'attitude des agents. Comme elle le précise, ce constat est souvent teinté de fatalisme : « *Le caractère aléatoire du mode de traitement d'une situation ou d'un dossier suivant l'employé auquel on a affaire fait partie des observations récurrentes, qui font l'objet de récriminations fatalistes, comme s'il s'agissait d'un trait intrinsèque de l'administration française.* » (Siblot, 2006, p.72). Dans notre enquête, ce discours fataliste n'accompagne pas les récriminations mais vient plutôt, comme l'illustrent les citations ci-dessus, souligner un destin favorable.

Par ailleurs, on ne note, comme déjà indiqué, aucune tentative de généralisation au niveau des professionnels ou de l'administration suisse ou genevoise. De manière générale –et en dehors des relations problématiques que nous avons décrites - les travailleurs sociaux, en tant que professionnel.le.s, font plutôt l'objet d'un discours empathique, nous le verrons. Soit qu'ils sont considérés comme débordés, soit que les personnes qui les évoquent mettent en avant leur utilité sociale ou s'identifient le cas échant à leurs revendications pour de meilleures conditions de travail. Si rupture il peut y avoir, ce n'est jamais une rupture explicitement construite en tant qu'opposition de classe.

Si l'on s'attarde maintenant sur la manière dont ces professionnel.le.s « de hasard » sont parvenu.e.s à infléchir la trajectoire de non-recours des personnes interviewées, deux thèmes principaux se dégagent. En premier lieu, les témoignages pointent l'importance de se sentir **légitimés à demander.** Se reconnaître comme ayant droit, est, on l'a vu, loin d'être évident – en terme de complexité des critères, mais surtout en terme de sentiment de

pouvoir bénéficier légitimement d'une prestations, qui plus est lorsqu'il ne s'agit pas d'une prestations d'assurance pour laquelle on a cotisé. De ce processus, la force de conviction des travailleurs sociaux peut jouer un rôle non négligeable, comme l'indiquent ces quelques exemples :

Là, elle m'a convaincu que c'était un droit.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

Oui, c'est Monsieur L. qui m'a obligé d'y aller.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR01

Elle m'a beaucoup aidée. Beaucoup beaucoup aidée. Surtout m'écouter ! Et... me faire comprendre que ce n'est pas de ma faute parce que c'est ce qu'on me faisait croire, en fait, que c'est de ma faute.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Un deuxième thème s'impose, celui de se sentir accompagnée, épaulée, par une personne compétente et à l'écoute. L'aide pour s'orienter dans le réseau par exemple est considérée comme précieuses. Dans le cas ci-dessous, c'est le service social de la Ville de Carouge qui fait l'office d'aiguilleur puis aidera à la constitution du dossier.

A Carouge ils vous ont aidé pour faire le dossier?
Oui. Parce que moi je ne connais pas.
Oui, et même si l'on connait…
Non moi, je ne connais pas beaucoup, moi, aller chercher tous les papiers, il n'y a pas de problème. Seulement ils doivent me donner l'adresse. Il m'a dit, allez au bureau chercher ça. Parce que moi je ne connais pas tout. Je ne connais pas beaucoup de choses.

Femme de 53 ans, originaire du Soudan, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 2 enfants; JC-NR10

Mais au-delà des obstacles « techniques » que les travailleuses et travailleurs sociaux peuvent aider à surmonter, ce que les personnes évoquent comme décisif, c'est une **présence bienveillante et agissante** – qui va leur donner la force de poursuivre vers processus de raccrochage aux droits, de dépasser ses craintes plus que de surmonter ses faiblesses. L'image de la « mère » mobilisée ci-dessous exprime le cœur de cette relation de soin attendue, de care – dont la théoricienne Joan C. Tronto (1993) a bien montré la puissance normative hors de toute essentialisation genrée.

Et il y a eu un moment où elle a été vraiment là, c'est comme si c'était une mère pour moi.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR03

Elle a été présente, elle a fait toute les démarches, elle a été présente, elle m'a donné toutes les infos.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; BL-NR03

…parce que de nouveau je me disais, je ne vais jamais y arriver, puis à partir du moment où elle m'a dit « mais je vous aide », ça m'a donné un coup de fouet.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

On trouve chez Tronto (1993) la déclinaison des quatre dimensions dans lesquelles doit s'incarner un soin de qualité, dimensions pertinentes, nous semble-t-il, pour évaluer toutes les échelles de l'intervention publique. En premier lieu, *caring about,* « se soucier de » : être à l'écoute, identifier les besoins et reconnaître leur spécificité comme leur importante (à titre individuel mais aussi collectif). La disposition requise ici est l'attention; puis *taking care,* « prendre en charge », assumer la responsabilité d'y répondre (là aussi, la responsabilité peut se décline à

différentes échelles). La dimension du *care giving* vient ensuite, « prendre soin », qui s'incarne dans une relation singulière, adaptée à chaque personne et à chaque situation. Ici, précise Tronto, il s'agit bien de faire preuve de compétence – afin de pourvoir efficacement aux besoins. Enfin, le *care recieving,* la « réception du soin » qui évoque la prise en compte de la manière dont le soin est reçu et ouvre la possibilité d'une adaptation des pratiques (comme des politiques). Cette femme résume parfaitement les enjeux théoriques ci-dessus, lorsqu'elle entreprend d'expliquer ce qui distingue un « bonne assistante sociale » : tout d'abord, attention et responsabilité ; puis compétence. Et tout au long, en filigrane, le sentiment d'avoir été entendu, d'avoir été « en capacité de réponse » (Zienlinsky, 2010).

Une bonne assistante sociale, elle doit écouter… Il faut comprendre. Il faut pas juste (imitation) : « Ah Madame, pourquoi vous avez pas déjà les papiers ? Vous avez pas papiers ! On vous paye pas ! » Ca, c'est pas une bonne… Non. Mais, quelqu'un qui parle, qui réexplique, qui voit qu'est-ce que les personnes ont besoin. Parce qu'on a chacun différents besoins. Comme moi, au début, c'était la paperasse que j'ai rien compris.

Donc, ça, c'était ça…

Oui, pour moi. Elle, elle m'a dit comment faire. Elle m'a appris : j'ai moins peur ! J'avais peur des papiers.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-E1

On le voit, la connaissance dont les professionnel.le.s font preuve tout comme le soin qu'ils apportent à expliquer les droits aux particuliers se révèlent un enjeu central dans le rapport de confiance que les personnes entretiennent avec eux, et par leur intermédiaire, avec les institutions. De ce point de vue, la mise en place d'une politique visant à informer de façon de personnalisée sur un ensemble de droits et le renforcement d'une formation professionnelle orientée vers cette compétence peut participer au maintien de la confiance vis-à-vis du système de protection sociale lui-même. Par ailleurs, le rôle des professionnel.es apparaît crucial dans le recours ou le non-recours aux droit. Ils sont d'un côté en position de générer du non-recours, par les informations ne dispensent pas ou par la violence symbolique qu'ils expriment parfois. Mais ils sont aussi en position de favoriser le raccrochage au droit, par leur présence, le soutien concret qu'ils amènent et la manière dont ils peuvent contribuer à la construction d'une légitimité comme ayant droit. Ce résultat plaide en faveur d'un renforcement de la formation – de base et continue – afin de sensibiliser les professionnels au non-recours, ainsi que d'une professionnalisation accrue des personnes à l'accueil – une direction que semble prendre le service social de la Ville de Genève.

En conclusion, les récits de personnes non-recourantes qui ont trait à leurs relations aux administrations témoignent de ce que le rapporteur des droits, en France, a nommé, à propos des étrangers, les « effets de l'inhospitalité des services publics » (Défenseur des droits, 2018). Ces effets se manifestent, dans la perception des personnes que nous avons rencontrées, par des rapports aux institutions vécus sur le mode du rejet : menace sur son droit de séjourner en Suisse, non-réception de sa demande d'aide à l'accueil, exigences administratives impossibles à satisfaire pour ces personnes, et susceptibles de se retourner contre vous, système perçu comme inaccessible et sentiment de mépris dans les relations avec des professionnel.le.s.

Pour autant, ce qui nous semble le plus significatif, c'est bien l'*ambivalence* du rapport aux administrations, la somme de confiance et d'attentes de reconnaissance que les récits des personnes qui ont choisi de pousser la porte des institutions sociales expriment – y compris à travers des récits de mauvaises expériences. Plus particulièrement, les récits des rapports avec les professionnels thématisent ici deux sphères de la reconnaissance : la reconnaissance de mon *statut d'égal* dans l'échange et la reconnaissance de ma *singularité* dans le cadre d'une relation interpersonnelle. La troisième forme de reconnaissance, celle de mes compétences et *accomplissements* ne constitue pas un thème dans le cadre des récits qui évoquent les relations avec les administrations publiques et les professionnels du social, mais vient plutôt soutenir les récits de non demande- à travers la crainte de la disqualification associée au fait de devenir bénéficiaires d'une aide sociale.

Au regard de ces attentes, les entretiens montrent aussi comment, dans les dimensions considérée – intégration à la communauté nationale; rapport aux prestations reçues, relations aux professionnel.le.s - le capital

de confiance peut se perdre dans l'expérience d'un « déni de reconnaissance » et comment certaines personnes peuvent glisser de la confiance à la méfiance, et, plus rarement, du respect à la révolte.

4.3. Un rapport genré à l'offre

Les difficultés à accéder aux informations et l'expérience d'une « exclusion administrative » comptent parmi les principaux motifs de non-recours exprimés par les personnes interviewées. Pour autant, ces deux types d'explications n'épuisent pas notre compréhension du phénomène. En effet, une part importante des récits recueillis évoque une « non-demande », à savoir le non-recours à une offre dont on connaît l'existence. La non demande peut être « intentionnelle » ou « subie ». Elle renvoie dans tous les cas à un mécanisme d'appréciation de l'offre et, dans le cas de la non-demande intentionnelle, signale une attente de *justification* des principes et des normes qui sous-tendent l'action publique (Warin, 2018). Elle implique aussi que ces normes se confrontent aux normes des bénéficiaires potentiels. Dans leur étude sur la légitimité populaire de l'état social suisse, Christian Staerkle, Patricia Roux, Christophe Delay et Laviania Gianettoni ont montré, au début des années 2000, que la population était favorable à un État social fort, mais avec des variations selon les prestations. Ils notaient que dans le domaine de l'aide sociale, la majorité de la population était favorable à augmenter les budgets, mais aussi à une forte conditionnalité (ciblage des prestations, exigence de réinsertion, un contrôle des abus notamment (Staerklé, Delay, Gianettoni, & Roux, 2007). Il est donc essentiel de cerner les contours de cette non-demande au regard de la perception de l'offre et de ses bénéficiaires plus particulièrement dans le contexte du canton de Genève, dont on a certes vu la complexité du régime de prestations, mais aussi sa relative générosité et son orientation vers la réinsertion professionnelle.

Dans cette dernière partie, nous proposons une première exploration de nos données sous l'angle du rapport que les personnes rencontrées entretiennent avec l'offre publique de prestations financières. De fait, la force des normes sociales se manifeste de façon massive dans les entretiens, dès lors que le rapport des individus aux aides financière fait l'objet d'attention. De manière générale, le fait d'être dépendant de l'État plutôt mal vu dans un pays dominé par les idéologies libérales et conservatrices. Dans ce contexte, le non-recours apparaît d'abord comme un refus de la disqualification sociale associée au statut de bénéficiaire de prestations sociales. Cependant, le non-recours se vit aussi dans un registre « positif », comme une façon d'affirmer ses valeurs – autonomie et responsabilité– et de se montrer fidèle aux valeurs familiales. Par ailleurs, les entretiens mettent en évidence un rapport genré aux normes et aux prestations financières, qui se comprend dans le cadre d'une expérience genrée de la précarité, mais qui laisse aussi transparaître la mobilisation de modèles normatif de la masculinité. Ces premiers résultats –dont on soulignera le caractère original mais encore exploratoire- laissent supposer l'existence de formes genrées de non-recours.

4.3.1. Un refus de la disqualification sociale

Selon Serge Paugam, le concept de disqualification sociale renvoie à une double expérience sociale. Il caractérise en effet à la fois « *le processus de refoulement hors du marché de l'emploi de franges de plus en plus nombreuses de la population* » et « *les expériences vécues de la relation d'assistance qui en accompagnent les différentes phases* » (Paugam, 2005, p.58). Or, un des intérêts du travail de Paugam est précisément de mettre en évidence la manière dont les personnes en voie de disqualification résistent à la dégradation de leur statut: «*Il s'agit de reconnaître la possibilité d'une négociation de la disqualification sociale ou, en d'autres termes, l'existence d'une marge d'autonomie à l'intérieur de laquelle les acteurs sociaux peuvent jouer.*» (Paugam 1991, p.49).

Alors que tout espoir de trouver ou retrouver un emploi n'est pas perdu et que l'intégration sociale est perçue à travers le prisme de l'intégration professionnelle, une demande de prestation financière pourra être vécue comme un marqueur d'infériorité insupportable. Dans les entretiens que nous avons analysés, le non-recours est d'abord décrit comme une manière d'éviter la honte associée à la dépendance. Par ailleurs, le discrédit associé à

la demande d'aide se reporte sur les perception des bénéficiaires de prestations, particulièrement les personnes à l'Hospice général. Dans ce contexte, le non-recours se comprend comme une stratégie visant à refuser ou négocier l'infériorité de statut associée au fait de demander une aide financière.

4.3.1.1 La dépendance honteuse

Dans leur généalogie du concept de 'dépendance', Linda Gordon et Nancy Fraser insistent sur la manière dont la dépendance a été construite, dans le contexte américain, comme le revers de l'autosuffisance garantie par le travail (Fraser & Gordon, 1994). Cette construction est aussi celle sur laquelle reposent les État sociaux basés sur des systèmes assurantiels, comme c'est le cas en Suisse, dans lesquels le droit aux prestations est principalement fonction des cotisations perçues sur les salaires. Dans un tel système, « *le travailleur tend à devenir le sujet social universel. On attend de chacun qu'il 'travaille' et 'se suffise à lui-même'. Sur les épaules de chaque adulte qui n'est pas perçu comme un travailleur pèse un fardeau d'autojustification plus lourd* » (Fraser & Gordon, 1994, p.324), traduit par Sennett (2011, p.72).

Ce fardeau d'autojustification pèse effectivement très lourd sur les épaules des personnes que nous avons interviewées. Le non-recours aux aides financières publiques est présenté par la plupart de nos répondant.e.s comme une manière d'éviter la honte associée au fait de demander une aide et de dépendre financièrement de l'État. Au regard de l'équation formulée par Gordon et Fraser, le fait de « se suffire à soi-même » semble peser plus lourd que celui de ne « pas travailler ». Ainsi, même les personnes relevant de la nouvelle catégorie des « travailleurs pauvres » (Crettaz, 2018) expriment leur réticence à bénéficier de prestations financières - y compris les prestations complémentaires familles, qui leur sont spécifiquement destinées.

4.3.1.1.1 De la honte à demander à la fierté de refuser

Au début des années 2000, Rossini et Favre-Beaudraz (2004) affirmaient que les personnes qui se refusent à mobiliser une aide publique en Suisse romande expriment la honte et le refus de la dépendance à l'État, les aides associatives étant selon eux mieux acceptées. Nos entretiens confirment cette analyse, en pointant toutefois l'importance que prend, dans ce contexte, *l'acte même de demander*. Par ailleurs, notre étude montre que les associations ne sont pas immunisées contre le fait que leur prestation puisse susciter ce même sentiment de honte.

En premier lieu, toutes les personnes interviewées évoquent la difficulté qu'elles éprouvent à demander, un acte associé à un sentiment de 'honte' de la dépendance, et ce quelle que soit la prestation concernée. Ce mot - 'honte ' - revient de façon récurrente :

> *Aussi, c'est une honte, je crois, pour beaucoup de nous qui ne voulons pas demander de l'aide. Ca fait… Ca nous baisse l'estime de nous-mêmes, non ?!? Surtout quand on a 60 ans…*
>
> Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-E01

> *Vous savez des fois pour moi, c'est compliqué d'aller demander de l'aide… c'est la honte… […] Mais je ne vais pas. Je ne vais pas. Je suis arrivée à un stade, je mettrai une banderole : « Trouvez moi un travail ! », même s'ils me foutent dehors de la maison ! Je ne vais pas. Je suis décidée ! Donc non ! Pour moi, c'est hors de question.*
>
> Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR01

C'est bien dans la demande que s'enracine la honte de la dépendance, comme la non-demande consacre la fierté de refuser une aide financière que l'on sait à portée de main. C'est le cas de cette femme qui affirme refuser désormais toute aide, après des années de précarité et d'expérience comme bénéficiaire. On retrouve dans ce refus de 'demander' les traces de l'ancienne « fierté de classe » évoquée par Hoggart : *« Sous l'expression 'je me débrouillerai tout seul', il y a souvent une fierté outragée. On ne veut pas croire qu'un membre d'une autre classe puisse comprendre les hauts et les bas de la vie d'un ouvrier. On ne veut surtout pas 'se faire remarquer', 'tendre la main', on veut se défendre de toute dépendance.* » (Hoggart, 1970, p.124).

Par ailleurs, ce non-recours aux prestations financières s'entend aussi ici comme la crainte de se voir catalogué comme « pauvre ». Pour une part, il s'agit de ne pas exposer sa situation de pauvreté. On peut en effet imaginer que c'est la pauvreté même qui est honteuse. Comme le soulignait Serge Paugam au début des années 2000, la pauvreté tend à se cacher dans un pays dans lequel le travail est considéré à la fois une vertu et une vocation (Paugam, 2005, p.157). Mais la non demande (au sens premier du terme) va au-delà du fait de vouloir cacher une situation objective. Il s'agirait alors plutôt, grâce au non-recours, de refuser d'appartenir à la catégorie même des pauvres – de refuser de devenir pauvre. Comme le résumait Georges Simmel: « *Ainsi, ce qui fait que le pauvre est un pauvre, n'est pas l'état de besoin dans lequel il vit. Au sens sociologique du terme, est pauvre uniquement celui que son besoin porte à être assisté*. » (Simmel, 2009, p.85). Ainsi, la plupart des personnes interviewées affirment, lorsqu'on leur pose la question, ne pas se considérer comme « pauvres », alors même que les conditions objectives de vie dont elles nous font part, tout comme le fait qu'elles bénéficient pour certaines de prestations sociales sous conditions de ressource, les situent en dessous d'un seuil mesurable – absolu ou relatif – de pauvreté.

Enfin, nous verrons l'importance que les personnes interviewées accordent à la valeur d'autonomie et, plus particulièrement, à la valeur « travail ». Dans ce contexte, la honte à demander s'enracine dans le sentiment associé de ne pas « vouloir » ou « pouvoir » travailler. S'il est honteux de demander une aide financière, la recherche d'un emploi s'inscrit, elle, dans la norme. De ce point de vue, un thème fort ressortant des entretiens – et particulièrement nous le verrons, des discours des femmes - est celui de la *demande de travail*. On l'entend dans l'extrait d'entretien précédent, la demande se mue en revendication (« J*e mettrai une banderole : 'Trouvez-moi un travail !'* »). Ainsi, on peut envisager de se tourner vers l'État, on peut se projeter comme demandeur légitime, mais uniquement en tant que « demandeur de travail » :

> Ça vous met dans une position difficile, une position désagréable…
>
> *J'ai… je ne sais pas si… si j'arrive. Je ne pense pas que j'arriverais à toquer à la porte. S'ils me donnent un travail. Si je peux y aller, c'est que je peux demander un boulot. Mais pas de l'argent.*
>
> Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR01

4.3.1.1.2 De la honte à la crainte de la stigmatisation

Pour Vincent de Gaulejac et collègues (2014) la honte provient du décalage existant entre l'image que l'on a de soi-même et l'image négative renvoyée par autrui. Cette image négative des bénéficiaires d'aides sociales a fait l'objet des premiers travaux sur le *Welfare Stigma*, qui ont montré comment les minorités noires aux États-Unis (et notamment les mères pauvres) ne participaient que peu aux programmes sociaux leur étant destinés (Harrington, 2012) du fait d'une forte stigmatisation qui manifestait aussi une forme de « racialisation » de l'État social et de la pauvreté (Warin, 2012). Ce phénomène de stigmatisation sociale de la pauvreté tend à se renforcer aujourd'hui, alors même que les inégalités se creusent. Taylor-Gooby est revenu récemment sur ce « paradoxe », montant qu'en Grande Bretagne, dans les discours médiatiques comme dans l'opinion publique, on observe, ces dix dernières années, un déclin dans le degré de sympathie à l'égard des pauvres et une tendance croissante à qualifier les personnes sans emploi de « fainéants ». Les discours politiques quant à eux parfois reflètent et parfois anticipent l'opinion publique (Tayor-Gooby, 2013).

Dans le contexte suisse aussi, un fort stigma s'attache au fait d'être à l'assistance publique, renforcé par la prégnance d'un discours sur les « abus » (Frauenfelder & Togni, 2007). Ainsi, parmi les 356 personnes de différents cantons alémaniques interrogées par téléphone dans le cadre de leur enquête, les chercheurs de la HETS de Berne soulignent que la honte (« Schamgefühle ») mais aussi la peur de la stigmatisation sont mentionnées par plus de la moitié de cas (Neuenschwander et al., 2012). Cette crainte de la stigmatisation est souvent reliée au caractère *ciblés* des prestations. De manière générale, Philippe Warin rappelle que, selon les travaux comparatifs des systèmes de protection sociale, « plus les prestations sont ciblées, plus la réductions des

inégalités qui peut en résulter est faible » (Warin, 2006, p.72). Ce serait notamment le cas des prestations familiales en espèce ciblant les plus pauvres, qui ne seraient pas efficace à réduire les inégalités et la pauvreté des enfants.

Une partie de l'explication tiendrait dans un processus de stigmatisation associé à la conditionnalité des prestations. Ces dernières en effet exigent que la personne « prouve » son incapacité à subvenir seule à ses besoins ce qui rapproche la démarche de l'assistance. Mais d'autres mécanismes sont aussi en cause, liés à la culture politique de suspicion à l'égard des bénéficiaires de prestations sociales, qui prévaut notamment dans les pays anglo-saxons mais dont on retrouve traces en Suisse aussi. Dans cette perspective, la récente enquête menée dans le canton de Berne (Hümbelin, 2016) a ainsi permis d'associer l'importance des taux de non-recours dans les communes bernoises à l'importance locale du parti de droite conservatrice (UDC), ouvertement opposé à l'aide sociale.

En plus des références à la honte, qui témoignent d'une forme d'intériorisation du stigma, on trouve dans nos entretiens plusieurs références au rôle que joue la *crainte du regard d'autrui* dans la non- demande. Ainsi, dans le cas de l'aide sociale dispensée par l'Hospice général ou par des associations caritatives – à savoir dispensant des prestations d'assistance et non d'assurance - cette explication par la honte se double parfois d'une crainte explicite du jugement des autres:

Moi de mon point de vue, c'est parce que j'osais pas... voilà. Le sentiment de honte, quand même.... (…). Et puis peut-être que c'est... Je sais pas comment dire... ça... ce sentiment de honte en fait, pour moi c'est ça. De pas pouvoir s'assumer soi-même... Du coup on a peur du jugement des autres, donc on va pas aller s'adresser à ce genre de services .

Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR21

Ce jugement peut être anticipé, comme c'est le cas ici, comme un jugement porté sur la situation de dépendance elle-même. Dans d'autres cas, la crainte du jugement est explicitement liée au fait d'être « vu ». Cette crainte d'être « publiquement exposé » (*public exposure*) se révèle comme un puissant mécanisme de dissuasion de recourir aux prestations sociales selon les récents travaux expérimentaux (Friedrichsen, König, & Renke, 2016). Ainsi, selon Gideon Yaniv, le crainte du stigma par « exposition publique » est plus efficace à produire du non-recours que la crainte d'une sanction en cas de recours « abusif » (Yaniv, 1997). Comme le rappelle Philippe Warin, la stigmatisation peut aussi être utilisée comme un mécanisme volontaire de dissuasion (Warin 2018b).

Dans cet extrait d'entretien, cette femme évoque ses tentatives avortées d'aller chercher des produits alimentaires en utilisant les bons reçus de Caritas. La honte de demander de l'assistance se double clairement de la peur d'être reconnue, particulièrement dans une mise en scène évocatrice : celle de « la soupe populaire » :

Quand je vois les personnes qui sont là, c'est des personnes qui sont fatiguées, qui sont… si quelqu'un me croise c'est une honte pour moi. Je veux dire…

D'être en même temps que ces gens en fait ?

Oui, mélangés… classés comme ça… non mais non ! C'est vrai, sachant que les gens me connaissent, connaissent ma famille et puis moi j'ai toujours travaillé pour subvenir à mes besoins et du coup tomber comme ça, j'ai dit non, c'est juste c'est difficile. Et puis des fois quand on arrive là, la façon dont…. tu as l'impression que peut-être qu'on te dévisage, peut-être qu'on… on va penser que c'est parce que tu veux rien faire de ta vie…

Oui… c'est une peur que vous avez, une crainte que vous avez ou ça vous est déjà arrivé ?

Ca n'a… ça….oui la façon de s'aligner comme une soupe populaire, je trouve c'est le genre de soupe populaire… ! (rires)

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

4.3.1.1.3 Les points de bascule

La honte à demander, renforcée –dans le cas de l'aide sociale ou des associations caritatives par la crainte de la stigmatisation. Selon de Gaulejac, la honte paralyse l'action. « *La honte provoque sidération et blocages, le sujet ne sait plus quoi faire, ou n'ose plus agir. Elle engendre une inhibition qui détruit de l'intérieur les capacités d'action du sujet*. » (de Gaulejac et al., 2014, pp 220-221). Comme l'ont monté les travaux sur le *Welfare stigma*, ce type de non-recours est associé à une faible estime de soi, pouvant conduire à « un repli sur soi, qui peut amener les individus à perdre de vue l'idée même de leur droit et ainsi, de leur citoyenneté sociale (Warin, 2010a).

Les récits que nous avons recueillis ne nous semblent pas relever de ce cas de figure de « perte du droit d'avoir des droits » Au contraire, à l'instar de ce que nous avons observé dans le rapport à la connaissance et dans le rapport aux administrations, le thème- explicite ou latent- dominant les discours recueilli – chez les suisses comme chez les étrangers - est celui de la *volonté d'intégration.* L'intégration par le désir de s'informer et comprendre, l'intégration par le raccrochage aux droits et la reconnaissance institutionnelle, l'intégration enfin par la volonté d'incarner les normes dominantes du bon citoyen helvétique. Si la peur de la honte - et de la stigmatisation – s'impose comme justification de la non-demande, le sentiment de blocage peut pourtant être dépassés. Plusieurs personnes témoignent ainsi à la fois de leur réticence à demander, du sentiment de honte et du fait qu'elles se sont finalement décidées à déposer une demande.

La recherche nord-américaine, comme le rappelle Philippe Warin (Warin, 2010a), « a montré que le collectif protège les individus de la culture ambiante du soupçon ». Dans cette perspective, l'appartenance à des réseaux d'entraides ou à des communautés pourrait permettre de résister à la stigmatisation. Nous ne sommes pas en mesure de proposer ici une analyse des facteurs qui favorisent ce recours au droit dans un contexte de honte sociale. Il est clair cependant que le point de bascule vers la demande peut être vécu de manière plus ou moins difficile. Nous avons notamment trouvé trace d'une thématisation « tragique » de cette expérience de recours aux droits- en tant que basculement de nature radicale –sortie violente d'un dilemme poussé à ses extrémités. Dans ces récits, les personnes expliquent s'être senties acculées dans leurs derniers retranchements et avoir résisté « jusqu'au bout » à la perte de statut - voire d'identité sociale – qu'elles associent au fait d'être à l'aide sociale.

Ainsi, cette femme, évoquant à demi-mot des pensées suicidaires nomme « le point animal », ce moment où l'absence d'alternative et la nécessité d'assurer le quotidien de son fils l'ont finalement fait préférer l'Hospice général à la mort. Les mots sont forts : « Ou tu vas, ou tu n'es plus ». Elle avait esquivé à plusieurs reprise la question de savoir « ce qui l'avait finalement décidé à demander l'aide sociale ». Changeant de tactique, l'intervieweuse a alors demandé si elle se souvenait du « moment » où elle avait pris cette décision. Immédiatement, les images de ce moment où sa vie n'a visiblement tenu qu'à un fil sont remontées et l'entretien a dû être momentanément interrompu pour laisser l'émotion soulevée par la question se dissiper.

> *Là vous savez, ce sont des situations qui arrivent, que là j'ai dit, je suis au point animal. J'arrive animal. Qu'est-ce que c'est animal ? Vous considérez rien de vous, vous simplement ce que vous nécessitez, ce que vous pensez, ce que vous sentez, donnez, ciblez. Ou tu vas, ou tu n'es plus. […]. Alors là, vous entrez dans un chemin qui sera très difficile de retourner, s'il va y avoir un retour. Ou vous entrez à l'Hospice général pour une demande d'aide qui sera, qui doit être pratique. Là vous allez, il n'y a pas d'autres moment. Ce point que je dis, c'est ce point animal.*
>
> Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

Un autre moment de bascule de nature radicale est indirectement décrit dans le cadre d'un entretien avec une mère de trois enfants, vivant seule, qui explique avoir préféré renoncer à son emploi que de risquer de perdre ses enfants. Dans son récit, où elle évoque son travail à l'Hôpital cantonal, ce sont bien, une fois encore, les enfants qui sont au cœur du dilemme : il s'agit de « travailler pour ses enfants » et de « cesser de travailler pour ses enfants » -en l'absence de mode de garde acceptable :

Pour ses enfants, ils se tuent au travail, ils rentrent tard la nuit. Parce qu'il y a des mamans qui refusent ce que je suis en train de vous dire, d'aller au social, ils sont prêts à tout accepter quitte à ce qu'ils abandonnent les enfants….

Pour ne pas aller au social vous dites ?

Oui pour pas aller au social, ils sont prêts à aller travailler même si il faut sacrifier les enfants, laisser chez le voisin, laisser, balader les enfants n'importe comment. Et ça un enfant, je pense, tout petit ne peut pas comprendre ce qu'il se passe. Parce que quand il rentre et tout, il ne trouve pas sa maman. J'ai tellement pleuré ce jour on est venu me donner ma fille à l'hôpital à 22 h 30, j'ai dit que non c'est juste plus possible. Je ne peux pas. Moi ça m'a… j'ai demandé, je me suis agenouillé devant ma fille pour lui demander pardon parce que c'était… (pleurs)… c'était vraiment… excusez-moi…

Là ils vous l'on ramenées et après, vous avez pu rentrer avec elle…

Oui ils m'ont accompagné ici. Parce que je me vois pas perdre mes gosses, je me vois pas.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

La crainte de se voir retirer ses enfants est présente en filigrane dans au moins un second entretien de ce type. Bien qu'on ne puisse pas toujours le relier, comme le fait cette dame, à la question du recours ou du non-recours - il est clair que cette *« protection rapprochée »* générée, semble-t-il, par des soupçons de maltraitance parentale - tend à inciter les personnes à suivre les directives des travailleurs sociaux – quitte à rationaliser ces options qui n'en sont pas vraiment, par la suite, en mobilisant les normes de parentalité ou les valeurs sociales dominantes.

On le constate, la honte est le sentiment premier associé au fait de demander une prestation financière. Si cette honte se double, dans le cas des prestations d'assistance par une conscience de la stigmatisation associée au statut de bénéficiaire – il n'en reste pas moins que l'acte de demander est toujours thématisé comme l'expression d'une honte, voire –lorsque le choix devient impossible- d'une humiliation. Ce résultat plaide pour une automatisation de l'octroi des prestations sociales - sous un angle nouveau. L'automatisation est en effet souvent défendue dans l'idée de dépasser les barrières liées à l'information ou dans le but de rationaliser la gestion publique ou afin d'alléger les procédures administratives pour les bénéficiaires potentiels. Ici, l'automatisation de l'octroi des prestations devient un moyen permettant aux bénéficiaires de « garder la face » - une marque d'estime sociale de la part d'État.

4.3.1.2 Un mécanisme de détournement du discrédit

Serge Paugam identifie dans les entretiens qu'il a menés dans des quartiers défavorisés ce mécanisme qu'il nomme le « *détournement du discrédit* ». Ainsi, des familles sont systématiquement déconsidérées, deviennent des boucs émissaires. Cette catégorisation est, pour Paugam, « *un moyen utilisé par la plupart des ménages assistés pour donner d'eux même une image plus favorable et avoir le sentiment d'appartenir à un groupe respectable qui n'a pas pour autant d'existence réelle.* » (Paugam, 1991, pp. 220-221). Il décrit notamment le détournement du discrédit vers l'étranger, un procédé qui permet de relativiser l'infériorité sociale (les étrangers étant plus bas dans la hiérarchie) et de « conjurer les reproches de défaillance sociale ».

4.3.1.2.1 Les figures de « l'assisté »

Nos analyses montrent aussi, comme nous allons le voir, l'existence d'un discours discréditant envers les étrangers. Ce type de discours est identifiable dans le récit des personnes - elles-mêmes de nationalité étrangère d'ailleurs - au moment où, poussées dans leurs retranchements durant l'entretien, elles expriment leurs doutes sur la légitimité de certains bénéficiaires de l'aide sociale. La question des étrangers est toujours associée à une des figures discréditées des assistés, celle du « profiteur ».

Ainsi, le thème qui s'impose avec force est plutôt, en amont, celui d'une déconsidération de la catégorie des bénéficiaires de l'Hospice général et, parfois, des bénéficiaires de prestations d'associations comme Caritas. Une déconsidération des « assistés » en général. Malgré des entrées en matière toujours précautionneuses, les discours recueillis décrivent ces personnes de manière généralement péjorative – quand bien même ces discours

sont pour la plupart tempérés par l'expression d'une certaine bienveillance envers celles et ceux qui en « ont vraiment besoin ». Précisément, c'est la formulation même de cette division entre ceux qui ont vraiment besoin et les autres qui sert de base à un mécanisme de détournement du discrédit.

A la question « Qu'est-ce que vous pensez des personnes qui sont à l'aide sociale ? » la plupart des personnes commencent par refuser de vouloir juger (alors même qu'on ne leur demande pas de juger) et relativisent en invoquant la multiplicité des situations. Par la suite, cependant, toutes déclinent une typologie dont les figures marquantes sont bien exprimées dans cet extrait et dont la figure structurante est la référence au comme la référence explicite au « vrai besoin » et ce qu'elle sous-entend, qui se retrouve dans presque tous les commentaires recueillis sur les personnes bénéficiaires de l'Hospice général:

C'est très varié. C'est très varié, il y a des personnes qui vont parce que voilà, il y a des personnes qui vont parce qu'ils ont vraiment besoin, parce que vraiment ils passent par un mauvais passage et puis c'est absolument nécessaire de le faire et puis il y en a d'autre qui vont parce que ça les arrange dans le sens c'est le moins compliqué parfois d'être soutenu et puis voilà, que de trouver des petits boulots merdiques et où on va arriver à peu près au même résultat. Il y a d'autres qui c'est vrai…il y a aussi des gens qui profitent du système, ça, c'est sur.

Femme de 45 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR02

Le détournement du discrédit nous semble à l'œuvre afin de marquer son appartenance à la catégorie des personnes incarnant les valeurs socialement valorisées – parmi lesquelles se distinguent la force, le travail et l'honnêteté. Ainsi, on peut organiser, de façon certes simplifiée, une typologie des images de l'assisté autour des **trois F** : le « faible », le « fainéant » et le « fraudeur ».

Ainsi, en premier lieu, la personne au bénéfice de prestations de l'Hospice général est perçue comme « **faible ».** Bien qu'elle soit légitimée à demander par la nécessité (« ceux qui ont vraiment besoin »), le fait d'être dans le besoin fonctionne comme un stigmate. Ne pas être à l'aide sociale est signe d'une certaine capacité de résistance, d'une force dont se revendiquent les femmes autant que les hommes, même si le sens donné à ce terme apparaît en deuxième lecture genré (voir section 4.3, p.103). A l'inverse, le besoin d'aide lui-même peut être perçu comme un signe de faiblesse – y compris pour soi-même:

Alors je crois que pour être bien honnête avec vous, je pense que les gens qui vont à l'Hospice général sont faibles. Et là, je crois que ça c'est maintenant, en parlant avec vous, je parle de ça, j'ai découvert que ça me gêne aussi d'être faible. De me voir comme une personne faible.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

D'autre part, une image de déchéance sociale est fréquemment associée aux personnes considérées comme assistées. Elles sont parfois assimilées à des « handicapés », des « drogués » catégories dans lesquelles aucune des personnes rencontrées ne souhaite se reconnaître. L'élément qui ressort le plus fortement de ces descriptions est l'absence de perspective chez ces personnes – par contraste avec l'espoir que cherchent à maintenir nos interlocutrices et interlocuteurs. Cette vision des assisté.e.s *sans avenir* se projette particulièrement sur les bénéficiaires de l'Hospice général, mais aussi sur ceux qui bénéficient de certains services d'association comme Caritas – réactivant les perceptions misérabilistes de la charité. Dans le cas de l'Hospice général, cette image de déchéance sociale s'intègre parfois dans l'évocation d'un engrenage qui contribuerait à tuer toute velléité de s'en sortir par soi-même. Cette crainte d'être entrainé dans une spirale de la dépendance a été bien mise en évidence par Serge Paugam dans son étude sur les personnes touchant le revenu minimum d'insertion (RMI) en France.

Paugam montre que lorsqu'ils touchent des prestations, les personnes souhaitent en sortir le plus rapidement possible, reproduisant dans leur discours les jugements moraux à l'encontre des « profiteurs » (Paugam, 2005). Nos entretiens confirment ce résultat tout en le nuançant.

Par contraste avec la catégorie des « faibles », la seconde catégorie identifiée est constituée plutôt par des ***« fainéants »*** (même si le mot n'est, en l'occurrence pas prononcé en entretien) que par des profiteurs. C'est ainsi la voie de la *facilité* qui serait choisie, par contraste avec la voie de la nécessité. Ainsi, cette seconde grande catégorie repoussoir qui ressort des descriptions personnes touchant l'aide sociale, est celles des personnes sont à l'aide sociale « parce qu'elles en ont envie » :

La première question, c'est de savoir ce qui vous a motivé au fond à participer à cette étude.

Ben d'expliquer en somme… d'expliquer pourquoi… pourquoi je n'ai pas forcément envie de bénéficier d'une aide sociale.

Oui. Donc c'est directement votre cas alors : vous n'avez pas envie de bénéficier d'une aide ?

Non, moi j'ai pas envie de bénéficier d'une aide sociale. Je préfère laisser ça à ceux qui en ont besoin ou ceux qui en ont envie.

Homme de 35 ans, originaire de Suisse, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR04

Cette représentation fait référence à cette zone assez floue, distincte de la fraude, dans laquelle les personnes à l'aide sociale trahiraient leur volonté de ne pas *s'efforcer* de s'en sortir, abusant ainsi de leurs droits en faisant preuve d'un certain opportunisme. L'opportuniste, c'est une personne qui « profite de ses droits », pour reprendre une expression utilisée spontanément par plusieurs personnes dans les entretiens. Ainsi, ces personnes feraient le choix de la facilité, tout en ayant officiellement le droit de bénéficier d'une aide :

Et vous pensez quoi des personnes qui vont demander ? Vous pensez qu'ils ont le droit ? Qu'ils font bien ?

Alors ça dépend, chacun son éducation. Des fois, il y a des gens, je vais pas dire faibles, ils trouvent… mais ils vont vers la route la plus facile. Donc, j'ai pas d'argent, je vais à l'Hospice, c'est mon droit.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR01

Il est significatif que la question des abus à l'aide sociale s'invite dans les entretiens sans que nous n'ayons posé de question à ce propos. Toutes les personnes interviewées évoquent le sujet spontanément à propos des bénéficiaires de l'aide sociale, même lorsqu'il s'agit de se distancer de ces discours et alors même que nos interlocutrices et interlocuteurs se montrent plutôt précautionneux et évitent, dans un premier temps, de formuler des jugements. De nombreuses personnes disent ainsi connaître des gens qui abusent des prestations – ou en avoir entendu parler. Ce résultat est en phase avec les résultats produits par nos collègues de la HETS de Berne à savoir que plus de la moitié des personne de leur collectif (regroupant, rappelons-le, des personnes ayant demandé l'aide sociale) pensent que l'aide sociale est reçue par beaucoup de personnes qui *n'en ont pas besoin* (Neuenschwander et al., 2012). Cela ne signifie pas, à notre sens, que le discours (politique, médiatique) sur les abus à l'aide sociale a été *intériorisé* mais bien que ce thème des abus est utilisé, *mobilisé* comme un discours qui permet d'éviter de se retrouver soi-même discrédité.

La construction de cet assisté non méritant projette ainsi deux figures distinctes, selon la facette de son identité sociale que la personne souhaite mettre en évidence. La référence au « fainéant opportuniste » contribue à positionner la personne qui construit et mobilise cette catégorie comme son antithèse- une personne prête à résister et se battre jusqu'au dernier souffle avant de devoir se résigner, le cas échéant, à solliciter l'État. Une partie de ces discours nous semble recéler des traces de dolorisme – à savoir de valorisation de la souffrance – que l'on décèle habituellement dans les discours portant sur la maladie et la condition de malade. L'idéologie doloriste en effet consiste à trouver des vertus à la souffrance. Comme l'explique très bien Ruwen Ogien (2017), le dolorisme a des implications politiques. Dans la mesure où il tend à accréditer l'idée que l'être humain serait « condamné à souffrir », le dolorisme « *peut conduire les plus faibles, les plus dépendants, les plus pauvres, les plus gravement malades ou handicapés au fatalisme, c'est-à-dire le sort cruel qui leur est fait en société, comme si c'était le mieux qu'ils pouvaient espérer* » (Ogien, 2017, p.115). Le dolorisme pourrait aussi, selon Ogien, expliquer pourquoi l'accès aux aides peut se révéler limité – il évoque en l'occurrence la très lente diffusion des soins palliatifs dans le milieu médical ; mais le parallèle peut être tiré avec l'expérience de la précarité sociale. Dans la récurrence de

la référence au besoin qui seul rend légitime la demande, associée à la distanciation vis-à-vis de ceux qui « choisissent la facilité, en faisant valoir leurs droits, on retrouve trace de cette morale qui veux que seul celui qui aura beaucoup souffert sera méritant. Dans ce sens, il ne s'agit pas uniquement de ne pas être capable de travailler ou de s'en sortir par soi-même, il s'agit de montrer que l'on a préalablement à une demande d'aide, épuisé sa capacité de résistance. On retrouve ce mécanisme dans le non-recours aux prestations d'aide aux proches de personnes atteintes de maladie d'Alzheimer (Giraud & Lucas, 2018).

Une dernière figure, plus proche cette fois de la **« fraude »** est aussi évoquée dans les entretiens – souvent sous le terme de « ceux qui profitent ». Elle contribue à positionner celles ou ceux qui la mobilisent comme des honnêtes gens. C'est dans ce contexte que se manifestent des discours stigmatisant clairement les étrangers. Pour autant, il ne s'agit pas d'un discours tenu par des Suisses qui construiraient la catégorie repoussoir de « étrangers profiteurs » mais bien d'un discours tenu par des personnes elles-mêmes de nationalité étrangères, qui évoquent alors des nationalités ou des origines particulières. On retrouve un mécanisme de « distinction fractale », concept avancé par Susan Gal dans son analyse de la mobilisation de la dichotomie public/privé (Gal, 2004). En l'occurrence, c'est la division entre nationaux et les étrangers qui se voit rejouée à l'intérieur même de la catégorie des étrangers, créant des sous-catégories d'étrangers.

On voit dans un premier cas comment le discours, d'abord policé, puis nuancé, peut rapidement se libérer - encouragée en l'occurrence par l'interlocutrice - pour laisser émerger des accusations assimilant les « africains » « à l'aide sociale » au « trafic de drogue ».

Et vous, qu'est-ce que c'est votre vision des gens à l'aide sociale, à l'hospice général ?

Ben c'est vrai que… Maintenant c'est facile de juger… Mais il faut voir comment ils vivent. Parce qu'on peut dire par exemple, je sais pas…. les personnes… « les africains, les boliviens, c'est tous des gens qui ont bien profité de l'État », tout le monde peut le dire, mais je connais par exemple seulement des… J'écoute qu'il y a des personnes par exemple, d'un pays, sans dire le pays, que ces gens viennent à profiter. Mais moi je sais pas si c'est vrai ou si ces gens ont vraiment besoin de ces aides…

Vous entendez des fois des choses aussi sur les boliviens *?*

Non, parce que les boliviens sont pas beaucoup…

Les africains, peut-être ?

- Bon, c'est pas pour parler mal de ces gens, mais je comprends que ces gens-là ils trafiquent, de la drogue, mais moi j'ai pas vu, jamais. Il faut voir si c'est vrai ou pas, si vraiment ils ont besoin de cette aide ou pas, parce qu'il y a des gens qu'ils veulent pas travailler, ils veulent toucher cette aide, et d'autres ont vraiment besoin, alors …

Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants; BL-NR09

Dans un second cas, le profiteur, une personne là aussi construit comme « étrangère » bénéficie de prestation de l'aide sociale, tout en continuant à travailler au noir. Cette femme fait en l'occurrence référence à des personnes de son propre pays –ce qui lui permet de se positionner du « côté » des « Suisses » :

Parce que des fois je me réveille la nuit, je me réveille de trouille, je me dis, mais, je m'assoie… Je vous jure je m'assoie et je me dis : mais ces personnes… Elles sont au social, elles vivent très bien. Mais ils trichent. Ils font tout, ils vivent très bien. Moi ça fait des années que je suis à l'AI, j'ai jamais pensé aller travailler au noir. Jamais, parce que je me dis, si je suis pas capable de travailler, c'est que je ne suis pas capable de travailler. Pourquoi ces gens-là ils ont ce qu'ils ont ?

Ca vous semble injuste en fait ?

Injuste ! Injuste ! Ces gens-là, comme ils disent les Suisses, ils doivent être renvoyés.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Yvoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC NR22

Dans ces deux cas, la catégorie des étrangers *dealer* ou fraudant l'aide sociale est mobilisé pour construire la figure de l'étranger honnête, à la laquelle nos interlocuteurs (étrangers eux-mêmes) sont particulièrement attachés. Si on ne peut à notre sens pas parler ici d'une « intériorisation » de ce discours des abus, il nous semble là encore, que ce thème est « utilisé » au service d'un maintien de l'estime de soi – d'une

stratégie de détournement du discrédit. Pour autant, le second entretien permet de mettre en évidence que si la mise en avant de son honnêteté permet de maintenir son estime de soi, elle s'accompagne aussi d'un fort sentiment d'injustice, ce qui contribue à fragiliser à terme la posture de l'honnêteté.

4.3.1.2.2 Le non-recours comme refus du statut associé au bénéficiaire

Vincent de Gaulejac (2014) explique ce processus de différenciation et de hiérarchisation des statuts comme une manière de préserver son estime de soi en « attribuant au sujet une place qui ne soit pas la dernière ». Comme il le précise « *Ainsi, les 'vrais assistés', les 'vrais exclus' sont toujours les autres. En se différentiant des autres, de leur mauvaise image, on préserve l'estime de soi. Mais cette désolidarisation du groupe dont on partage la situation représente la privation d'une identité collective possible*. » (de Gaulejac et al., 2014, pp. 249-250).

Dans ce contexte, on comprend que ces personnes souhaitent conserver une distance vis-à-vis des institutions sociales comme des travailleurs sociaux. Cette volonté de distanciation s'exprime parfois explicitement. Ainsi, cette femme explique comment elle ne se reconnaît pas dans la catégorie des « bénéficiaires de l'Hospice général » et comment c'est ce hiatus-là qui l'a retenue de demander… avant de se décider finalement à entrer, alors même qu'une assistante sociale d'une association lui avait assuré qu'elle remplissait certainement les critères d'accès :

Alors, d'abord je suis allée à l'Hospice en fait. Je suis restée cinq minutes devant la porte à pleurer, à me dire 'mais qu'est-ce que je fous là' ?

Vous n'arriviez pas à rentrer en fait ?

Ha oui, j'arrivais pas à rentrer là, maintenant, parce que je me disais « mais c'est pas pour moi » en fait. J'ai pas besoin de… Enfin je suis pas la personne cible pour ça. Et puis D. P. elle m'avait dit 'mais si !'.

Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR21

Cette autre femme décrit un mécanisme comparable, en évoquant cette fois son recours à Caritas. Evoquant, comme nous l'avons vu préalablement, sa peur d'être reconnue, elle explique ici comment elle entend, par son non-recours, refuser d'appartenir à la catégorie sociale discréditée des bénéficiaires des associations caritatives : celles perçue comme regroupant des « malades » ou des « clochards », des « fainéants » et, surtout, des sans-espoir :

C'est difficile de demander ou de même se renseigner ?

Non de demander, d'aller comme ça parce que je sais que la plupart du temps les gens qui y vont sont… y ont un problème de santé ou sont clochards, sont je sais pas quoi, sont vraiment… Et je suis pas de cette classe-là, je ne me considère pas de cette classe-là. Je me sens vivante, je me sens… je suis pas une feignante et puis me retrouver là ça me fait… et du coup je ne peux même pas me résoudre….

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

L'assurance invalidité fait aussi l'objet de tel discours. Des situations de non-demande à l'assurance invalidité sont ainsi justifiées par un refus du statut associé aux bénéficiaires cette assurance, défini par trois de nos répondants comme une personne « vraiment malade » par contraste avec leur vision de leur propre statut. Ainsi, cette femme évoque un échange avec son assistante sociale de l'Hospice général :

Elle m'a dit : « On peut pas vous… On va vous payer pendant 3 mois. Après 3 mois, vous allez euh (hésite)… vous mettre à l'AI. » Mais, j'ai arrêté, parce que je ne veux pas prendre cette AI.

L'AI... Je ne sais pas, c'est comment l'AI … ?

L'AI c'est pour… l'invalidité, les gens malades… Non. Je suis quand même pas si malade… Non !

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06)

4.3.2. L'affirmation des valeurs d'autonomie et de responsabilité

La préservation de son autonomie est au cœur des stratégies des personnes qui interagissent avec les administrations sociales - y compris les personnes « assistées » (Duvoux, 2009). De fait, si la honte de devenir dépendant et la peur de la stigmatisation apparaissent comme un non-recours aux prestations financières, le non-recours se présente aussi – parfois chez la même personne - sous une autre face : comme une façon d'affirmer son autonomie, à travers la manifestation en acte d'un ensemble de valeurs. Ainsi, la réticence à demander de l'aide n'est pas uniquement thématisée dans sur le registre de la honte, elle se manifeste aussi de façon plus « positive », comme l'expression de ses propres valeurs ou comme l'expression d'une fidélité aux valeurs familiales.

4.3.2.1.1 Une affirmation de la valeur d'autonomie et de responsabilité

Le non-recours est toujours expliqué, dans les entretiens, en lien l'affirmation de la valeur de l'autonomie, entendue comme la capacité à se prendre en charge financièrement, et celle de la responsabilité individuelle, entendue comme le devoir d'assumer seul.e.s les conséquences de ses choix. Cette affirmation de valeurs apparait toujours en compléments aux autres types d'arguments avancés pour justifier le non-recours, et non pas comme une alternative. Elle permet de leur donner une coloration « positive ». Elle marque ainsi une volonté de se confirmer aux normes sociales dominantes, ou, plus exactement, une volonté de se présenter comme conforme aux normes. Comme le souligne Dubois (2015, p.145) en citant Goffman, il ne s'agit pas tant d'actualiser les normes sociales que de mettre en scène leur actualisation. Si cet acte prend son sens, on l'a vu, dans la crainte de rejoindre « l'autre bord », celui des « dépendants », il peut aussi se comprendre comme une démonstration. Dans ce sens, le non-recours – même s'il fait référence à une absence d'action- apparaît bien comme un acte, qui – sur la scène sociale - permet de prouver aux autres et à soi-même que l'on reste autonome:

Enfin je dois me prouver à moi même que je peux y arriver, quoi. Que je suis pas... Ouais, pour moi c'est très important.

Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfans ; JC-NR21

Ce père de famille, marié, explique comment le recours à l'Hospice général représente, à ses yeux, l'expression même de la dépendance « choisie » et de la « déresponsabilisation ». Il rattache l'expérience de son frère – dont il veut absolument se distancer – à celle d'une accoutumance à la dépendance, une normalisation de l'assistance. Dans son cas, même le lieu et l'heure du rendez-vous fixés à sa demande – à notre bureau à 9h du matin, nous expliquera-t-il par la suite, sont une manière de se prouver à soi-même (et aux chercheurs sera-t-on tenter d'ajouter) que bien que sans travail et sans revenu, il reste une personne « active », capable de « se lever le matin » :

Voilà moi j'ai mon grand frère, je sais très bien de quoi je parle. Lui ça fait 15 ans qui est à l'Hospice, il s'est séparé de sa copine. Il a 2 enfants à charge. Je sais très bien, je parle d'une situation que je vois même aussi, il est… à l'hôtel, chambre, colocation. Il contribue à la colocation, il contribue à la chambre d'hôtel. Ils ont payé la chambre d'hôtel pendant des années. Tout ça, c'est des choses… Moi aussi je pourrais dire par rapport à mon activité professionnelle actuellement qui viendra après, ça serait un bénéfice voilà. (…) Engranger des gains, avoir un loyer payé, avoir mon assurance maladie payée - vu le prix que ça coute actuellement… c'est que je me saigne pour mon assurance maladie je veux dire ! Ça serait magnifique, mais c'est pas la solution. La solution elle est de se bouger, de trouver, d'être actif, de se lever le matin, de se dire, qu'est-ce que je peux faire pour faire avancer ma situation.

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR04

Dans le discours des mères, la notion de responsabilité individuelle fait l'objet d'une extension de son champ d'application – elle ne fait pas uniquement référence à sa propre prise en charge financière, mais aussi à celle de ses enfants. En revanche, elle ne s'étend jamais à la situation du conjoint. Ainsi, cette femme mariée explique pourquoi elle ne souhaite pas demander les prestations complémentaires familles, mobilisant, là encore, les valeurs de l'autonomie et de la responsabilité individuelle :

Vous n'allez pas y aller….

Non… Je ne vais pas parce que je ne peux pas toquer à leur porte … Je ne veux pas.

Vous n'avez pas envie.

- Non.

Vous n'avez pas envie par ce que… par fierté ?

Par fierté…. [Pleurs] Par fierté je ne vais pas… parce que cela fait quand même quinze ans que je galère et j'ai plus envie de demander aucune aide…

Ces aides…vous ne voulez pas les demander par fierté ou ils vous demandent aussi trop d'informations ?

Ce n'est pas grave pour les informations car je suis très claire moi, j'ai tous les papiers nécessaires. J'estime que c'est moi-même plutôt à me nourrir et prendre la responsabilité de mes enfants.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants; JC-NR01

Dubois (2015) évoque à ce propos les marques de « bonne volonté administrative » qu'il observe chez les personnes qui se présentent aux guichets des institutions sociales et à travers lesquelles ces dernières expriment leur désir d'être considérées comme « de bons citoyens ». Cette « bonne volonté » se manifeste de façon flagrante dans le contexte des entretiens que nous avons menés. La plupart des personnes interviewées insistent en effet sur l'importance qu'elles accordent au fait de se montrer « ordonnées » dans la gestion administrative[128] et sur celle de « payer ses factures » - quand bien même elles admettent être fortement endettées. Et à l'instar de ce qu'observe Dubois (2015), ce discours s'inscrit dans une présentation de soi en tant que bon.ne citoyen.ne. Dans ce contexte cependant, et au-delà de la mobilisation de modèles normatifs et de l'effet performatif du discours, il nous semble que le non-recours lui-même, en tant qu'action ou non action - apparaît comme une manière d'incarner un ensemble de normes et de marquer ainsi une fidélité à des valeurs familiales.

4.3.2.1.2 L'affirmation de valeurs familiales

La famille est un lieu de socialisation et selon certains auteurs, la transmission familiale de certaines normes, valeurs ou pratiques contribuerait à expliquer le non-recours (p. ex. Hamel & Warin, 2010). On retrouve cette hypothèse dans les travaux des années 1960 sur la « culture de la pauvreté » qui décrivent des attitudes de méfiance, de retrait et de critique vis-à-vis de l'État social. Transmises de génération à génération, ces représentations et ses attitudes contribueraient à perpétuer l'état de pauvreté (O. Lewis, 1963). Cette « culture de la pauvreté » serait ancrée dans la classes sociales ou dans les origines des personnes précaires (Duvoux, 2010). A cet argument s'est opposée l'affirmation politique conservatrice d'une « culture de la dépendance à l'État » que partageraient certaines catégories de population (migrantes notamment). Cette récupération du concept de culture de la pauvreté explique que la recherche dans ce domaine ait été mise en veilleuse durant plusieurs décennies (Duvoux, 2010).

Notre recherche ne permet pas de répondre à la question de l'existence ou non d'une culture de la pauvreté. Elle confirme simplement l'importance du thème des *valeurs familiales* dans les récits des personnes non-recourantes – qui inscrivent ainsi le non-recours dans le cadre d'une forme de tradition familiale. D'une part, en ligne ascendante, il s'agit de rester fidèles aux valeurs transmises par ses parents (travail, force, indépendance) - père ou mère – dont la capacité à faire face à des situations de précarité est mise en évidence de plusieurs récits. L'exemple parental est alors déterminant. Parfois aussi, la norme familiale est convoquée directement :

Parce que moi en fait je suis quelqu'un déjà dans ma coutume on ne demande pas, on est très… Très fiers. On va chercher, et on porte même si on n'a rien quand on sort on doit sortir la tête haute. Et quand on rentre à la maison on laisse tomber le masque, on pleure. […]. Alors demander de l'aide c'est difficile pour moi. […] Parce que pour moi c'est gênant,

[128] Dans le contexte d'entretiens menés au domicile des répondants, certaines personnes montrent ainsi les différents classeurs dans lesquels elles rangent leurs dossiers.

c'est… C'est la honte. Dans ma famille ça se fait pas. Et c'est l'éducation aussi, c'est qu'on demande pas. On donne. Si on te donne, tu prends mais tu vas pas… demander.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR22

D'autre part, en ligne descendante, il s'agit de donner, par son action (donc par son « non-recours) le « bon exemple » à ses enfants : des normes de parentalité – genrées - sont alors convoquées pour justifier une non-demande. Ainsi, ce père de famille évoque sa fille, encore petite, mais qui, bientôt, sera en mesure de s'interroger sur le rôle social de son père. Comme le résume très bien sa formule : « être à l'Hospice général, c'est pas un métier », le père, par son comportement, doit incarner les valeurs du travail et de l'autonomie financière associé à son statut d'homme pourvoyeur de revenu.

Mais peu à peu elle va aussi prendre conscience de certaines choses. Elle va aussi poser certaines questions et moi je dois aussi, dans un certain sens je dois… Voilà sur certains sujets il faut que je puisse aussi lui montrer que c'est comme ça qu'il faut faire quoi. Qu'on ne peut pas non plus attendre toujours…

L'exemple en fait…

Voilà. Quand elle dit ah ben tu fais quoi, je peux pas lui dire écoute moi je suis à l'Hospice quoi. C'est pas un métier. En soit, je peux pas lui dire non plus que je bénéficie de l'aide sociale : « tu sais ma fille, la société elle pourvoie à tes besoins. C'est la société qui paie. Tu peux être au bénéfice de l'aide sociale, c'est tranquille, c'est cool ». (…) « Elle va venir, elle va comprendre. Ca c'est le travail de papa voilà quoi. Mais c'est pas « papa il est là parce qu'il fait rien » et pis « papa il fait quoi ? » Ben il est à l'Hospice général… Pour moi ça le fait pas. Je vais dire, le minimum c'est le travail c'est… enfin, il faut travailler pour gagner sa vie, pour payer à manger, pour payer le loyer…

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR04

4.3.2.1.3 Le non-recours comme éthique –ou le refus de l'optimisation sociale

Les personnes les moins formées et celles disposant de moins de ressources évoquent le non-recours comme le signe tangible de la préservation de leur autonomie et de leur attachement à un ensemble de valeurs, souvent considérée comme des valeurs familiales – notamment celle du travail et de l'indépendance. Il est probable que l'importance de cette thématisation traduise la surreprésentation dans notre corpus de personnes d'origine sociale modeste (notamment de migrants ayant un bas niveau de formation). En effet, nous discernons une manière distincte de rattacher le non-recours à un système de valeurs, que nous nommerons, provisoirement, le « non-recours comme éthique ». Ce thème se retrouve dans les récits émanant de quelques personnes qui, bien qu'en situation de précarité, disposent indéniablement de plus de ressources (en terme de capital culturel ou social). Il s'agit de personnes évoluant dans le monde académique ou artistique, au bénéfice d'un niveau de formation secondaire ou tertiaire. Il s'agit par ailleurs de suisse ou de personnes de nationalité étrangère vivant depuis longtemps en Suisse.

Dans ces récits, la précarité est décrite comme la conséquence d'un choix, ce qui n'est pas le cas dans la grande majorité des entretiens auprès de personnes de milieux modestes. Elle s'inscrit aussi dans un discours qui met explicitement l'accent sur la responsabilité individuelle. Comme l'explique ce père :

Le côté décider de faire une place pour une carrière artistique, tout ça, c'est pas non plus… c'est à peu prêt certain que ça ne va pas fonctionner financièrement

Homme de 39 ans, originaire du Portugal, Suisse, marié, vivant avec 1 enfant; JC-NR09

Le caractère « choisi » de la précarité telle qu'elle est décrite se retrouve donc dans les évocations de la « liberté » associée à ces statuts multiples et précaires –une personne dit « acheter sa liberté » de cette manière - mais aussi au sens où ces récits laissent transparaître une forme de confiance sociale - le fait de savoir que la *situation pourrait être autre*. Ainsi, cette précarité est constituée, à l'instar de celle décrites par des personnes moins formées, par un empilement et/ou une succession de différentes activités (« *Avec un peu mon bricolage »*) Cependant, elle est aussi associée à des avantages (*« Avec les avantages et la souplesse du bricolage »*). On

trouve ce même discours autour du choix de vie à assumer chez une personne du monde académique, chargé de cours à 30%. La séparation d'avec la mère de sa fille a été le point de départ d'un processus de précarisation. Le statut (et le salaire) de doctorant durant deux ans (avant une remise en couple) l'ont conduit à vivre dans des conditions précaires mais vécues comme les conséquences d'un choix. Par ailleurs, leur situation se distingue –y compris d'autres personnes de formation tertiaire- par le fait qu'ils ou elles évoquent *l'existence de ressources* pouvant *potentiellement* jouer un rôle protecteur. Ainsi, l'évocation d'un héritage attendu ou du réseau influent de la famille de sa femme, ou de parents susceptibles de leur offrir des vacances (et tacitement, de les soutenir en cas d'aggravement de la situation).

Dans ce contexte, le non-recours apparait aussi comme un choix – mais un choix qui serait dicté avant tout par une *forme d'éthique personnelle.* Nous parlons au conditionnel, dans la mesure où ces résultats doivent être pris avec précaution, en l'absence d'analyses plus approfondies. Il n'en reste pas moins qu'on trouve, dans ces quelques entretiens, des éléments absents des autres récits. En premier lieu, la conscience d'être en mesure de *« jouer avec le système »,* pour répondre l'expression utilisée par un de nos interlocuteurs. Ces entretiens convoquent des expériences attestant d'une maîtrise du système (parfois tentée de remords). Ainsi, un interlocuteur explique avoir « découvert » qu'il était possible, en Suisse, de ne pas payer son assurance maladie tout en admettant avoir, mais dans le cadre de son emploi « abusé de ce qui est possible », en l'occurrence « j'ai bien tapé dans le budget papier ». Il explique aussi que sa femme s'est mise au chômage pour deux mois, dans une logique d'entrée et de sortie du système apparemment très maîtrisée.

En second lieu, la crainte du contrôle, celle de *devoir rendre des comptes* est explicitement mentionnée, mais précisément dans l'idée qu'on découvre des ressources disponibles dont on pressent qu'elles pourraient poser problème. Cet extrait exprime toute l'ambivalence de cette posture de précarité, entre une position de « pauvre » et une position de « privilégié », une position de « ayant droit » et une position de potentiel « abuseur ». Indéniablement, la construction de la légitimité pose des difficultés spécifiques à ce type de « nouveaux précaires » :

Je dirais que j'avais pas envie de… J'avais pas envie de me mettre dans la posture de l'assisté social, et je visais vraiment 100% jugement moral quoi. C'était juste que j'avais envie de me dire bon ben j'ai les moyens d'être autonome même si ça me coûte mes économies… Je préférais m'acheter une baraque pour partir en vacances avec ces économies mais en même temps, j'ai ça et je vois pas pourquoi… En fait je vois pas pourquoi ce serait le contribuable de faire en sorte que je garde mes économies si tu veux. Je trouvais pas ça normal. Mais en plus le coût en terme d'investissement en temps, pour justement faire cette paperasse tout ça, j'avais pas envie de le faire. Et en l'occurrence ça m'aurait trop coûté en fait. C'était un peu les deux.

Homme de 35 ans, originaire de Suisse, Suisse, vivant seul, un enfant; JC-NR14

Le fait de se sentir « privilégié » se traduit aussi dans une forme de culpabilité qui transparait dans les récits dès lors que la question de la précarité et des aides publiques sont abordées. Dans ce contexte, le non-recours est thématisé – explicitement - comme un *acte éthique et politique.* C'est la troisième particularité de ces récits, qui mettent en forme une non-demande dans le cadre d'une éthique personnelle (formulée comme telle) – fortement liée à la conscience d'être « privilégié par rapport à d'autres » et non dans le cadre du constat qu'il est possible – si ce n'est probable en l'occurrence – qu'il ne remplisse pas (ou pas toujours) les critères d'éligibilité (notamment au regard de l'aide sociale). L'engagement politique revendiqué dans la justification du non-recours ne doit pas se comprendre en terme de parti ou d'engagement syndical, mais à travers une recherche de cohérence entre ses idées et ses actes concrets, comme le précise ce même père universitaire qui dit n'avoir jamais envisagé de demander une aide publique – pour des raisons « plutôt éthique, politique » :

Je dirais que c'est plus dans mes choix de vie ou… Quand j'ai un choix à faire je réfléchis de manière politique entre guillemets. Par exemple là, l'appartement que j'avais aux Pâquis, plutôt que le sous-louer ou le revendre à un pote, ou de le rendre à la régie, j'ai choisi mon homme de ménage qui est un clando Colombien qui peut pas avoir d'appartement sans sous-

louer au black. Ça me pose tout les problèmes du monde parce qu'il me paie une fois sur trois, parce qu'il se fait arrêter de temps en temps par les flics mais en même temps je sais que je l'aide quoi.

Homme de 35 ans, originaire de Suisse, Suisse, vivant seul, un enfant; JC-NR14

Le non-recours peut aussi être revendiqué comme permettant une forme d'apprentissage social. Cet extrait de l'entretien avec un musicien – qui dans son parcours fait part de situation de non-demande à l'aide sociale, mais aussi au SAM, allocations logement, bourse d'études ou allocations chômage – le montre, tout en résumant bien l'ensemble des dimensions discutées ici:

Je crois qu'il faut assumer quand même un minimum.

Ses choix de vie ?

Ses choix de vie quoi. Et puis s'y confronter plutôt que … en tant que musicien, si je bénéfice d'un logement de la gérance immobilière, que je travaille dans une école subventionnée, et que je reçois des subventions pour tous les projets artistiques que je fais, il y a quand même un moment ou l'intégralité de ma vie c'est de l'argent public.

Oui, et ça, ça te pose…

Oui ça ça me pose un problème oui.

D'un point de vue éthique ?

Oui d'un point de vue éthique, si c'est ça j'ai qu'à répondre à une annonce d'emploi fonctionnaire quelque part. Ça me semble plus… plus légitime quoi… Ça me semble… ça me semble ni juste éthiquement ni positif personnellement. Je préfère me confronter un petit peu…

A tes choix de vie… ?

A mes choix de vie et puis au… oui me confronter… apprendre des choses en me confrontant à certaines difficultés qui sont communes pour d'autres gens.

Homme de 39 ans, originaire du Portugal, Suisse, marié, vivant avec 1 enfant; JC-NR09

4.3.3. La pertinence de l'offre: une expérience genrée de la précarité

Au-delà de la force symbolique que les personnes rencontrées accordent au fait de ne pas demander d'aide, les récits recueillis nous semblent exprimer un rapport genré au non-recours. En effet, les femmes et les hommes tendent à appréhender différemment leurs situations de précarité ainsi que le fait de recevoir une aide financière. D'un côté, hommes et femmes vivent des situations objectivement distinctes, de par le caractère structurellement genré du marché du travail et de la répartition des tâches de soins aux enfants en Suisse; de l'autre, ils ou elles se décrivent en référence à des modèles du masculin ou du féminin. Sur la base d'une première analyse exploratoire de nos données, nous émettons l'hypothèse que non-recours aux aides publiques, qui prend son sens dans ces différents contextes de vie et dans ces différents modes de justifications, doit se comprendre comme un phénomène genré. Cette lecture genrée nous rend attentif à une forme de non-recours qui n'était pas apparente jusque-là : une non-demande liée à une critique de l'offre elle-même.

4.3.3.1 Des perceptions genrées de sa situation de précarité

La dimension subjective du rapport à la précarité a été à ce jour peu étudiée sous l'angle du genre (Bozec & Réguer-Petit, 2015). Or, on a vu dans les récits précédents l'importance que les femmes comme les hommes accordent à la norme de l'indépendance financière lorsqu'ils ou elles évoquent leurs situations de précarité. Cette dernière est en effet décrite sur le registre des difficultés quotidiennes, mais elle est aussi vécue comme un risque de déviance vis-à-vis la norme sociale d'indépendance. Dans ce contexte, le non-recours apparaît comme une manifestation de conformité à la norme. Toutefois, les efforts décrits pour se maintenir en tant qu'individus financièrement indépendants se rattachent souvent à des modèles normatifs genrés. Ils prennent par ailleurs leurs sens dans une perception de sa trajectoire de précarité qui reflète les inégalités sociales entre les sexes.

4.3.3.1.1 Projection dans une trajectoire descendante : la précarité au masculin

Malgré la diffusion des normes de l'égalité et malgré la dynamique d'égalisation des droits entre hommes et femmes dans le domaine de la protection sociale en Suisse - une tendance marquée à la fin des années 1990 / le début des années 2000 (Giraud & Lucas, 2009, 2014; Martin, 2002) - des modèles normatifs genrés peuvent et sont fréquemment mobilisés dans la manière dont nos interlocuteurs expriment leur identité sociale.

Ainsi, l'expérience de la précarité des hommes est marquée par une préoccupation première : rester capable de gagner leur vie celle de leur famille. De fait, c'est leur identité professionnelle qui est convoquée en premier dans les récits, avant leur identité de père. En effet, la précarisation de leur identité professionnelle menace directement leur statut social de pourvoyeur de revenu. Un statut qui peut se comprendre dans un contexte de distributions des tâches au sein de la famille, mais aussi, plus généralement, comme une référence masculine à la citoyenneté :

Je veux pas que les impôts me payent pour ne rien faire. Je veux payer des impôts. […] Moi j'ai pas envie qu'on me paye à ne rien faire, j'ai envie de payer pour aider les autres à pouvoir s'en sortir. Vous comprenez ?

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant ; BL-NR04

Comme l'écrivait Hernes, c'est autour de la figure du travailleur – au masculin – que s'est, historiquement, construite la citoyenneté. « The social democratic citizen is the citizen worker**,** a male family provider, a working-class hero. *His* rights, identities and participation patterns were determined by *his* ties to the labour market and by the web of associations and corporate structures wich had grown up around this ties » (Hernes, 1988, cité par Orloff, 1993, p. 308).

La première des identités mobilisée dans les discours est **l'identité professionnelle.** Ainsi, la plupart des hommes rencontrés font abondamment référence à leur ancien emploi (lorsqu'ils l'ont perdu), à leur(s) emploi(s) (lorsqu'ils en ont un ou plusieurs) ou à leur stratégie pour retrouver un emploi (y compris en indépendant). Les discours s'orientent clairement autour de ce thème central – particulièrement celui de l'emploi perdu et de la perte de statut associée. Cette identité professionnelle –si centrale dans les récits masculins - apparaît précarisée non seulement par la perspective de disqualification sociale associée à la perte de l'emploi, mais aussi à la disqualification qui peut être associée à une trajectoire de migration (surtout extra européenne). On voit dans cet extrait comment la première identité professionnelle - qualifiée - s'impose dès le début de l'entretien avec un père de famille péruvien, travaillant à Genève comme ouvrier dans le bâtiment :

Justement, pour situer un petit peu votre parcours, vous n'êtes pas originaire de Genève si j'ai bien compris ?
Oui je suis péruvien.
Vous venez du Pérou.
Au Pérou je suis avocat là-bas.

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfant; JC-NR26

Par ailleurs, l'identité professionnelle se précarise elle-aussi dans la fragmentation des activités rémunérées nécessaires à la survie – activités que ces personnes tentent de réunir au sein d'une identité générique préservée, celle de pourvoyeur de revenu. Cette fragmentation se lit bien dans cet échange avec un père de famille d'origine bolivienne qui décrit ces sources de revenu. L'intervieweuse, cherche – laborieusement – à raccrocher un statut principal à ces activités:

Moi, je fais le ménage, le nettoyage dans un cabinet dentaire, tous les soirs, tous les jours. Et voilà…
C'est quel pourcentage ?
50 %. Et je suis peintre. Depuis que je suis arrivé ici, j'ai commencé…
C'est votre métier ? C'est peintre ?
Oui, c'est mon métier. Mais je trouve pas un travail fixe dans la peinture. Je travaille temporaire… A l'appel.
En plus de votre travail de nettoyage ?
Oui.

Et c'est payé combien ce travail de nettoyage? Avec un mi-temps, vous touchez combien ?

1'900.- brut. (…) Et moi je travaille aussi… pas déclaré. Le jardin, le déménagement… Parce que sinon… On n'arrive pas…

Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfant; BL-NR09

Par ailleurs, les **références à la force** – une force physique, corporelle – sont fréquentes. Dans plusieurs récits, la crainte de perdre le statut social associé au rôle de pourvoyeur de revenu semble redoublée par la crainte de ne plus correspondre aux qualités associés à la masculinité, ou à la virilité, donnant ainsi un autre sens à la notion de disqualification. Comme le rappelle Pascale Molinier (2000), la virilité peut évoquer d'une part la « forme érectile de la sexualité masculine » et d'autre part, « les attributs associés aux hommes et au masculin : la force, le courage, la capacité à se battre, le droit à la violence et aux privilèges associés à la domination de celles et ceux qui ne sont pas et ne peuvent être virils, femmes, enfants.. ». A ce stade des analyses, c'est surtout la mobilisation des références à la force physique qui frappe, par contraste avec les femmes évoquant leur force morale. Des analyses plus approfondies doivent être faites pour explorer les autres dimensions potentielles de ce modèle de masculinité, particulièrement celles, centrales, liées à la domination.

Dans cet extrait, un père de famille divorcé répond à la chercheuse qui lui demande s'il ouvre toujours ses courriers administratifs, même lorsqu'ils annoncent de mauvaises nouvelles, alors que plusieurs personnes ont mentionné ne plus le faire. Il mobilise alors une définition physique de la force, qu'il oppose à un modèle de « sensibilité » implicitement féminin, mais qu'il reconnaît en lui, laissant supposer l'existence de modèle de masculinité plus complexe que celui de l'expression d'une force virile et brutale :

Ah non je lis. Quand je dis 'j'arriverai pas'… Je suis assez fort, c'est mon côté sportif je pense, j'étais sportif, avant.

Ah voilà.

J'étais champion brésilien sud-américain javelot en fait.

Ah oui d'accord !

Non justement ça peut être bizarre, mais de faire du sport ça m'aide beaucoup, faire vélo, me lever le matin et faire le vélo, même en hiver, il fait froid, ça…

Ça va.

Oui ça te réveille, ça fait du bien, ça te donne l'envie. Il faut, pour faire face aux problèmes. Moi j'ai beaucoup ces deux côtés, où je suis quelqu'un de très sensible, et quelqu'un en même temps de très f… je dis fort en français.

Homme de 54 ans, originaire du Brésil, Permis C, vivant seul, un enfant; BL-NR07

Dans ce contexte et de manière générale, ces récits évoquent l'expérience d'une trajectoire sociale vécue comme *descendante*. Les hommes tendent à évoquer les scénarios les plus sombres – et insistent sur la manière dont ils redoublent d'efforts pour éviter la chute pressentie.

C'est très dur. En tout cas pour moi qui a toujours eu tendance à se débrouiller et tout seul, de dire putain… Arriver à l'aide sociale… Waw ! Dégringolade… Ouf, ouais, c'est dur, hein. [...] En même temps c'est un droit, on le paye ce droit. C'est un droit qu'on a, donc… on paye. Mais psychologiquement, c'est dur. Très très dur. Très très dur. Et je pense que même c'est un serpent qui se mord la queue, parce que quand vous êtes à l'Hospice… Je pense quand vous cherchez du boulot pis vous dites que vous êtes à l'Hospice, vous êtes considéré un peu comme un looser. C'est encore plus difficile après.

Homme de 54 ans, sans emploi, originaire d'Italie, Permis C, marié, vivant avec 3 enfants ; JC-NR18

Vous tenez le coup oui…

Oui mais vraiment c'est... Si tu n'es pas dur, tu vas descendre, vite fait. (…) C'est le système, alors moi j'ai juste compris qu'il faut que je me calme parce que sinon je vais descendre, en bas. Quand c'est bas, pour le remonter, c'est difficile.

Homme de 42 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, sans permis, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR11

C'est la peur qu'en allant à l'Hospice vous tombiez dans un engrenage et que ça finisse mal ?

Non c'est la peur de justement de pas réussir à relever le défi de réussir à sortir de cette situation-là. Si maintenant j'arrive pas à trouver ce 40 % comme je vous dis ou ce 30 % qui me permettrait de générer un peu plus d'argent (…) ce qui va entraîner forcement une détérioration de ma situation personnelle ou conjugale, ce qui va peut-être me pousser… voilà… et puis ce qui va m'amener peu à peu… moi j'ai peur de cette spirale qui va m'entraîner vers le fond - et qui va m'amener… Bah.. finalement à l'Hospice.

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant; BL-NR04

On le constate la force du statut social associé à l'homme pourvoyeur de revenu s'exprime encore de manière explicite dans l'expérience vécue de la précarité au masculin, qui vient la menacer. Les hommes semblent mobiliser alors un modèle de la « masculinité hégémonique », à savoir la manière plus reconnue d'être un homme et qui s'impose aux autres formes de masculinités (Connell & Messerschmidt, 2015). Parmi les caractéristiques et qualités associées à ce modèle, des auteurs ont cité le rejet du féminin (une dimension que nous ne retrouvons pas dans nos entretiens à ce stade), mais aussi l'indépendance, l'autonomie et la force. Un tel modèle, qualifié de « masculinité traditionnelle » a été identifié dans les discours que des hommes du monde agricole tiennent à propos de leur santé et de leur recours ou non-recours au soins (Beltran, 2017). Dans un tel modèle, la plainte est, par exemple, associée à la sensiblerie. A ce stade, nous pouvons uniquement constater que, dans les récits recueillis, les normes mobilisées par de nombreux hommes sont des normes masculines liées au statut de travailleur, pourvoyeur de revenu et à l'expression d'une force physique illustrant sa capacité à combattre l'adversité.

4.3.3.1.2 Projection dans des trajectoires ascendantes : la précarité au féminin

L'indépendance est, nous l'avons vu, une valeur partagée, fortement mobilisée dans les justifications du non-recours. Cependant, si le discours des hommes exprime avant tout la volonté de lutter contre une trajectoire sociale perçue comme descendante, les récits des femmes reflètent, pour la plupart, le sentiment que leur situation ne peut que s'améliorer. Par ailleurs, le récit des hommes se focalise sur l'indépendance financière, alors que celui des femmes renvoie à d'autre thèmes et à une vision d'ensemble qui donne à l'indépendance financière un sens différent. Dans le discours des femmes rencontrées, deux thèmes s'imposent : celui de la qualification professionnelle et celui de l'émancipation - plus particulièrement, la volonté de parvenir à vivre sans dépendre d'un soutien financier masculin et mener leur vie de manière autonome.

Tout d'abord, par contraste avec les discours masculins focalisés sur l'identité professionnelle, plusieurs identités sociales sont convoquées par les mères dans leurs récits: identité maternelle, identité professionnelle, et, parfois, identité citoyenne. Ainsi, plusieurs femmes expriment leur volonté de s'engager dans la collectivité par exemple, à travers la participation à des associations. Il s'agit le plus souvent d'un souhait, mais d'un souhait formulé explicitement. Mais ces récits témoignent principalement de la part que prennent, au quotidien, les préoccupations des mères autour de la prise en charge – et de l'avenir- des enfants. Le travail, l'emploi, le revenu, leur identité professionnelle même, tous ces enjeux apparaissent dans les discours comme subordonnés à cette mission : assurer le quotidien de ses enfants. Le thème de la garde des enfants se révèle ainsi central, mais aussi celui de pouvoir leur fournir ce dont ils ont besoin et surtout – de faire en sorte qu'ils ne se sentent *pas péjorés* au regard des autres, en leur offrant *aussi*, parfois, des vêtements (pour les plus grands), des jouets (pour les petits), des loisirs ou du suivi scolaire.

Atteindre cet objectif demande de mettre en place de véritables tactiques pour rester en position de mère, alors que plusieurs récits pointent la manière dont les enfants non seulement comprennent la difficulté financière de la famille et évitent de demander quoi que ce soit, mais peuvent aussi se positionner en protecteurs de leurs parents. En premier lieu, la minimisation des besoins personnels est un thème récurrent chez les personnes rencontrées, hommes ou femmes, qui expliquent parvenir à s'en sortir sans aide en limitant au maximum les dépenses courantes :

Voilà , je n'aime pas profiter de…des droits que j'ai. Même si des fois, c'est vrai, c'est un peu difficile. Même si maintenant vous savez, je dois refaire toute la chambre des enfants et mais je fais avec les moyens qu'il y a à bord. Je ne vais pas acheter un lit à 500 balles et… Voyez…donc on peut si on veut… j'ai un lit à 150 francs donc ça suffit… Les enfants, ils dorment, ils disent rien. Donc… Ça fait un lit où ils dorment quoi, c'est mieux que s'ils dorment par terre.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfant; JC-NR01

L'autre tactique, mentionnée par plusieurs mères cette fois, consiste à trouver des moyens d'offrir sans donner l'impression que cette dépense va peser sur le budget du ménage. Ainsi, cette mère vit seule avec sa fille de 16 ans. Souffrant d'une une maladie auto-immune, elle a de la peine à se déplacer et a été victime d'hémiplégie. Elle a également de grandes difficultés de lecture, accentuées par sa maladie. Elle a refusé longtemps de faire une demande auprès de l'assurance invalidité, mais touche aujourd'hui une demi-rente, qui ne lui permettait pas de sortir de la précarité. Dans ce contexte, offrir un vêtement à sa fille prend une importance considérable et lui demande de mobiliser des tactiques relationnelles qu'elle décrit en détail. Son récit associe, comme celui de la plupart des femmes, la difficulté à articuler sa situation professionnelle et son statut de mère au quotidien, non pas ici en terme de temps, mais en terme de rôle :

Donc souvent quand on part dans magasins, je la regarde discrètement, je vois si… Elle regarde. Je dis rien et quelques jours après je passe derrière pour prendre, pour lui faire la surprise et… elle se fâche.

Elle se fâche ?

Elle se fâche et elle me demande de ramener dans le magasin et puis je dis : j'ai plus le ticket. Voilà, quelques jours après elle dit « mais maman il faut pas faire ça, tu sais très bien que… » Je dis : j'ai tout calculé t'inquiètes pas.

Oui, vous avez quand même envie de lui faire plaisir en fait ?

Oui je lui dit on va s'en sortir t'inquiètes pas, j'ai déjà fait le calcul… On a l'habitude… En plus c'est même pas quelque chose qui coûte cher, c'est pas marque rien du tout, c'est H&M ou… Yendi ou je sais pas quoi. Non c'est… habit normal. (…) Mais elle a que 16 ans alors ça me… ça me blesse. Ça me fait mal. Parce que quand je travaillais ma fille elle était… Elle était bien. Elle ne manquait de rien.

Là vous avez l'impression qu'elle souffre un petit peu de tout ça ?

Parce que quand je travaillais je lui achetais tout. Pas marque mais elle manquait de rien, y'a pas des gens qui se moquaient d'elle ou… Qui la montraient du doigt ou truc comme ça, non.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Les discours des hommes abordent aussi le sujet de leurs enfants, mais de manière plus périphérique, plutôt illustrative. Pour le dire autrement, la question de la paternité apparaît toujours subordonnée à d'autres thèmes plus centraux, particulièrement celui du statut de père pourvoyeur de revenu pour sa famille alors que dans le discours des femmes, la relation aux enfants tient un rôle central. Cette différence peut s'expliquer en partie par la mobilisation de (toujours) puissants modèles normatifs genrés (l'homme travailleur, la femmes mère et/ou travailleuse). Mais elle reflète aussi les conditions de vie quotidiennes des couples, dans lesquels le partage des tâches de soins aux enfants est encore inégalement répartis, ou des « familles monoparentales », constituée dans la grande majorité des cas de mères élevant seules leurs enfants. Nous n'avons ainsi rencontré qu'un seul père élevant seul sa fille, une fille qui au moment de l'entretien, vivait dans un foyer.

Par ailleurs, si la force nécessaire à la survie quotidienne est aussi largement mise en avant dans les récits des mères, il s'agit le plus souvent d'une **force morale**. Une force réelle – au vu des épreuves traversées, une force mise en scène, puisqu'il s'agit avant tout de garder la face, mais une force fragile.

Je positive beaucoup, parce que je me dis je vais me battre, je vais pas me laisser faire et tout. » […] « Et je me plains pas, je suis pas le genre à me plaindre. Donc du coup si quelqu'un s'intéresse à m'écouter, du coup ça me donne de l'émotion. […] Je refuse de craquer. Je refuse, mais le mal est là.

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; BL-NR06

De manière générale, ces récits de la précarité des femmes évoquent des trajectoires perçues - ou rêvées - comme socialement *ascendantes.* Cet « optimisme de la volonté » entre en tension - parfois dans la même phrase - avec des descriptions de conditions sociales et économiques d'une extrême dureté (isolement, absence de formation, illettrisme, maladie par exemple).

Moi je me sens pas pauvre, parce qu'avec la volonté on peut faire tout. Je ne sens pas que je suis pauvre parce qu'avec le travail on peut gagner la vie. On peut vivre bien, avec le travail, avec la volonté, avec des formations, à force d'améliorer les choses on peut vivre bien. (..)

Et vous, actuellement, votre travail, qu'est-ce que c'est ?

C'est le ménage, je fais une heure et quart de ménage à la Migros le matin. C'est ça le contrat que j'ai maintenant. Et moi, je peux pas vivre avec une heure et quart.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-NR05

Ces récits de trajectoires vécues comme ascendantes, qui situent la demande d'aide publique dans le contexte de cette aspiration consistent, pour une partie de ces mères, les plus précaires, à gravir étape par étape les marches qui leur permettront d'atteindre à cette intégration sociale par le travail tant rêvé. De manière générale, le thème de la volonté de *qualification* s'impose dans ces discours, par contraste avec la crainte de la disqualification exprimée par les hommes interviewés (ainsi que par les femmes ayant auparavant bénéficié d'une position sociale aidée ou dont la famille est ou était d'un milieu aisé, et qui mobilisent un double discours de crainte de la disqualification et de volonté de (requalification).

Significativement, la qualification sociale que permet l'accès à l'emploi ou à un meilleur emploi ouvre, dans ces récits, sur d'autres dimensions que celle du seul statut professionnel. Ainsi, cette femme évoque son rêve de devenir (redevenir) caissière de supermarché et l'insertion sociale que cet emploi lui procurait:

Ca me manque parce que ça faisait… Parce que surtout c'était comme… La Migros de quartier donc… On se connaissait un peu quoi. C'est les gens habituels, habitués qui viennent donc c'est… C'était un peu comme une famille. J'adorais ça. Je me lève le matin je suis toute contente, j'arrive au travail j'étais… Et ça commence. Et les gamins, « je vais te marier » ou « je veux passer chez ma chérie ». C'est… C'est… ça me manque énormément. C'est pas tout les jours que j'étais aussi heureuse non plus, y'avait des clients... Mais bon, je faisais avec.

En général on se souvient, on garde les bons souvenirs et c'est ça qui est important.

Un boulot qui me rendait très heureuse. Mais j'étais très contente de me lever pour aller retrouver ma petite caisse et puis… Je rêve que de ça quoi en fait. Je… J'en rêve. Et si c'est possible de retourner encore, à la Migros, même si c'est pas la même Migros, mais caissière, mon travail de caissière.

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Si certaines femmes font état de ce qu'elles thématisent comme leurs limites personnelles- particulièrement leur maîtrise insuffisante de la langue française- en lien avec leur espoir d'améliorer leur situation, plusieurs de ces récits évoquent plutôt *les conditions cadres*, jugées insuffisantes, qui les freinent dans leur tentative d'ascension sociale. Parmi ces conditions, les difficultés liées la garde des enfants sont fréquemment mentionnées, en lien souvent avec des horaires de travail atypique, tout comme les difficultés d'accès à des formations qualifiantes:

C'est vrai comme je dis je voudrais faire la formation pour travailler à la crèche mais c'est pas réellement ce que… tout ça, c'est à cause des horaires et j'aime travailler dans les soins. J'aime m'occuper des gens mais je veux dire c'est… tout ça les horaires, on arrange pas les mamans. On arrange pas. J'ai même cherché à l'IMAD pour faire à domicile parce que les horaires c'est déjà beaucoup mieux. Mais c'est pas évident. Jusqu'alors ça a été négatif…

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

Moi j'aimerais… si j'avais des conditions d'étudier, si j'avais des conditions, tout ça, je crois que je serai en politique. Peut-être pas président, je ne sais pas, je ne crois pas que j'arriverai là-bas. Mais en tout cas, dans la communauté, ou vous voyez, quelque chose comme cela.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

4.3.3.2 Un rapport genré à l'argent

Toute demande de prestations sociales renvoie à la manière dont une aide de nature financière est perçue. Or, la littérature a montré que le rapport à l'argent – et notamment aux prestations sociales financières – est profondément genré (par exemple Henchoz, 2017). Les pères et les mères rencontrés admettent avoir besoin d'argent. Toutefois, leurs discours autour de la possibilité de recevoir une prestation sociale financière diffèrent.

4.3.3.2.1 Un rapport utilitaire à l'argent : les pères face à l'offre publique

Dans les récits des hommes, le fait de recevoir une aide financière est avant tout associé, on l'a vu, à la perte de statut social que cette situation exprime. De manière générale, les récits recueillis auprès des pères insistent sur les tentatives pour trouver des formes alternatives de revenu, par le travail indépendant particulièrement ou le travail non déclaré, validant ainsi l'importance – pratiquement exclusive – accordée à cet enjeu financier dès lors que la personne évoque les prestations sociales.

Par ailleurs, si elle doit tout de même être sollicitée, l'aide financière est rapportée à son effectivité, dans un discours qui exprime un rapport plutôt stratégique (utilitaire) à l'argent. Ainsi, plusieurs pères évoquent des montants insuffisants, des délais de versement trop lents au regard de leurs besoins fluctuants, des arguments moins présents dans le discours des mères dès lors qu'il s'agit d'expliquer un non-recours. Ainsi, ce père explique d'abord sa situation et revient, plus tard dans l'entretien, à la même explication générale du non-recours :

Et en plus de ça, j'ai un studio qui est payé à 880.-. Et ils paient qu'à 600. Donc les 880, sur les 1'200, il y a plus rien qui me reste. Et je dois payer, je dois vivre normal et j'ai ma fille, qui avait 14 ans en septembre et tout ça. Donc bon, ça c'est pas une aide, c'est juste pour dépanner. Voilà, donc je peux pas me laisser juste ça et puis me concentrer sur ça. Moi c'est pas mon souhait, mais aller au social c'était pas mon souhait non. Parce que ça n'a jamais rempli mes dépenses. […] Mais c'est dans ces cas que beaucoup de gens ne veulent pas aller. Parce que tu dois aller pour des miettes, après on dit que tu es au social… C'est pas, c'est pas social. Donc si tu travailles tu peux être au-dessus de ça. Moi avant je travaillais je gagnais 4'500. Donc si je dois revenir je gagne 1'200, 1'300, 1'400, 1500., c'est même pas le quart de ce que je gagnais avant.

Homme de 42 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, sans permis, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR11

Enfin, dans cet autre extrait, on voit comment le non-recours à une prestations financière est immédiatement associé à l'impossibilité d'obtenir ce qui est attendu, à savoir un *soutien au revenu,* et pas, dans ce cas, un revenu de substitution. Comme l'illustre aussi la suite de son récit, cette quête d'un revenu minimum peut prendre un caractère obnubilant et particulièrement anxiogène :

Vous n'avez pas envie…

Non. Si je peux demander un peu, comme de l'assurance; pas me payer l'assurance, seulement pour m'aider: excellent ! Le reste je peux le payer, mais pas… l'Hospice pour me payer la maison. Non ! […] C'est pas bon ça déjà dans la tête... 'ça je ne vais pas arriver à payer il faut que je cherche quelque chose'. Là je commence à chercher, chercher, chercher et si je ne trouve pas…

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants; JC-NR26

4.3.3.2.2 Des attentes plus diversifiées : les mères face à l'offre publique

Dans les discours des femmes, par contraste, le besoin d'argent, sans être nié, apparait comme relativisé. D'une part, on a vu que les femmes tendent à exprimer leur réticence à dépendre de l'argent d'autrui – que cela soit l'argent du conjoint, de l'ex-conjoint ou de l'État. Plusieurs femmes séparées affirment ainsi leur refus de l'alternative consistant à substituer une dépendance par une autre, quand bien même il s'agirait de bénéficier

d'un droit. Elles thématisent ainsi fortement une dimension que l'on ne retrouve pas exprimée dans le discours des pères - leur volonté d'émancipation. Dans ce sens, leur rapport à l'argent diffère. Utilitaire et symbole d'un statut social chez les hommes, il apparaît ici comme un moyen de (re)gagner leur autonomie.

Comme l'a bien montré Laurence Bachmann (2009), la gestion quotidienne de l'argent peut représenter, pour les femmes un outils au service de leur émancipation. C'est à travers leur rapport à l'argent que les femmes – dans son enquête, des femmes des classes moyennes - expriment leur volonté d'autonomie. Parmi les différents sens attribués par ces femmes à l'argent, deux sont très présents aussi dans nos entretiens auprès de femmes en situation de précarité : la non dépendance (le fait de mettre un point d'honneur à ne pas être entretenue) et le refus tutélaire (échapper au contrôle du conjoint)[129]

Ainsi plusieurs femmes interviewées expriment un refus de la dépendance sous toute ses formes, y compris de la *dépendance au conjoint*, refusant à l'avance l'idée de se « trouver quelqu'un » qui les aiderait financièrement. Le refus de cette dépendance-là est plusieurs fois explicitement associée à un *refus tutélaire* est un thème qui revient dans plusieurs entretiens auprès des mères seules ou qui se sont récemment remise en couple avec un homme qui n'est pas le père de leur enfant.

Voilà, je ne suis pas de celles qui... Parce qu'un homme qui a le pouvoir, qui a l'argent, ça veut dire que vous allez marcher comme il veut….

Femme de 41 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; BL-NR06

Par ailleurs, notons qu'aucunes des mères vivant seule avec ses enfants ne compte (plus), d'une manière ou d'une autre, sur l'argent de leur ex-conjoint. Soit qu'elles souhaitent garder leur autonomie, soit que l'ex-conjoint soit jugé incapable de leur fournir un quelconque soutien, soit qu'elles ne souhaitent pas partir au combat pour réclamer leur dû, préférant préserver une bonne relation pour les enfants. Comme l'illustre la réponse de cette femme, l'ex-conjoint n'apparaît pas – jamais dans les entretiens que nous avons menés- comme une option financière envisageable :

Et toutes ces démarches, vous en avez parlé avec le père de vos enfants ou c'était…
Mais, de toute manière il était totalement… à l'ouest donc…
C'était pas possible…
Non, ça aurait rien changé. Moi l'essentiel c'était qu'il vienne voir ses enfants régulièrement, c'était… voilà. Après le reste… non.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

Les femmes rencontrées par Laurence Bachmann (2009) évoquent un autre usage de l'argent dans une perspective d'autonomie, que l'auteure nomme « l'accomplissement biographique ». « Celui-ci relève d'un travail sur elles-mêmes dont l'objectif avancé est, pour reprendre leurs mots, de « grandir », de « se réaliser » ou de se ressourcer ». Rien de cela, on ne s'en étonnera pas, dans les récits des femmes que nous avons rencontrées. Les trajectoires que l'on rêve ascendantes ne se vivent pas sur le mode de « la réalisation de soi » mais plutôt comme une tentative de s'échapper de la prison sociale que représente la pauvreté. Dans cet entretien, cette mère explique bien en quoi de l'argent à soit – c'est à dire de l'argent que ne viendrait pas d'une assurance sociale – pourrait lui rendre la liberté et l'honneur perdu.

Ben non c'est… J'ai toujours travaillé pour avoir… Même si c'était 20 francs, mais c'est à moi. Et qu'il me dit « ha mais de toute façon t'as travaillé pour mettre… » Mais qu'est-ce que ça veut dire ? Mais qu'est-ce que vous comprenez pas quoi ?! Ma liberté ! Faire ce que j'aime ! Vivre ! Donc c'est pour ça que je reste dans mon coin quoi en fait. Parce que souvent y'a des…

[129] L'auteur pointe d'autres sens donné à la gestion de l'argent, qui vise le refus d'une instrumentalisation, l'égalité des tâches, l'autonomie morale, l'accomplissement biographie, la prévoyance, la responsabilité envers autrui.

Vous entendez des choses qui vous… Qui vous convienne pas ?

Bah non mais être à l'AI… Pour des gens c'est génial, mais non, c'est pas génial. […] Mais c'est pas une vie quoi. Et… Vous… Pour avoir quoi ? 1200 francs à l'AI. Mais quand je travaillais je gagnais… Deux fois le double. J'étais tranquille et libre. Et là j'ai l'impression que je vis au crochet…

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; JC-NR22

Dans ce contexte, l'offre est fréquemment décrite comme *inadaptée et non-soutenante* par les femmes – plus particulièrement les mères célibataires, dans la perspective d'ascension sociale qui est la leur. Ce n'est pas tant que les montants soient insuffisants, mais bien plutôt que l'aide financière n'est – fondamentalement ou pas uniquement - pas le type de soutien recherché.

Ainsi, les discours des femmes situent toujours leur besoin d'argent dans le cadre d'une palette de besoins diversifiés, en terme d'emploi, de formations qualifiantes, de logement, de garde pour les enfants, d'horaires de travail adaptés, d'accompagnement – qui leur permettrait d'atteindre leur objectif, à savoir celui de progresser, ne serait-ce que modestement, dans la hiérarchie sociale. C'est dans ce contexte que se cristallisent et se formulent alors des attentes vis-à-vis des institutions publiques.

Ainsi, accéder à un *logement adapté à la taille de sa famille* est un thème dominant dans ces discours, un objectif vital pour les mères se retrouvant seules avec leurs enfants et qui donnent lieu à plusieurs récits épiques et souvent malheureux, générateur de sentiments d'injustice. Ainsi cette mère de deux enfants qui choisit de fuir avec eux un mari probablement violent. Si la violence du conjoint n'est pas formulée, elle transparait dans l'entretien, comme elle imprègne le récit des trajectoires de vie de nombreuses femmes que nous avons interviewées. Dans ce cas, le conjoint ne payant pas le loyer, la famille est menacée d'expulsion. Ignorant la jusqu'alors la situation financière dans laquelle se trouvait son conjoint, cette femme entre alors en contact avec une travailleuse sociale. Elle se réfugie d'abord dans un foyer avant de connaître plusieurs mois d'incertitudes et de finir par retourner vivre avec son mari…

[…] là où tu souffres le plus [..., mais] où tu as la possibilité de cadrer les enfants sous un toit.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfant; BL-NR03

Le thème de la *formation qualifiante* prend aussi une grande place dans ces discours, des formations dont l'accès peut être contrarié par le manque de moyens, de temps, des problèmes de santé, une mauvaise maîtrise du français, une situation d'illettrisme ou un blocage scolaire, particulièrement pour des femmes ayant, précisément, un bas niveau de formation. Elle se trouvent donc rapidement bloquées dans leur quête d'ascension sociale. Ainsi, cette mère célibataire d'une fillette de cinq ans explique ne pas pouvoir être engagée dans un établissement médicosocial car elle n'a pas la formation Croix-Rouge.

Parce que normalement quand je faisais le stage, le bénévolat, la directrice là elle était trop, contente de mon travail, qu'est que je fais là pendant 2 semaines. Alors elle m'avait dit c'est ça va y aller. Mais avec l'attestation, l'attestation de la Croix-Rouge. Si j'arrive à prendre l'attestation, la dame m'aurait engagé tout de suite. Parce que déjà je connais la maison, je connais l'établissement… là, là ça va. Mais il me manque juste l'attestation parce que j'arrive pas à faire le niveau de français. Je dois aller à l'école pour valider le niveau. Au moins un petit niveau, c'est pas un grand niveau pour lire, pour écrire. Et moi j'arrive à lire, mais pas à écrire. Le problème, que j'arrive à lire, mais pas à écrire.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR05

Dans ce contexte, une partie du non-recours s'explique par le fait que l'offre de prestations des institutions publique – telle qu'elle est perçue et décrites par ces femmes du moins- ne leur apparaît pas adaptée à leurs attentes. Plusieurs récits de femmes- ayant d'ailleurs des niveaux de formation différents – reviennent sur le malentendu entre leurs besoins et leurs aspirations et ce que les prestataires de services leur proposent. Comme l'explique cette femme :

Mais… moi c'était pas une question de… j'allais pas à l'hospice général pour de l'argent. J'allais à l'hospice général pour m'aider à retrouver une situation… un logement, ce genre de chose qui était… le plus important. Et euh, c'est ce qu'ils ne m'ont pas donné à l'Hospice général et ce que le service social de la Ville a fait pour moi.

Femme de 39 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants; JC-NR23

La question pour ces femmes est de trouver une réponse à ce qu'elles décrivent comme leurs *réels* besoins, associés à une situation de vie spécifique nécessitant d'articuler emploi et famille, à une volonté de s'émanciper de toute tutelle masculine et à des aspirations fortes en terme de progression sociale. Autant de dimensions qui ne le semblent pas prise en compte dans les programmes proposés par des institutions qui aborderaient les populations uniquement sous l'angle de leurs revenus. Comme l'exprime bien cette mère de famille évoquant son « *vrai besoin* »:

Alors, j'ai… la vraie démarche que j'ai entrepris, c'était vis-à-vis de l'Association des familles monoparentales, où là j'ai été vraiment voir si eux connaissaient une solution pour répondre à mon besoin quoi. Et pas d'aller chercher, grappiller à gauche à droite pour avoir quelque chose, mais qui correspond pas à mes besoins, mais est-ce que je pouvais trouver une solution pour répondre à mon vrai besoin.

Femme de 45 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 2 enfants; JC-NR04

Ce thème d'un hiatus entre les attentes et l'offre telle qu'elle est perçue est particulièrement présent dans récurrent les récits des femmes qui cherchent à améliorer leur situation, plus qu'à éviter de perdre un statut social qu'elles n'ont pas, autrement dit, les femmes migrantes et/ou vivant seule et/ou sans formation. Face à leurs demandes, et surtout, à leur réalité vécue - elle se heurtent à ce qu'elles ressentent comme une rigidité de la part des institutions. Cette autre femme décode pour nous avec clarté le double enjeu de ce malentendu, en évoquant son expérience à l'accueil de l'Hospice général. En premier lieu, le besoin de relation personnalisée déjà évoqué, et d'autre part, le besoin d'une offre de prestations adaptée à leurs situations, cette « créativité » qu'elle appelle de ses vœux :

Je crois, l'impression que j'ai, c'est que les fonctionnaires, les États… c'est les fonctionnaires, que les fonctionnaires, ils reçoivent beaucoup trop de monde pour faire les choses. Par exemple, un fonctionnaire qui va faire la réception, il recevra trop de monde pour faire la réception et comment faire la relation, les rapports avec les gens ? Et… il manque de créativité, vous comprenez, ils sont très encadrés. Si vous demandez une chose qui n'est pas dans ce (??), là il va s'énerver et il dit : « Madame, c'est comme ça ! », la réponse c'est : « C'est comme ça ! ». Non c'est pas comme ça, je sais que ça n'est pas comme ça. Mais je peux pas dire comme ça... mais je sais que ça n'est pas comme ça !

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant; BL-NR01

4.3.3.3 Le genre du non-recours

Au-delà des difficultés d'accès à l'information, de la lourdeur des procédures ou des craintes liées aux conséquences d'une demande d'aide sociale, les résultats pointent l'importance de la mobilisation de normes sociales – et plus particulièrement la norme de l'autonomie financière - dans les explications que les personnes concernées donnent au fait de ne pas demander une aide. Ils montrent aussi que la crainte de la disqualification sociale est un puissant motif de non-recours, tant pour les hommes que pour les femmes. La force symbolique de la dépendance financière, associée à celle de la relation d'assistance qui, en elle-même constitue le « pauvre » agit comme un repoussoir.

Cependant, on voit aussi comment les normes de genre se combinent aux expériences genrée des inégalités sociales, et peuvent alors apparaître comme une dimension structurante des récits des personnes non-recourantes – en l'occurrence des pères et des mères en situation de précarité. Les modèles de comportement genrés, tout comme les positions sociales différentes des femmes et des hommes en amont de leur situation de précarité - contribuent à constitution des identités, du rapport à l'emploi et aux enfants, à la structuration des attentes et des perspectives d'avenir ; elles déterminent le contenu qui est donné aux normes sociales de

l'autonomie et de la responsabilité, de la force et du travail. Enfin, elles façonnent le rapport aux institutions et aux aides sociales – notamment financières.

C'est dans ce contexte que nous proposons de comprendre le non-recours, à savoir en tant qu'expression d'un hiatus entre l'expérience genrée de la précarité et l'offre publique d'aide. En effet, la prise en compte de la dimension genrée de l'expérience sociale de la précarité permet de pointer deux nouvelles dimensions du non-recours - qui s'expriment dans deux thèmes distincts et font échos tant à des normes de genre qu'à des positions sociales structurellement différentes entre les hommes et les femmes – y compris lorsque ces personnes se retrouvent dans un univers de précarité comparable. Dans un premier thème, 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*. On peut parler du modèle « masculin » de non-recours. Dans un second thème, la distance aux institutions est justifiée par un manque de pertinence de l'offre au regard des attentes sociales. Celles-ci se traduisent par l'expression d'une volonté d'*ascension sociale* doublée d'une volonté d'*émancipation*, auxquelles les prestations financières seules ne suffisent pas à répondre. On peut parler ici d'un modèle « féminin » de non-recours.

En guise de conclusion, rappelons que ces visions de l'offre, comme celle des ayant droits aux prestations renvoient à des perceptions de la justice sociale différentes, dont seule une analyse plus approfondie nous permettrait de rendre compte. Dans leur étude sur les représentations de l'état social suisse, Staerklé et collègues (2007) ont distingué entre quatre visions de la société. Ces visons sont identifiables dans nos entretiens, sans être pour autant exclusives. La première, basée sur *l'ordre social,* distingue entre les « bons » et les « mauvais membres » de la société. C'est l'adhésion aux valeurs communes qui donne droit aux prestations. Cette approche, fortement normative, semble orienter un grand nombre des récits recueillis, par la dénonciation de l'abus ou de la fraude, mais aussi à travers la volonté affirmée de se présenter comme étant du « bon » côté de l'ordre moral. La deuxième vision repose sur une logique de *marché*, et tend plutôt à distinguer les « gagnants » des « perdants », en mettant l'accent sur la responsabilité individuelle. Les droits sont donc à octroyer en fonction du mérite et la protection doit être fonction de la contribution. On retrouve ce type d'arguments dans les discours de certains pères craignant la disqualification sociale et dont l'objectif, nous le verrons, est de regagner ce statut de travailleur qui permet de contribuer par les cotisations aux assurance sociales et à la société. Par ailleurs, c'est ce même type de vision qui semble à l'œuvre dans l'assimilation des personnes à l'aide sociale à des « faibles » aux perdants qui « ont vraiment besoin ».

La troisième vision, basée sur la *diversité*, renvoie à une société représentée comme un ensemble de groupes sociaux aux identités particulières. Les droits sont accordés ou refusé en fonction de l'appartenance à des groupes. Ce type d'arguments nous semble moins présent, mais il se retrouve principalement –par la négative- dans les récits des personnes de nationalité étrangère, qui thématisent leur crainte de perdre leur permis du fait de leur statut d'étranger et l'injustice liée à cette préférence nationale. On ne retrouve pas de « nous » dans ces récits, suffisamment forts pour permettre de fonder une action collective ou de légitimer des droits pour des catégories spécifiques de la population - comme les « mères célibataires » ou les « familles », mais cela resterait à vérifier systématiquement. Enfin, la *justice sociale* constitue le dernier principe organisateur, selon ces auteurs, d'une vision de la société dans l'opinion publique helvétique des année 2000. Sensible aux inégalités sociale, les tenant de cette approche voient dans l'octroi des droits sociaux un moyen de redistribuer les ressources et de changer les rapports de pouvoir. Cette vision nous semble teinter une grande partie de nos entretiens – y compris sous la forme d'une aspiration. Dans cette perspective, la Suisse est même souvent décrite par des personnes des migrant.e.s récent comme un exemple en la matière.

4.4. Les enjeux de santé liés au non recours

A notre connaissance, il n'existe pas d'étude ayant évalué directement la santé des personnes non-recourantes ou recourantes tardives aux aides sociales. Cependant, les résultats d'études menées dans des champs connexes laissent fortement à penser que les populations non-recourantes aux aides sociales - qui par définition, vivent dans des situations de précarité financière ou de pauvreté - montrent une santé fragile. La pauvreté et le manque de ressources financières sont de longue date documentés comme étant des causes importantes d'inégalités en santé. Du ce point de vue, les résultats ne manquent pas, tant au niveau cantonal (Direction générale de l'action sociale, 2016), que fédéral (Niklowitz & Suter, 2002) ou international (Graham, 2009; Marmot & UCL Institute of Health Equity, 2013). Par ailleurs, les études qui se sont intéressées au non recours aux soins s'accordent toutes sur le fait que des ressources insuffisantes, soient-elles financières, matérielles ou sociales, rendent compte d'un renoncement aux soins et par conséquent, probablement d'une santé plus fragile (Burton-Jeangros, 2016; Rode, 2010; Wolff, Gaspoz, & Guessous, 2011). Forts de ces constats, l'étude genevoise s'est interrogée sur les enjeux de santé liés au non-recours pour d'une part, évaluer l'état de santé des personnes interviewées et, d'autre part, questionner l'articulation perçue entre non-recours (ou recours tardif) et santé. La méthode mixte a été utilisée pour atteindre ces objectifs. La méthode quantitative s'est basée sur l'utilisation de l'EuroQuol (EuroQoL Group, 1990), un bref questionnaire standardisé reconnu pour évaluer la qualité de vie liée à la santé qui a été intégré à l'entretien semi-structuré. L'EuroQuol a été utilisé à Genève sur un échantillon représentatif de la population résidente adulte du canton (Perneger, Combescure, & Courvoisier, 2010) permettant ainsi une approche descriptive comparative. L'utilisation de l'EuroQoL a été complétée par des questions ouvertes pour documenter plus précisément les réponses données au questionnaire, mais également pour documenter les enjeux de santé perçus par les répondants en regard de leurs situations et conditions de vie. Le recours au système de santé ainsi que les liens entre précarité et santé ont ainsi été abordés durant l'entretien. Les résultats sont rapportés ci-dessous, dans la section 4.4.1 qui suit pour la description de l'état de santé et dans la section 4.4.2 (p. 135) pour les liens perçus entre santé et les différentes sphères de la vie.

4.4.1. L'état de santé des personnes interrogées

Pour ce qui concerne l'estimation de l'état de santé, un collectif de 36/39 personnes composé de 22 femmes et de 14 hommes a répondu aux questions de l'EuroQuol (EuroQoL Group, 1990). Il est d'emblée important que souligner que la comparaison entre les données genevoises (Perneger et al., 2010) et celles provenant du collectif interviewé lors de l'étude *reste indicative*, cela pour deux raisons majeures : la taille de l'échantillon du collectif interviewé (N=36/39 pour les données de santé) et la composition même de cet échantillon qui diffère de la composition de l'échantillon de référence, notamment avec un taux important de personnes d'origine étrangère et issues de la migration (75% vs 25%), une surreprésentation de personnes âgées de 40 à 59 ans (69% vs 36%) et dans une moindre mesure de femmes (61% vs 56%). Le manque de significativité (N=36) et de représentativité de l'échantillon interviewé empêche ainsi de généraliser les observations faites sur le collectif à l'ensemble de la population de personnes non-recourantes. Il n'en demeure pas moins qu'une approche descriptive, et comparative, garde un intérêt certain, en particulier parce qu'aucune étude n'a rapporté, à ce jour, de résultats de santé pour des personnes non-recourantes – ou ayant recouru tardivement – aux prestations sociales.

4.4.1.1 Résultats des analyses quantitatives descriptives

L'état de santé tel qu'il est évalué sur une échelle visuelle analogique (allant de 0 « pire état de santé imaginable » à 100 « meilleur état de santé imaginable ») ainsi que les difficultés perçues dans la mobilité physique (MO), les soins personnels (SP), les activités courantes (AC), les sentiments d'anxiété et dépression ressentis (AD), et les douleurs ou gênes éprouvées (DG) ont été documentés et comparés avec des résultats portant sur le tout « tout-venant » genevois rapportés par Perneger et collègues (2010). Les données descriptives, comparatives, sont rapportées dans le Tableau 6 et synthétisées dans la Figure 1.

Tableau 6. Nombre de personnes identifiant des problèmes de mobilité, de soins personnels, d'activité courantes, de douleurs ou de gênes et d'anxiété ou de dépression dans le collectif de personnes non recourantes (N=36), et dans un échantillon représentatif de la population adulte résidant à Genève (N=1952).

	Non recours (N=36)				Collectif genevois (N=1952)*			
	N	%	Santé M	Ét	N	%	Santé M	Ét
Mobilité (MO)								
Je n'ai aucun problème pour me déplacer à pied	30	83.3	74.2	14.7	1792	92.1	83.8	13.1
J'ai des problèmes pour me déplacer à pied	6	16.7	49.2	18.0	150	7.7	57.6	19.9
Je suis obligé de rester alité	0	0.0	-	-	3	0.1	25.0	15.0
Soins personnels (SP)								
Je n'ai aucun problème pour prendre soin de moi	30	83.3	73.7	15.3	1897	97.6	82.7	14.2
J'ai des problèmes pour me laver ou m'habiller tout seul	5	13.9	46.0	15.2	39	2	45.7	19.4
Je suis incapable de me laver ou m'habiller tout seul	1	2.8	80.0	0.0	7	0.4	36.4	14.4
Activité courantes (AC)								
Je n'ai aucun problème pour accomplir mes activités courantes	25	69.4	77.0	13.4	1771	91.2	84.3	12.4
J'ai des problèmes pour accomplir mes activités courantes	10	27.8	51.5	14.9	162	8.3	55.3	18.1
Je suis incapable d'accomplir mes activités courantes	1	2.8	80.0	0.0	7	0.4	41.3	24.8
Douleurs et gênes (DG)								
Je n'ai ni douleurs, ni gêne	12	33.3	83.8	13.7	1050	54.3	88.1	10.4
J'ai des douleurs ou une gêne modérée	17	47.2	68.2	14.0	848	43.8	75.5	15.7
J'ai des douleurs ou une gêne extrême	7	19.4	50.7	12.4	36	1.9	43.7	20.6
Anxiété et dépression (AD)								
Je ne suis ni anxieux ni déprimé	7	19.4	80.7	14.0	1318	68.1	85.2	12.7
Je suis modérément anxieux ou déprimé	22	61.1	68.6	16.8	572	29.6	76.4	16.4
Je suis extrêmement anxieux ou déprimé	7	19.4	63.6	21.7	45	2.3	49.3	18.7
Aucun problème de santé rapporté	4	11.1	85.0	13.5	798	41.8	89.5	9.0
Total	**36**	**100.0**	**70.0**	**17.8**	**1952**	**100.0**	**81.7**	**15.5**

Note. * Les données de l'échantillon genevois sont issues de l'étude de Perneger et collègues (2010). M=score moyen de santé évalué à l'aide de l'échelle EVA (0-100) ; ét.=écart-type du score de santé.

L'état de santé général est jugé comme relativement bon (80 ou plus) par un tiers du collectif (13/36), les deux tiers restants qualifiant leur état de santé par une valeur qui avoisine 50 sur 100, souvent décrite comme reflétant une santé « moyenne ». Sur l'ensemble du collectif, cependant, la tendance centrale est plus basse que celle rapportée pour le « tout-venant » genevois (70.0 contre 81.7), une différence de près de 10%. On peut également relever que seulement 11.1% (4/36, uniquement des hommes) du collectif interviewé ne rapport aucune difficulté de santé contre 41.8% dans l'échantillon de référence. Enfin, du point de vue des difficultés rencontrées, on peut relever que peu de répondants rapportent des problèmes de mobilité (6/36) ou à effectuer des soins personnels (6/36). Par contre, près d'un tiers des personnes interviewées (11/36, 30.6%[130] contre 8.8% dans l'échantillon de référence) dit rencontrer des problèmes modérés ou sévères dans ses activités quotidiennes, deux tiers rapportent des douleurs ou des gènes (24/36, 66.7% contre 45.7%), et plus de 80% (29/36) du collectif évoque des sentiments d'anxiété et ou de dépression (contre 31.6%). Globalement, le collectif présente une santé plus fragile que le « tout venant » genevois.

[130] Le pourcentage est indicatif car il est calculé sur un petit collectif (N=36). Il est cependant utile pour une comparaison avec les résultats rapportés dans le canton de Genève.

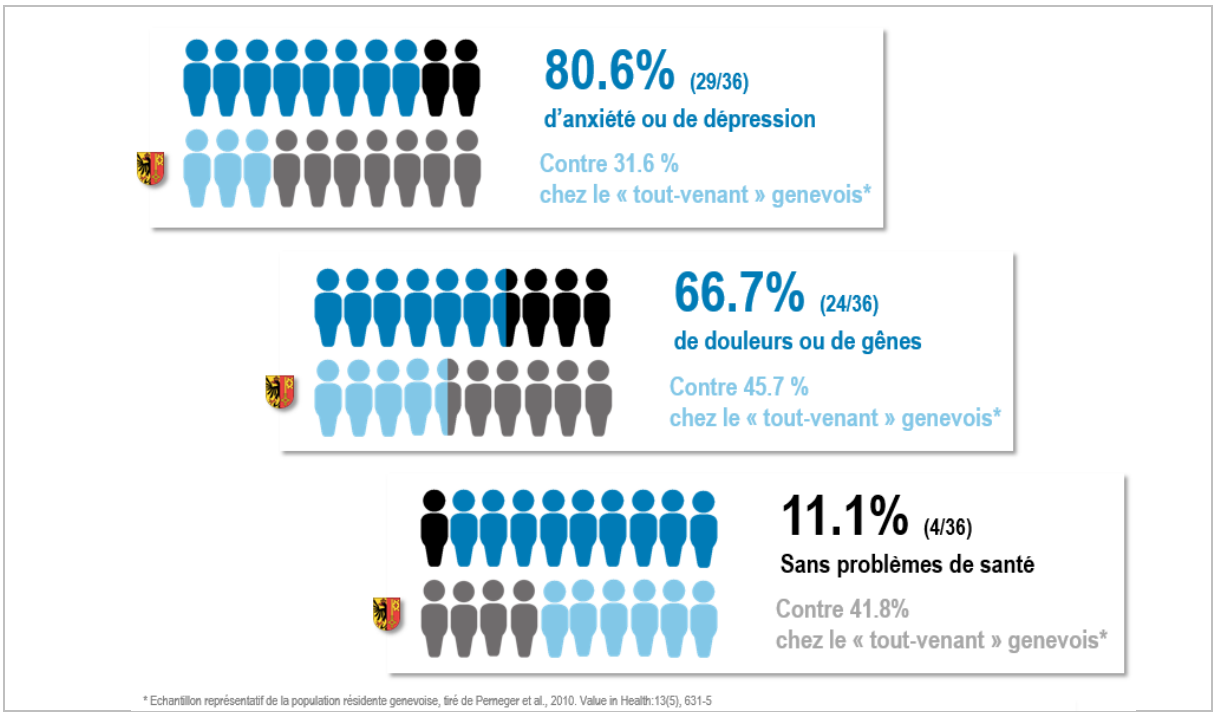

Figure 1. L'état de santé des personnes non-recourantes (N=36) : Principales différences avec le tout-venant genevois décrit par Perneger et collègues en 2010

4.4.1.2 Résultats des analyses qualitatives des contenus du discours

Une analyse qualitative a été effectuée sur les réponses aux questions de l'EuroQoL. Avant de décrire les résultats relatifs à la santé en tant que telle, il est important de souligner que certaines réponses à l'EQ5D ont été contextualisés aux objectifs de l'étude. Celle-ci concerne surtout les difficultés rencontrées dans les activités usuelles (11/36). En effet, alors que la question est censée estimer des difficultés de santé physique fonctionnelles, les réponses évoquent principalement des difficultés à appréhender les rouages des institutions, à compléter les dossiers administratifs ou à comprendre les documents nécessaires à effectuer ces démarches. Autrement dit, les activités usuelles ont souvent été assimilées aux démarches mêmes de recours aux prestations sociales, laissant de côté tout autre activité (p.ex. emploi, loisir, famille). Ces difficultés sont largement rapportées par des personnes allophones issues de la migration et l'on peut probablement les attribuer à une littératie insuffisante pour faire face à un ensemble d'informations et de mécanismes complexes.

Normalement, j'ai pas de problème pour ça. Le seul problème avec moi, c'est pour les papiers. Les démarches avec les papiers et la documentation, c'est le seul que j'ai. J'ai aucun problème pour résoudre les choses. […]. Parce qu'on doit faire, c'est beaucoup de papiers à faire, on à la difficulté de faire. Et quand on demande, il y a des difficultés pour trouver de l'aide.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-NR01

Pour ce qui concerne les autres dimensions de l'EQ5D, l'analyse qualitative réplique les constats effectués sur la base des analyses quantitatives, en mettant en évidence une fragilité de la santé qu'elle soit physique ou psychologique. Deux éléments se dégagent fortement. Le premier est la *fragilité psychologique*, caractérisée par une fréquence élevée de sentiments d'anxiété, de fatigue et d'abattement, pour ne pas dire de dépression. Le second est la *chronicité des maux*, qu'ils soient de nature physique ou psychologique.

4.4.1.2.1 Fragilité psychologique

L'anxiété : conditions de vie précaires et les craintes vis-à-vis du futur

Comme indiqué précédemment, un nombre conséquent de personnes (29/36) du collectif interrogé rapporte des sentiments d'anxiété ou de dépression (29/36). L'anxiété rapportée par les personnes non recourantes trouve son origine dans l'instabilité des conditions de vie, dans la précarité de l'emploi, de la situation financière et/ou de la résidence qui sont autant d'écueils à un sentiment de sérénité. De fait, le caractère par définition incertain de la précarité, quelles que soient les ressources affectées, est fortement générateur d'anxiété [131]. Comme le mentionnait déjà en 1998 un rapport du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité français, la « notion de *précarité est indissolublement liée à celle d'insécurité » (p. 33).* Ainsi, les propos rapportés par les personnes interviewées corroborent le caractère anxiogène des conditions de vie précaires largement documenté par ailleurs (Fieulaine, Apostolidis, & Olivetto, 2006; Royer et al., 2010).

Psychologique, je suis au bout du rouleau. Chaque jour je prie que je tiendrai le coup pour ne pas faire une connerie.

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR15

Oui c'est pas facile… le stress tout ça, après je passe des nuits blanches. Tout le temps ça m'arrive. Ca c'est… voilà comment je le gère quand ça va pas, le sommeil, j'ai pas envie de dormir je reste sur le lit, je joue, je joue jusqu'à 4 ou 5 heures peut-être 6 heures que j'essaie de fermer les yeux…

Femme de 34 ans, sans emploi, originaire du Cameroun, sans permis, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant ; JC-NR06

A l'instar des modèles sociologiques d'accumulation d'avantages/désavantages (voir p. ex. Dannefer, 2003), la condition précaire d'un type de ressources (activité professionnelle, finance, résidence) tend à déstabiliser l'ensemble du système de vie des individus, précarisant dans la durée les ressources connexes (Rossini & Favre-Baudraz, 2004). L'exemple le plus commun dans le collectif interviewé, surtout chez les hommes, fait état de la **précarité de l'emploi** qui appelle la précarité financière, toutes deux sources d'anxiété et de craintes vis-à-vis du futur.

Vous savez c'est la durée, parce que si vous savez que vous avez ça comme argent et tout ça, ben vous organiser votre vie par rapport à ça. Mais quand vous avez X CHF mais que vous savez pas dans 6 mois ou une année ce que vous allez avoir, c'est plus délicat. Quand vous avez le risque que dans une année vous avez rien, parce que si moi je trouve pas de job, j'ai zéro. Et ça c'est angoissant. C'est pas le fait d'avoir beaucoup ou peu, parce qu'on peut s'adapter, mais il faut le minimum vital, quoi.

Homme de 54 ans, sans emploi, originaire d'Italie, Permis C, marié, vivant avec 3 enfants ; JC-NR18

Si j'avais un travail… fixe. Ça devient trop de choses, tout le temps en train de réfléchir. Oh ce travail va finir cette semaine, qu'est ce que je vais faire après ? C'est pas bon ça déjà, dans la tête. Ça je ne vais pas arriver à payer, il faut que je cherche quelque chose. Là je commence à chercher, chercher, chercher et si je ne trouve pas… […] C'est très stressant. Tu restes toujours à la maison avec le… le comportement un peu agressif, parce que… […] A cause du stress, à cause de l'approbation [du permis] c'est ça….

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR26

Ah j'aimerais bien, oui, (trouver un travail) parce qu'après c'est retour à la case départ et ça commence à cogiter, là. Ça commence, je me dit « non, je vais pas refaire le même parcours, machin » après on me dit « mais non t'iras au chômage » mais chômage, l'hospice, c'est pareil pour moi, quoi. Il faut, il faut… c'est pas une activité quoi. Je préfère bosser. Comme ça on peut se projeter un minimum dans l'avenir. Là, je… « tu vas faire quoi ? » « bah je ne sais pas, je n'ai pas de boulot » donc

[131] Selon la définition proposée par Wresinski en 1987, la précarité est « l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible » (Wresinski, 1987, p. 25)

je ne peux pas m'investir dans quoi que ce soit. Je ne peux pas me projeter, rien, rien ! Donc voilà, c'est un peu embêtant quoi.

Homme de 46 ans, sans emploi, originaire de France, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR27

La **précarité financière**, associée à la précarité de l'emploi, est également source d'anxiété, notamment car elle est à l'origine de paiements tardifs, voire d'impayés, de factures, avec un risque évident d'endettement. De surcroît, la précarité financière réduit drastiquement le sentiment de pouvoir rebondir en cas d'imprévu, avec, en conséquence une perte du sentiment de sécurité et une augmentation de l'anxiété.

Pour moi ça devient… stressant, stressant, angoissant… [...] C'est aussi bien d'avoir quelques réserves. Pour te sentir en sécurité si quelque chose t'arrive. (

Femme de 48 ans, originaire de Roumanie, Permis B, mariée, vivant avec 1 enfant ; JC-NR17

Les impôts, le loyer, les assurances et les choses comme ça… Eh ben la difficulté c'est qu'on a pas de marge de sécurité. Ça veut dire que si il arrive un gros pépin, je sais pas, je dois refaire mes dents, ça va vite dans le rouge. On a pas beaucoup de marge de sécurité.

Homme de 54 ans, sans emploi, originaire d'Italie, Permis C, marié, vivant avec 3 enfants ; JC-NR18

Ça c'est gênant. Parce qu'il y a des fois que j'arrive pas à payer la facture. Il faut que je fasse quelque chose de travail. Ca fait mal à la tête, la santé c'est vers le bas ! C'est pas bien ça pour la santé. On vieillit plus avec cette situation. Je ressenti comme si j'ai passé 20 ans de ma vie, depuis que je suis arrivé ici, et ça a passé seulement 8 ans.

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR26

On peut également noter ici que les disparités de revenu sont de longue date documentées comme étant des causes des inégalités en santé, et que la précarité financière et la pauvreté sont sources de renoncement aux soins (Bodenmann, Jackson, & Wolff, 2018; Henchoz & Coste, 2016; Marmot & UCL Institute of Health Equity, 2013; McKee, Reeves, Clair, & Stuckler, 2017). Nous reviendrons plus bas sur cette question.

Les sentiments de fatigue et d'abattement. Si le caractère instable et imprévisible des conditions de vie précaires constitue une source importante d'insécurité et d'anxiété, le caractère chronique, durable dans le temps de ces conditions génère des sentiments de « fatigue », d'abattement, voire même de dépression, relevées dans les propos étayés suite à la question sur la présence de sentiments d'anxiété/dépression (AD).

C'est quand même pas tous les jours, mais il peut y avoir des fois où je suis déprimé modérément, la plupart du temps quand je suis déprimé c'est modérément. Mais il peut y avoir des fois ou c'est extrêmement, c'est clair.

Homme de 39 ans, originaire de Suisse, marié, vivant avec 1 enfant ; JC-NR19

L'analyse des récits met en évidence les effets à long terme de tentatives répétées, mais infructueuses, pour s'en sortir. Les sentiments de perte de motivation, de perte d'envie, d'abattement ou encore d'impuissance s'inscrivent dans une dynamique vécue comme une « spirale vers le bas » une « capsule de laquelle il est impossible de sortir »[132].

[…] maintenant je suis de nouveau chômeur, vous vous retrouvez dans un cercle vicieux parce que vous vous retrouvez qu'avec des chômeurs. Tout le monde recherche de l'emploi, et beaucoup n'ont pas le moral et tout ça. Donc vous vous retrouvez dans un cercle vicieux et voilà… […] Moralement vous tournez en rond, vous êtes avec les personnes qui ont la même problématique que vous, qui sont peut-être souvent beaucoup plus… […] Ca tire vers le bas.

Homme de 54 ans, sans emploi, originaire d'Italie, Permis C, marié, vivant avec 3 enfants

[132] Femme de 48 ans, originaire de Roumanie, Permis B, mariée, vivant avec 1 enfant ; JC-NR17

C'est-à-dire que dans cette équation ou tout s'emboîte, tu arrives à faire moins bien plein de choses. [...] On est tellement finalement seul. C'est paradoxal…

Femme de 48 ans, originaire de Roumanie, Permis B, mariée, vivant avec 1 enfant ; JC-NR17

Entre le moral, le pfff. Ça dépend les jours. Des fois, voilà. Bon on va rester sur la moyenne quoi ! […] Voilà 50, je reste sur la moyenne, je garde toujours les... Des fois c'est 0, des jours où j'ai pas envie de voir personne, mais personne.

Femme de 40 ans, originaire du Maroc, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR01

Si l'abattement est manifeste, il contribue non seulement au non recours (ou recours tardif) aux prestations sociales, mais il participe également à restreindre d'autres activités importante de la vie des individus. Ainsi, certaines personnes rapportent une diminution des relations sociales avec voisins, amis et/ou famille ; d'autres relèvent des difficultés à prendre soin de leur intérieur, de leurs proches ou d'eux-mêmes.

Et je pense que de par ma dépression, et de par l'anxiété généralisée surtout, ça m'a freinée, effectivement, pour toutes les démarches… Maintenant est-ce que dans l'autre sens... Je pense que si j'avais été bien, et tout j'aurais pu faire ça beaucoup plus facilement. Ça m'aurait pas paru une montagne.

Femme de 47 ans, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; JC-NR21

Ben… À cause des nerfs et de mon état, ma maison elle n'est jamais rangée. C'est le bordel partout… Et je me sens diminué à cause de ça. [...]Il y a beaucoup de choses que je n'arrive pas à faire et quand je laisse c'est toujours plus plus plus. Et là… Ce qui me pousse à m'isoler. Même la voisine, si elle voit que je sens… A mes sœurs je leur dis jamais de passer.

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR15

Alors moi je dirais que j'ai aucun problème physique, mais j'ai eu largement des baisses de moral, qui ont fait que je laissais tout aller. Donc ça, ça compte dans les difficultés… [...] J'ai mais alors complètement lâché l'administration domestique…

Femme de 44 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; JC-NR16

Nan, m'habiller et me laver ça va. Me laver j'avais le problème psychologique.

Femme de 51 ans, sans emploi, originaire du Maroc, Suisse, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR15

4.4.1.2.2 La chronicité des maux

Outre une fragilité psychologique, l'analyse qualitative met en exergue la chronicité des maux, qu'ils touchent la santé psychologique ou la santé physique. Nous avons préalablement souligné que près d'un tiers du collectif interviewé (24/36) rapporte des problèmes de santé physique. Lorsqu'ils sont relevés, les problèmes de santé physique sont caractérisés par des difficultés de mobilité (6/36), mais surtout par des douleurs (24/36). Les six personnes qui signalent des problèmes de mobilité signalent toutes également des douleurs. Pour ce qui concerne les problèmes de mobilité, ils trouvent origine dans accident de santé antérieur, soigné tardivement ou mal soigné, ou alors dans une maladie algique chronique.

J'ai des problèmes, mais j'ai pas envie de le dire. C'est à cause de mon accident, l'orteil il est tout raide, je ne peux pas le plier, donc c'est ce qui me fait encore mal. […]. Au bout d'un moment on sent qu'on a plus 20 ans, quoi. C'est surtout les anciens traumatismes qui ressortent. […]. Le pied, le genou, la main… dès qu'il fait chaud ça gonfle…

Homme de 46 ans, sans emploi, originaire de France, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR27

J'ai eu un petit accident il y a deux années en arrière et je me suis cassé la cheville. Oui, (j'ai des séquelles) parce que vu que je vais jamais au médecin, je me suis pas traitée sur le moment. Pour moi, c'était juste une entorse et ça allait passer. […] On m'a traitée de folle, parce que j'avais la cheville cassée en deux morceaux. [...] Comment ça avait soigné, il avait soudé... l'os il avait soudé ailleurs. […] Iils ont dû me le recasser à nouveau, pour le remettre en place. Après ça j'avais pris une infection tout autour de la cheville… Ma cheville elle ne voulait plus rester là où on l'avait remise, ça sortait à nouveau… jusqu'à mes vacances, je pense que j'ai passé plus de temps sur une chaise parce que je ne devais pas bouger le pied. Mais

maintenant ça va beaucoup mieux. […] On va dire que quand il fait trop froid, le soir c'est un petit peu douloureux. Mais comparer à avant ça va mieux.

Femme de 34 ans, originaire de Bolivie, Permis B, en situation de concubinage, vivant avec 3 enfants ; JC-NR12

Je suis largement pas au top de ma forme. Entre le surpoids, le dos qui fait mal tout le temps, tout le temps, ça finit par être un peu chronique, on fait avec… Ouais, après faut pas non plus… C'est pas Cosette, je fais avec… (rires) C'est super dur. [...] C'est quand… Je vais plutôt faire comme ça, à l'envers… C'est quand la dernière fois que je me suis sentie péter le feu ? (rires) Je crois que j'étais enceinte des jumeaux, je crois bien, c'était il y a 12 ans. Je pétais le feu ! (rires)

Femme de 44 ans, sans emploi, originaire de Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; JC-NR16

Pour ce qui concerne les douleurs, elles sont soit causées par la présence de maladies algiques (fibromyalgie, algie vasculaire, migraines, névromes), soit elles sont résiduelles d'un accident dont la prise en soin n'a pas été optimale. Les motifs du renoncement aux soins sont aussi bien liés une minimisation des douleurs « j'avais pas mal mal mal, alors... »[133] ou d'une situation de handicap « je boitille un peu, mais ça va »[134], qu'à des ressources financières insuffisantes.

J'ai une gêne on peut dire, dans les genoux, ça c'est un problème que je dois me faire opérer depuis longtemps. […]. Parce que moi j'ai joué beaucoup au foot. J'étais dans un groupe, pas professionnel, j'ai joué beaucoup et là je me suis fait mal. Et comme j'avais pas beaucoup d'argent pour faire l'opération…

Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR09

Quand j'étais au foyer, je suis tombée du haut des escaliers. [...] Chaque mois, c'est comme si je venais de tomber maintenant […] Je vais me soigner de ça où et comment ? J'ai pas de quoi payer. […] Je repousse.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; BL-NR03

Si les problèmes de santé physique engendrent des douleurs du corps, les « douleurs de l'âme » caractérisent également la santé des personnes non recourantes, comme nous l'avons évoqué plus haut, dans la section consacrée à la fragilité psychologique. Mais outre les sentiments d'anxiété et de déprime déjà décrits, les douleurs de l'âme se traduisent aussi par des sentiments récurrents de honte, qui, comme nous l'avons vu au point précédent, s'articulent fortement avec le non-recours (ou le recours tardif) à l'aide sociale.

En synthèse, le constat est sans appel. La santé du collectif de personnes interviewées dans l'étude est fragile. Les ressources précaires et l'absence de stabilité des conditions de vie engendrent une crainte vis-à-vis du futur et de fréquents sentiments d'anxiété. Le fait que ces conditions perdurent, engendre un sentiment d'abattement, voire de dépression, notamment face à une situation vécue comme une spirale entrainant vers le bas, de laquelle les personnes se voient difficilement sortir. Les maux se chronicisent, s'expriment en douleurs du corps et de l'âme. Si personne à notre connaissance n'a étudié spécifiquement la santé des personnes non-recourantes, les constats posés dans la présente étude sont cohérents avec les résultats des nombreuses études mettant en évidence des inégalités en santé associées à la précarité (Bodenmann et al., 2018; Henchoz & Coste, 2016; Marmot & UCL Institute of Health Equity, 2013; McKee et al., 2017). Enfin, on peut relever qu'une étude en cours à Genève – Etude Parchemins[135] – sur la santé et les conditions de vie des migrants sans papiers durant la période de demande de permis de séjour (régularisation Papyrus [136]) semble poser des constats comparables à partir des résultats obtenus sur la première année d'investigation (Jackson, Burton-Jeangros, & Ferro-Luzzi, 2018).

[133] Homme de 49 ans, originaire de Bolivie, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants ; BL-NR09.

[134] Homme de 32 ans, sans emploi, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 2 enfants ; JC-NR02.

[135] https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/fr/recherche/projet-parchemins

[136] https://www.ge.ch/regulariser-mon-statut-sejour-cadre-papyrus

4.4.2. La santé et les différentes sphères de la vie

Outre de fournir une « photographie » de l'état de santé du collectif interrogé, les analyses qualitatives qui ont été menées ont permis de documenter certains aspects importants des liens entre non-recours et santé. Tout d'abord, ils soulignent que la santé est perçue comme une ressource majeure dans l'éventail de ressources disponibles aux individus pour faire face aux situations difficiles et garder espoir dans un futur meilleur. Cependant, comme déjà largement documenté, nombreuses sont les personnes en situations précaires qui ne recourent pas – ou que tardivement – aux soins et au système de santé (Bodenmann et al., 2018; Burton-Jeangros, 2016; Marmot, 2005). Dans le collectif interrogé, deux raisons principales émergent : d'une part, les ressources financières insuffisantes à l'origine du non-recours aux soins et d'autre part, un renoncement aux soins, principalement motivé par la crainte de perdre son emploi en cas d'absence pour des raisons de santé. On peut également relever que si le non-recours aux soins est fréquent pour les personnes elles-mêmes, il ne concerne en revanche pas les enfants, pour qui tout est mis en œuvre pour assurer une bonne santé, un élément rapporté aussi bien par les mères que par les pères.

4.4.2.1 La santé, une dimension importante à préserver

En dépit d'une vulnérabilité évidente, et d'une santé éminemment fragile au sens où la définit l'Organisation Mondiale de la Santé[137], la santé – principalement dans sa dimension physique – est souvent énoncée comme une dimension importante de la vie, qu'il s'agit de préserver, même si les ressources financières constituent un écueil majeur.

Tant que tu es vivant, t'as tes 10 doigts, t'as les pieds, t'as la santé… La santé n'a rien de tel. Même si on a rien, si on a la santé faut dire Dieu merci. C'est… Le plus beau cadeau que Dieu peut te donner, quand tu as de la santé c'est…

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR22

Je fais la vie normale. Des fois je vais à la piscine, comme je suis… la semaine je pas travailler beaucoup, j'essaye d'être bien dans la santé pour travailler.

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR26

Pis quand le moral est moins bon, ou quand vous êtes un peu angoissé, anxieux, et tout ça, le corps s'affaiblit aussi. Et puis après vous avez plus la même… Il faut avoir l'énergie pour faire une autre activité, quoi. Pour bouger, pour sortir, c'est pour ça que moi je bougeais, j'allais voir le club, je faisais des réunions avec le club…

Homme de 54 ans, sans emploi, originaire d'Italie, Permis C, marié, vivant avec 3 enfants ; JC-NR18

Pour ce qui concerne la santé psychologique, les moyens mis en œuvre pour préserver la santé sont également présents, mais moins explicites. Globalement, il peuvent être assimilés à ce que les psychologues qualifient de « stratégies de coping » (Lazarus, 1993; Lazarus & Folkman, 1984) mises en œuvre pour faire face à des conditions et/ou évènements de vie (stress) qui affectent de manière négative la capacité des individus à fonctionner mentalement, physiquement ou socialement (Folkman, 2011). Ces stratégies de « coping » peuvent être identifiées à différents niveaux, incluant la mobilisation de caractéristiques individuelles, de ressources sociales proximales (famille, amis) et distales (communauté) et de la société dans son ensemble (Zaumseil & Schwarz, 2014). Il est important de souligner l'éventail des moyens mise œuvre pour « faire face » à la variété des stress et évènements indésirables qui découlent de la diversité des conditions et trajectoires de vie. Dans le domaine du coping, les différences interindividuelles sont reines.

[137] « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » (Organisation Mondiale de la Santé, 1946, p.1)

Les caractéristiques individuelles. Parmi les mécanismes psychologiques identifiés dans le discours des personnes non-recourantes, on peut relever la comparaison sociale (Festinger, 1954), et notamment la comparaison dite « descendante », qui consiste à se comparer avec un « autrui » dont les conditions sont perçues comme pire que les siennes, afin de se rassurer sur ses propres conditions (Wills, 1981).

Quand je vois des gens qui sont là-bas, qui rêvent d'être à ma place, je me dis mais tiens, ça augmente un peu le moral. […] Donc quand je compare ce genre de.. ça me remonte le moral. Je me dis bah tiens, je suis pas mal quand même. C'est vrai que j'ai pas ce que j'espérais, mais il y a personne qui a tout ça. Il y a personne qui a tout ce qu'il veut.

Homme de 41 ans, originaire de Côte d'Ivoire, Permis B, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR03

Parce qu'il y a des gens qui gagnent moins que nous et qui sont encore plus précarisés, si tu veux. Nous on est pas précarisé, on a un toit, on mange à notre faim... ça va, tu vois, je veux dire... Mais financièrement parlant, ben... Comme on disait avant, on est obligé d'être attentifs, on peut pas céder à toutes nos envies, quoi.

Homme de 39 ans, originaire de Suisse, marié, vivant avec 1 enfant ; JC-NR19

On peut également relever dans les discours du collectif interrogé différents modes d'appréhensions des évènements et conditions de vie, certaines personnes ayant tendance à attribuer les causes de leurs situations à leurs propres actions, alors que d'autres, tendent à les attribuer au hasard, à la fatalité ou à d'autres facteurs que le fonctionnement des institutions ou de l'État. Ces attribution « internes » ou « externes » sont assimilables aux expressions du « locus de contrôle » décrit dans les modèles issus de la psychologie (Lefcourt, 1991; Rotter, Chance, & Phares, 1972). Ainsi, les personnes dont le locus de contrôle est externe, auront tendance à « subir » leur vie, exacerbant ainsi le sentiment d'impuissance.

Moi, je me sens capable, vous comprenez, je me sens en pleine forme pour donner mes forces de travail à la société, vous comprenez, je me sens intelligente, suffisamment pour ne pas être dans une précarité de travail. » [...] j'ai jamais, fini le sentiment, l'envie de continuer de faire une formation et de travailler. [...] Toujours j'ai déjà passé des difficultés très très très difficiles de la vie, j'ai toujours ma psychologie c'est pour surmonter ce qu'il y a devant moi. […] C'est pour ça que je ne suis plus dans la grande dépression je crois. Parce que je participe des choses par le Facebook. Je discute avec les gens…

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-NR01

Un dernier élément qui mérite d'être relevé concernant les stratégies de faire face individuelles est le recours à la spiritualité.

[…] à un certain moment j'ai abandonné tout. Je me suis remis à dieu.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; BL-NR03

Moi je suis évangéliste […] Ben juste dans la parole de Dieu, tous les jours. Dans la bible. À lire régulièrement on a pas besoin forcément d'aller tout le temps à l'église. C'est juste dans la parole de Dieu, à lire régulièrement, quand on en a envie. Quand on ressent le besoin, surtout.

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant ; BL-NR04

Je sais que je crois en Dieu. Et le reste voilà quoi, je suis neutre. J'ai, j'ai… Bien apprécié ce que christ il a fait pour moi, il m'a soutenue. Et musulman parce que mes parents ils le sont, je suis née…Mais… Choix. Je préfère pas choisir, je préfère dire… Dieu. Pour moi c'est…Je crois en Dieu et puis ça ça… ça suffit. Ma fille c'est pareil. Nous on va pas à l'Eglise, on va pas à la Mosquée. On croit en Dieu et…

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR22

Les ressources sociales proximales et distales. Du point de vue des stratégies de « faire-face » (ou coping, Zaumseil & Schwarz, 2014) dans la dimension sociale, les personnes non-recourantes évoquent souvent la famille (parents, fratrie, enfants) et les amis comme source de soutien, matériel ou psychologique. Comme le

souligne Elena, 48 ans « le fait d'avoir ici une sœur, un frère, des parents, […], ça donne une espèce de filet inconscient de sécurité… ».

Moi, je me sens capable, vous comprenez, je me sens en pleine forme pour donner mes forces de travail à la société, vous comprenez, je me sens intelligente, suffisamment pour ne pas être dans une précarité de travail. » [...] j'ai jamais, fini le sentiment, l'envie de continuer de faire une formation et de travailler. [...] Toujours j'ai déjà passé des difficultés très très très difficiles de la vie, j'ai toujours ma psychologie c'est pour surmonter ce qu'il y a devant moi. […] C'est pour ça que je ne suis plus dans la grande dépression je crois. Parce que je participe des choses par le Facebook. Je discute avec les gens…

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire de Malaisie, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-NR01

Par hasard je me suis occupé d'un club de foot, et puis je m'occupe d'organiser un tournoi international pour les gamins et tout ça bénévole, et ça… Quand j'étais au chômage, la dernière fois que j'étais au chômage, ça m'a permis socialement de rester en contact avec du monde, d'être dehors, de discuter avec des gens… Je pense que si j'avais pas eu ça, ça aurait été beaucoup beaucoup beaucoup plus difficile moralement.

Homme de 54 ans, sans emploi, originaire d'Italie, Permis C, marié, vivant avec 3 enfants ; JC-NR18

Parfois, c'est la présence des enfants qui « aide à tenir » ou ce sont eux, qui soutiennent leurs parents, ce qui a déjà été relevé précédemment.

Si je suis vraiment anxieuse, je suis la seule qui perd. Je suis mère j'ai des enfants qui comptent sur moi

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; BL-NR03

Les ressources du système de santé. Si, comme nous l'aborderons dans la section suivante, nombreux sont les individus qui ne recourent pas aux système de santé ou aux soins, pour d'autres, garantir d'être couvert par l'assurance maladie et de bénéficier de soins, est une priorité. Quitte à s'endetter.

Il y a une chose pour laquelle je me saigne c'est pour l'assurance maladie.

Homme de 35 ans, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 1 enfant ; BL-NR04

Et pour les trucs vraiment urgents, comme le médecin ou le dentiste, et tout, soit on trouve un arrangement de payement qui nous met pas trop sur le dos, soit on paye pas pis ça va aux poursuites. […] Moi avec l'AssuranceX ça part direct. Après l'assurance elle paye, elle envoie la facture, je paye pas, et voilà.

Femme de 27 ans, sans emploi, Suisse, en situation de concubinage, vivant avec 2 enfants ; JC-NR02

4.4.2.2 Le (non)recours aux soins et au système de santé

En présentant l'état de santé des personnes non-recourantes, nous avons évoqué précédemment la chronicité des maux et les prises en soin sous-optimales, fréquemment liées à un non recours ou à un recours tardif aux soins et au système de santé. Cette problématique est spécifiquement abordée ici, au travers de trois thématiques qui émergent de l'analyse des discours, et qui répliquent des résultats déjà largement documentés auprès des personnes vivant en situation précaire ou de pauvreté. Il s'agit du renoncement aux soins pour des raisons financières et du non-recours aux soins par peur de perdre son emploi consécutif à un arrêt de travail pour raison de santé. Comme le relève cette femme de 44 ans *« Soit t'es riche en bonne santé, tout va bien pour toi, soit t'es pauvre, après là, tombe pas malade, quoi. ».*

4.4.2.2.1 Renoncement aux soins pour des raisons financières

Le renoncement aux soins pour des raisons financière est constat largement documenté auprès de populations vivant dans des situations précaires ou de pauvreté (Bodenmann et al., 2018; Burton-Jeangros, 2016). Les résultats de l'analyse des discours des personnes non-recourantes amène également à ce constat, qui est d'autant plus marqué pour **les soins qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie**, comme c'est le cas pour la majorité des **soins dentaires** ou pour les **lunettes**.

Et puis les dents on finit par faire avec, mais c'est une gêne plutôt… je m'étais fait faire, avant de venir ici, sachant que ça coûterait cher, des couronnes… Et maintenant elles se décollent (rires). Bon, c'est le dentier qui me guette, mais le dentiste ici j'ai pas les moyens…

Femme de 44 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; JC-NR16

Mais est-ce que j'ai fait des sacrifices sur la santé ? Ouais, le dentiste j'y allais pas beaucoup hein. Euh… Mouais par exemple les lunettes c'est pareil. Les lunettes et tout ça, oui quand même. Tout ce qui est pas remboursé par l'assurance j'allais le moins possible.

Homme de 35 ans, Suisse, vivant seul, sans enfant ; JC-NR14

C'est tellement cher de se faire soigner, mes lunettes sont pas ajustées, j'avais une autre pairs dont les verres étaient mieux mais je les ai cassées… C'est surtout ça, ça passe un peu à la trappe, quoi. [...] Les dents c'est le plus terrible. On pourrait se dire, c'est censé, je mangerais moins, au contraire, ça ferait régime, mais non. Non. Là, actuellement, j'ai deux dents cassées dans la bouche, pis je fais avec, quoi. Je nettoie du mieux que je peux, je mâche pas dessus… Mais j'ai pas le budget prévu pour ça. [...] Je m'étais fait faire, avant de venir ici, sachant que ça coûterait cher, des couronnes… Et maintenant elles se décollent (rires). Bon, c'est le dentier qui me guette, mais le dentiste ici j'ai pas les moyens.

Femme de 44 ans, sans emploi, Suisse, en situation monoparentale, vivant avec 3 enfants ; JC-NR16

Une seconde raison du renoncement aux soins pour des raisons financière est **l'impossibilité de payer la franchise** de l'assurance maladie. Nombreux sont celles et ceux qui arrivent au constat posé par cette mère de deux enfants, originaire du Sénégal : « C'est dommage de payer une assurance chaque mois, et pour ce qui est plus important, on ne peut pas (se faire soigner)… ».

Je vais me soigner de ça où et comment ? J'ai pas de quoi payer. Je repousse. Je suis diabétique…[…] Je peux pas me les payer souvent comme j'aimerais, je peux pas aller voir un spécialiste, je peux pas, j'ai pas les moyens. » […] J'ai une franchise de 500.- donc je peux pas, je peux pas. Je peux payer de mes poches.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; NR03

Et vous savez pourquoi je suis pas allé au médecin ? Mais ça c'est personnel, mais dans la pratique et dans la réalité, j'ai peur d'avoir des factures [...] Je paie l'assurance maladie tous les mois, le problème c'est la franchise.

Femme de 60 ans, sans emploi, originaire du Brésil, Permis B, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; BL-NR01

C'est des fois chaque année ça me fait difficile d'y aller parce que je dois payer la première…La franchise je dois payer. Et là je dois payer… 500 francs. Comme ça… […] Si on regarde que c'est grave… [claquement doigts] tout de suite, je peux aller, mais sinon je dis « non, non tranquille ok » mais … c'est vrai que je réfléchis avant d'aller.

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR26

Concernant le non-recours et/ou le renoncement aux soins, s'il est d'ampleur conséquente dans le collectif interrogé pour les personnes elles-mêmes, il ne concerne généralement pas les enfants pour qui tout en mis en œuvre pour bénéficier des soins dont ils ont besoin. Cet élément apparaît tant dans le discours de mères que des pères.

Bon pour les enfants on n'hésite pas . Pour nous on hésite beaucoup (à aller chez le médecin). Pour les enfants il n'y a pas de barème, je veux dire… De franchise, pardon. Et pour nous on hésite parce qu'on a pris une franchise plus chère, plus élevée, parce que souvent on est - touchons le bois - à peu près en bonne santé je dirais.

Homme de 53 ans, sans emploi, originaire d'Arménie, Suisse, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR25

On a tous les même, les enfants… il y a eu une fois ma fille en a eu besoin vraiment du dentiste, je l'ai amené parce que là il n'y avait pas d'autres possibilités. Je me suis retrouvé avec 1000 et quelques, c'est bon maintenant. Elle n'y va plus pour un moment.

Femme de 35 ans, originaire du Sénégal, Permis C, mariée, vivant avec 2 enfants ; JC-NR03

4.4.2.2.2 Renoncement aux soins pour garder son emploi

Comme le soulignent Rossini et Favre-Baudraz (2004), pour les personnes en situation de précarité ou de pauvreté, garder l'emploi et le salaire sont indispensables. L'emploi est la première des priorités ; il passe avant tout, au prix de laisser sa santé décliner. En cas de problème de santé, « En premier lieu, la personne ne se soucie pas de son état de santé. […] La souffrance s'aggravant, la personne renonce, estimant qu'elle n'est plus en mesure d'assumer les charges de son poste; parfois pour un autre emploi jugé moins pénible. L'idée d'accorder une priorité au rétablissement de l'état de santé, au détriment du revenu, l'emporte enfin. » (Rossini & Favre-Baudraz, 2004, p.51). Un tel constat peut également être posé parmi les personnes qui ont été interrogées.

Non, [je ne souffre] pas trop… de l'épaule un petit peu quand je travaille trop exagéré, parce que le dernier travail que j'ai fait pendant presque 2 mois, j'ai fait que des plafonds, tous les jours, ça m'a cassé. Seulement que des plafonds. Et c'est ça qu'ils cherchent le travail temporaire. Le travail difficile, personne ne veut le faire ; c'est nous. C'est les temporaires qui le font, et si tu veux travailler, tu dois accepter. Si tu veux de l'argent, moi j'ai besoin de l'argent, je le fais. Même si j'ai cassé toute l'épaule, il faut. Parce que sinon…

Homme de 50 ans, originaire du Pérou, Permis C, marié, vivant avec 2 enfants ; JC-NR26

Et même avec mon problème de santé on me donnait arrêt de maladie, je donnais jamais au travail, je partais travailler. Parce que je voulais pas m'arrêter. J'étais caissière. Rien que de voir les gens, j'aime bien le contact avec les gens. Alors c'est… Ma journée elle était comblée, de me retrouver à la caisse […] Jusqu'à une fois, là c'était une fois de trop quoi en fait. Et là… Mon chef il est venu dire « écoutez Madame on sait tous ici que vous aimez votre travail, on sait tous ici que vous voulez pas arrêter mais c'est pas… Vous n'avez pas le choix. […] Là aussi je suis angoissée parce que je me pose la question qui acceptera de prendre quelqu'un qui a arrêté de travailler depuis 2011 ? Jusqu'à maintenant, qui acceptera ? Déjà que le marché du travail est tellement difficile. Qui acceptera de me prendre ?

Femme de 37 ans, sans emploi, originaire de Côte d'Ivoire, Permis C, en situation monoparentale, vivant avec 1 enfant ; JC-NR22

5. Le point de vue des acteurs du réseau

Cette partie rend compte des perceptions du phénomène du non-recours aux prestations sociales telles qu'exprimées par les 27 acteurs du réseau genevois interviewés (voir Méthode, section 2.1.2, p. 13). Il s'agit de représentant.e.s de services du Canton de Genève (Département, Hospice général, HG; Service des Prestations complémentaires, SPC ; et Service de recouvrement des pensions alimentaires, SCARPA), des villes de Genève et de Carouge et d'associations actives en faveur des familles et des personnes précarisées, y compris migrantes. Deux députés du Grand Conseil du Canton de Genève, de tendances politiques différentes, ont également été interviewés.

Afin de préserver l'anonymat des personnes citées, nous ne recourons qu'aux catégories suivantes pour caractériser nos intervenant.e.s : « AT » (acteur terrain, à savoir en lien direct avec les usagères et usagers), « Cadre » (coordination, direction, responsabilité de services, etc.) d'une part et « Association » (tous types), « Service social» (service public, échelle municipale) ou « Canton » (Département et Service public, échelle cantonale) d'autre part. Les personnes interviewées en tant que représentantes d'un parti politique ont été labellisées « Pol » (tendance « gauche » ou « droite »).

Les réponses ont été regroupées dans ce chapitre sous quatre dimensions : (1) la manière les acteurs du terrain genevois identifient des phénomènes de non-recours dans le cadre de leurs pratiques professionnelles; (2) les explications avancées au phénomène du non-recours, en lien avec les différentes prestations et les caractéristiques perçues des familles non-recourantes; nous soulignerons ici à la fois les convergences et les divergences dans les interprétations proposées, ainsi que les principaux thèmes qui focalisent l'attention (3) ; les représentations des différentes conséquences du non-recours pour les familles concernées ; et (4) la manière dont les professionnel.le.s du réseau envisagent une thématisation et une action sur le non-recours.

5.1. Les manifestations du non-recours

Bien que la thématisation du « non-recours » soit récente à Genève, la problématique n'est pas nouvelle pour les acteurs de terrain, qui se disent fréquemment confrontés à des cas de familles ne bénéficiant d'aucune aide, malgré une situation sociale et financière difficile. Les familles « working poors », les familles monoparentales et les familles nombreuses sont identifiées comme les plus à risque de pauvreté, ce que confirment les statistiques nationales (Stutz et al., 2016). Pour ces acteurs de terrain, le non-recours se manifeste sous trois formes distinctes : les « étoiles filantes », les personnes « hors cases » et les recourants « tardifs ».

5.1.1. Les « étoiles filantes »

Sur la base des entretiens, il apparaît que les cas de non-recours se manifestent dans le réseau d'action publique sous trois formes. Tout d'abord, de façon fugitive : ce sont les « *étoiles filantes* » qu'évoque un travailleur

social associatif, ces pères ou mères qui viennent juste aux renseignements et qui, apparemment confortés dans leurs présupposés négatifs sur le système d'aide, déclarent ne pas vouloir demander quoi que ce soit.

5.1.2. Les personnes « hors cases »

Par ailleurs, les professionnel.le.s observent des situations de non-réception des aides financières liées à la nature des problématiques rencontrées, qui place les personnes concernées « *hors des cases* » administratives. Il s'agit de personnes qui souhaiteraient obtenir une aide, mais ne peuvent temporairement pas en bénéficier. Sont particulièrement concernées en Suisse les situations de problématiques multiples ou « cas complexes » impliquant plusieurs fournisseurs de prestations (R. Bachmann et al., 2004). Cette problématique des « cas complexes » est fréquemment mentionnée par les acteurs du réseau associatif qui dénoncent l'inadaptation du système de protection sociale aux nouvelles situations de vie:

Dans les prestations sociales, on a déterminé des cas types, mais il y a des cas qui ne sont pas des cas types. Et il y a des phases de vie où vous n'êtes ni l'un ni l'autre. Lui il est parti, légalement il est marié, il doit continuer à payer le loyer, soutenir la famille, mais il ne le fait pas. Après la femme elle vient et elle dit « qu'est-ce qu'il faut que je fasse » ? On dit « oui, il faut faire une demande de séparation officielle », mais ça va durer des mois. C'est une réalité qui n'est pas prise en compte dans les prestations sociales. Vous êtes mariés, il doit contribuer, oui, mais il ne contribue pas, et bah nous on ne peut rien faire… Il y a des trous.

AT, association, JM-R1

Le problème des personnes qui « n'entrent pas dans les cases » est particulièrement identifié au niveau de la gestion des transitions, transitions de vie ou transitions institutionnelles. Divorcer, arriver en fin de droit du chômage ou se trouver entre deux permis de séjour sont considérés par les professionnel.es rencontrés comme des phases de vie à grand risque de pauvreté dans le contexte genevois. Le problème pointé est la *longueur des délais* pour le traitement des dossiers. Ces situations d'attentes et d'incertitudes peuvent avoir des conséquences graves pour les familles, comme le soulignent ces acteurs de terrain:

Ils ont besoin d'assistance. Ils ont besoin d'une attestation de l'OCPM, c'est normal, Mais l'OCPM a tellement de retard qu'il peut mettre des mois à délivrer cette attestation.

AT, association, JM - R9

Les personnes arrivent ici dans état lamentable, on a eu l'autre jour trois messieurs qui sont venus, qui pleuraient, « qu'est-ce que je vais faire pour ma famille » : il y a un énorme dysfonctionnement dans tout ce qui est transitions. La sortie du chômage, avant l'aide sociale, c'est minimum trois mois.

AT, association, JM-R4

Ce caractère dramatique du hiatus entre les délais administratifs et l'urgence vécue par les personnes en situation de précarité fait partie des éléments dénoncés dans plusieurs pays[138]. Mais deux autres types de problèmes mentionnés concernent la transition de l'assurance chômage vers l'aide sociale. D'une part, les critères d'éligibilité diffèrent entre les deux institutions et les familles qui ont une fortune supérieure aux barèmes de l'aide sociale, ou dont l'un des deux conjoints dispose d'un revenu supérieur aux barèmes en seront exclues. D'autre part, passer d'une assurance à un dispositif d'aide sociale serait problématique pour ces personnes en raison de la stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale, une explication largement thématisée dans les entretiens et sur laquelle nous reviendrons.

[138] Pour un cas anglais : Gentleman Amelia « 'We went days without eating properly' : How Universal Credit brought Misery to Inverness » *The Guardian, 18.10.2017* https://www.theguardian.com/society/2017/oct/17/we-went-days-without-eating-properly-universal-credit-misery-inverness

5.1.3. Les recourants « tardifs »

Enfin, le non-recours prend le plus fréquemment la forme d'un « recours tardif », qui, selon les acteurs interviewés, témoigne d'une réticence à demander de l'aide. Ces cas de non-demande sont souvent associés à la volonté des familles de ne pas visibiliser leur nouvelle situation ou à l'impossibilité de se reconnaître dans un nouveau statut social dégradé. Si le recours est estimé « tardif », c'est au regard des conséquences négatives pour la situation financière de ces familles. Les professionnel.le.s en lien avec des personnes précaires évoquent ainsi ces parents qui ne consultent une association, un service social municipal ou un centre d'action sociale (CAS) de quartier qu'au moment où leur situation devient intenable. En conséquence, le non-recours tardif se manifeste par la nécessité de gérer l'urgence ; une menace d'expulsion par exemple:

Les gens arrivent dans des situations très difficiles, tardivement. Ils attendaient le dernier moment, parmi les familles ou les jeunes, c'est lié aux changements de statut, on passe au chômage, on divorce, mais on cache… jusqu'à ne plus pouvoir, car on vit des délogements.

AT, Service social, BL-R1

La résiliation de bail devient, de fait, un instrument au service du dépistage des cas de non-recours. A l'Hospice général, des acteurs disent repérer au Tribunal des baux et loyers les cas de familles en situation très précaire et qui n'ont pas demandé d'aide financière. Particulièrement attentifs aux cas de familles avec enfants, ils vont essayer de les inciter à se rendre dans un CAS - et éventuellement chercher des fonds pour éviter l'expulsion. Ainsi, pour la même actrice de terrain travaillant dans un service de la Ville de Genève:

D'où l'importance qu'on fasse avec la régie immobilière municipale des résiliations, pas pour qu'on évacue, mais pour que ça fasse levier. S'il y a des situations à travailler : autrement elles stagnent et pourrissent

AT, Service social, BL-R1

5.1.3.1 Un symptôme de rapport de pouvoirs genrés

Modak et collègues (2013) rappellent que le principe qui est censé sous-tendre la mise en œuvre des politiques sociales est un principe de neutralité formelle: « *L'aide sociale publique est l'une des rares occasions pour l'État d'intervenir directement dans l'espace privé des familles, des familles pauvres exclusivement il est vrai, et cette intervention s'adresse formellement à des individus égaux et non à des pères ou mères, des époux ou épouses, désigné.e.s par des statuts hiérarchisés*.». *(Modak, Martin, et al., 2013, p.58).*

Dans ce contexte, la manière dont le « recours tardif » se manifeste peut-être un révélateur d'inégalités de genre au sein des couples. En effet, c'est d'abord un père, ou une mère, plus rarement les deux, qui entrent finalement en contact avec un service social. Cette absence du conjoint dans la démarche questionne parfois certains professionnels et dans certains cas, fait exploser la neutralité de genre formelle des catégories administratives. Une neutralité basée sur le fait que, en matière d'aide financière, des catégories comme celle de « groupe familial » ou de « ménage », sont considérées avant tout comme des unités économiques (voir aussi Henchoz & Coste, 2016).

Dans nos entretiens, deux interprétations différentes des rapports de genre sont discernables, amenant à des positionnements différents en tant que travailleuse ou travailleur social. Dans un premier cas qui nous est relaté, c'est le mari qui, seul, prend contact avec les institutions. Pour la professionnelle concernée, l'absence de l'épouse révèle un rapport de domination au sein du couple. La situation financière de la famille s'est dégradée sans que cette dernière en soit consciente, du fait d'un partage des tâches et du pouvoir qui donne au mari la responsabilité des décisions financières. Au moment où la famille risque l'expulsion seulement, le mari s'adresse au service social et la question se pose alors d'ouvrir ou non la « boîte noire » de la famille, de passer outre ou non la volonté de discrétion du mari – particulièrement lorsque celle-ci cache des activités ou des dépenses dont la

femme n'a pas connaissance – et le cas échéant, de contacter ou non sa femme[139]. La posture revendiquée dans ce cas est d'intervenir activement auprès de l'épouse, pour contribuer à réaliser l'égalité de fait en favorisant son émancipation ou de modifier les procédures d'attribution :

> *Je vois pas mal de Messieurs qui cachent, ils ne disent pas ce qu'ils touchent. La femme, je pense à une sri-lankaise, disait : « C'est l'argent de mon mari » alors qu'il touchait les PCFam. Pour elle, c'est l'argent du mari. Je me demande si l'argent ne devrait pas arriver aux enfants plutôt qu'à lui.*
>
> AT – association

Mais la neutralité de genre formelle des institutions peut aussi être questionnée sur la base d'une lecture différente des rapports de genre et générer une posture totalement différente. Ainsi, les prestations complémentaires familles sus-citées s'adressent officiellement aux « ménages avec enfant » dont le revenu du travail est insuffisant couvrir les dépenses élémentaires. Dans ce cas, l'argumentaire du professionnel – revendiqué lui aussi comme féministe – consiste à affirmer que si les femmes ne recourent pas préalablement au Service Cantonal d'Avance et de Recouvrement et des Pensions (SCARPA), s'empêchant dès lors de pouvoir bénéficier des Prestations complémentaires familiales (PCFam), elles ont tort, car il est dans leur propre intérêt d'aller au conflit avec leur ex-conjoint si nécessaire, précisément dans un objectif d'émancipation. De manière générale, le comportement de certaines femmes est ici perçu comme irrationnel (retourner auprès d'un mari violent par exemple) et trop complaisant. Dans ce cas, le discours est empreint des normes d'égalité qui tendent à responsabiliser les individus quant à leur sort social et, en l'occurrence, au non-recours. Les professionnel.le.s n'ont dans ce cas, pas mission à intervenir.

Modak et collègues (2013) ont montré qu'au-delà de la neutralité formelle des institutions, les pratiques des professionnel.le.s du social à l'égard des familles traduisaient des principes de justice différents[140]. Il reste que la capacité des travailleurs sociaux d'agir sur ces rapports de pouvoir semble modeste. Comme le concluent les auteures, si les assistants sociaux (AS) sont bien « des entrepreneur.e.s de morale » en mesure d'infléchir les destins familiaux (…) » leur normativité « *n'est toutefois pas un vecteur de transformation de la société patriarcale ni une force capable de « dégenrer » la famille » (*Modak, Messant, et al., 2013, p.70). Dans le cas précédemment cité, la femme, éclairée sur les agissements de son mari, va le quitter avec le soutien de son assistante sociale, mais, malgré ce même soutien et faute de pouvoir trouver un logement adéquat pour elle et ses enfants, elle retournera vivre, la mort dans l'âme, auprès de son mari, après neuf mois d'errance. Dans le second cas, la responsabilité renvoie les femmes à leurs propres choix, ces dernières privilégiant bien souvent la *non-conflictualité* avec l'ex-conjoint, dont elles n'attendent plus rien, si ce n'est parfois violences ou représailles. Le non-recours est alors justifié dans l'intérêt de l'enfant, mais aussi parce qu'elles ne veulent plus dépendre, y compris financièrement, d'un homme.

Ainsi, en l'absence de thématisation dans l'espace public ou d'outils d'observation comme un « baromètre du non-recours » (Chauveaud, 2013; Mazet, 2015), les professionnel.le.s du social à Genève ont développé une sensibilité aux situations de non-recours et identifient spontanément des cas de non-demande ou de non-réception, dont la dimension de genre est parfois relevée d'emblée. Les acteurs associatifs ou ceux de la Ville se révèlent en première ligne pour détecter ces situations. Leurs témoignages se rejoignent sur le fait que le non-recours, tel qu'il se manifeste sur le terrain, renvoie à deux causes principales : d'une part, une non-demande, une réticence à demander des aides et afficher sa situation. D'autre part, une non-réception, une absence de

[139] Dans le cas de l'aide sociale, cette question ne se pose pas dans la mesure où chaque membre majeur du groupe familial (le demandeur, son conjoint, concubin ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec lui) doit signer un contrat d'aide sociale individuelle.

[140] Sur la base d'une une enquête auprès d'une centaine de professionnel.le.s de l'aide sociale dans six cantons romands. Les trois principes sont : un principe d'égalité, qui conduit les assistantes sociales à traiter les membres d'une famille en tant qu'individus libres et égaux ; un principe de solidarité familiale, qui considère que la justice renvoie à un partage des tâches sexuées entre les activités domestiques et professionnelles. Un principe de droit parental, qui promeut la présence du père auprès de ses enfants.

soutien institutionnel aux familles dans les moments de transitions, doublée d'une inadéquation du système de prestations avec la complexité des situations de vie. De manière générale, le non-recours est interprété par ces acteurs complémentaires ou subsidiaires à l'État comme le symptôme d'une inadéquation du système d'aides publiques aux expériences vécues de la précarité.

5.2. Les explications du non-recours

Les entretiens menés auprès des professionnel.le.s permettent de mettre en évidence les différents types d'explications du non-recours formulées de manière consensuelle au sein du réseau social genevois, mais aussi l'existence de divergences dans l'interprétation plus fine de ce phénomène. Tout d'abord, la **non-connaissance** des prestations (section 3.2.1, p.145) est évoquée comme une cause de non-recours, surtout en lien avec les PCFam même si l'aide sociale du canton et les prestations de la Ville de Genève sont aussi mentionnées. Par contraste, les mécanismes de **non-réception** (section 3.2.2, p. 148) - la complexité du système, mais aussi les pratiques des professionnels eux-mêmes - expliqueraient selon les nos interlocuteurs que nombre de personnes ne bénéficient pas des aides auxquelles elles auraient droit. Enfin, les acteurs insistent spontanément sur la **non-demande** (section 3.2.3, p. 157), le refus de demander une aide, quand bien même elle est connue. Sont avancées tout d'abord des explications en termes de normes sociales, par référence à une posture morale ou en lien avec la crainte de la stigmatisation. Mais les valeurs n'expliquent pas tout et des raisons plus prosaïques sont aussi évoquées: la peur de perdre son permis de séjour ou la peur des conflits ou violences des (ex)conjoints.

5.2.1. La non-connaissance

On a vu dans le chapitre précédent que la « non-connaissance » renvoie au manque d'information sur l'offre ou à la difficulté à la maîtriser. Il s'agit de la première explication avancée dans la littérature pour expliquer le non-recours et cette explication est aussi fréquemment mobilisée par les décideurs et les organismes qui se saisissent de cette question, notamment en France (Warin, 2016b). Son succès tient à plusieurs facteurs. D'une part, le manque d'information ou l'information erronée sur les prestations et les moyens de les demander comptent parmi les raisons les plus fréquemment évoquées dans les cas de non-recours recensés dans les différents pays européens (Eurofound, 2015). D'autre part, les explications alternatives au non-recours, et notamment celles en termes de valeurs ou de refus de l'offre, offrent moins de prises directes à l'action publique et sont susceptibles de générer des résistances, de nature politique ou du côté des professionnels. Enfin, l'information *générale* des publics est un instrument de gouvernance largement mobilisé, et de longue date, par les acteurs des politiques publiques: elle renvoie donc à un répertoire d'action connu, n'impliquant pas de remise en question des structures et pouvant être déployé dans le cadre d'un budget relativement limité.

En Suisse aussi, « les connaissances insuffisantes des prestations proposées et de la marche à suivre » ont été identifiées comme le principal problème dans l'accès aux prestations sociales par le rapport mandaté au début des années 2000 par l'Office fédéral des assurances sociales (R. Bachmann et al., 2004)[141]. Dans la foulée de ce rapport, une enquête auprès des professionnels du social est menée dans le canton de Fribourg, dans la perspective d'ouvrir d'un guichet unique. Un peu moins d'un tiers des répondants considèrent que l'obstacle principal à l'accès aux prestations sociales provient de difficultés d'accès aux informations concernant les services et leurs missions, le second étant le découragement devant la complexité du système et le troisième l'absence d'un lieu centralisé d'information (Colombo & Knüsel, 2014). Bien que non directement comparables avec cette étude, les résultats genevois montrent que ces trois éléments sont aussi thématisés dans le canton, même si les acteurs tendent à évoquer l'information au moment de la recherche de solution plutôt que comme explication du non-

[141] Postulat « Guichet social » (00.3007).

recours et semblent accorder une importance plus grande à la complexité et aux dysfonctionnements du système qu'à la non-connaissance.

A Genève, ce sont les PCFam qui cristallisent les arguments sur le rôle du manque d'information dans le non-recours – et servent de levier pour une critique de la politique de communication du canton et de son rôle stratégique dans la gestion du recours aux droits. Quelques problèmes d'informations sont aussi mentionnés en lien avec l'aide sociale et les prestations de la Ville.

5.2.1.1 La grande inconnue : les prestations complémentaires familles (PCFam)

De manière générale, le « manque de lisibilité » de l'offre de prestations fait partie des critiques, directes ou indirectes, au système de protection social genevois qui ressortent des entretiens menés avec les professionnel.le.s du social, un phénomène qui, pour certain, pourrait engendrer de la méfiance. En premier lieu, les acteurs interviewés évoquent spontanément le cas des Prestations complémentaires familles, qui sont systématiquement et abondamment commentées. Considérées comme peu stigmatisantes, les PCFam souffriraient d'un déficit d'information. Des acteurs de tout type d'organisations se rejoignent pour affirmer le non-recours aux PCFam s'explique par un non-connaissance qui serait due à un manque de communication publique volontaire. Selon cette interprétation, c'est uniquement lorsque les familles concernées entrent en contact avec les acteurs du réseau qu'elles apprennent l'existence de cette prestation. Pour cet acteur associatif, le choix est politique, il s'agirait de ne cibler que les plus pauvres :

Pour les PCFam, ce que je vois essentiellement, c'est que les gens ne connaissent pas cette possibilité. Les gens qui ont peu de moyens et qui sont en contact avec une AS, si elle fait bien son travail, elle doit déjà leur avoir proposé un dossier PCFam, comme l'HG est subsidiaire. Pour la classe la plus pauvre, qui a déjà du soutien, les gens qui s'occupent d'eux se chargent de leur faire connaître ces prestations. (…) Le magistrat a choisi de ne pas communiquer sur l'arrivée des PCFam, alors que Lausanne a fait le choix inverse. Ce n'est pas anodin. Ce n'est pas surprenant que les gens ne soient pas au courant. On a aussi une presse docile. Ce n'est pas parce que le magistrat n'a pas fait son travail que la presse ne devrait pas communiquer sur le sujet.

AT, Association, JM-R9

Un représentant d'un service municipal remarque également un défaut d'information officielle, qui se répercuterait du côté des élus :

La loi sur les PCFam est entrée en vigueur en novembre 2012, et je me disais, mais c'est quand qu'ils en causent ? Et le jour de l'entrée en vigueur de la loi, vous aviez beau lire tout ce que vous voulez, vous trouviez l'exposé des motifs, les articles de presse, mais rien sur le site Genève.ch qui indiquait quel était ce droit, qui y avait droit, où trouver le formulaire, quelle administration compétente : le néant. (…) Quand j'ai parlé des PCFam, on m'a dit « qu'est-ce qu'elles ont à voir les femmes là-dedans » ! C'est censé être des élus qui connaissent, mais rien.

Cadre, Service social, JM-R14

Des acteurs cantonaux interviewés remettent en cause l'existence d'un non-recours aux PCFam par manque d'information. Ils soulignent d'une part que les PCFam sont connues, du moins par les acteurs du réseau, et d'autre part qu'il n'y a pas, au moment de l'enquête, de volonté explicite de ne pas communiquer sur cette prestation. Dans ce cas, l'explication au non-recours est, implicitement, renvoyée du politique aux individus :

Il n'y a aucune volonté… », c'est le vieux débat. A mon avis, il n'y a pas de raison théorique pour aboutir à un autre résultat vis-à-vis de cette prestation-là, c'est-à-dire ce que tout le monde sait dans le milieu, à savoir qu'il y a un certain nombre de personnes qui ne s'adressent pas à l'aide sociale. Ce n'est pas parce qu'on est travailleurs pauvres avec des enfants que ça change le résultat. (…) Sur le terrain, par les acteurs, par ceux qui calculent, qui ont les ficelles du portemonnaie, on n'a pas du tout le sentiment que ce n'est pas connu, et puis de l'autre côté il y a autre chose qui se dit.

Cadre, Canton, BL-R2

5.2.1.2 L'aide sociale du Canton de Genève sujette à certaines confusions

Par contraste avec les PCFam, l'aide sociale fournie par l'Hospice général est considérée comme une prestation largement connue, suscitant plutôt un non-recours par peur de la stigmatisation. Toutefois, le manque d'information sur le fait que l'aide sociale n'est *plus remboursable à Genève* est cité comme une cause de non-recours par des acteurs associatifs et des professionnels des services sociaux. Ces cas concerneraient autant des Suisses que des migrants, se souciant par exemple de ne pas laisser des dettes aux enfants. Par ailleurs, des explications en termes de non-connaissance sont mobilisées dans certains entretiens pour rendre compte du non-recours des *personnes titulaires d'un permis de séjour*, notamment les permis B, à l'aide sociale. Pour certains professionnel.le.s en effet, c'est une mauvaise information, pas suffisamment nuancée, qui leur ferait craindre de perdre en conséquence leur permis. Dans cette perspective, un problème relatif à l'information donnée générerait un phénomène de non-demande. Cet argument est développé dans la section « non-demande » (section 3.2.3, p. 157).

5.2.1.3 Des prestations de la Ville de Genève qui gagneraient à être connues

Enfin, les prestations de la Ville de Genève sont parfois thématisées dans le cadre d'une réflexion sur la non-connaissance comme cause de non-recours. Elles sont en effet considérées comme moins connues que les prestations cantonales ; un acteur précise même devoir informer ses bénéficiaires sur l'existence des Points infos services de la Ville de Genève. De manière générale toutefois, les acteurs associatifs estiment que la Ville fait beaucoup d'efforts pour communiquer au sujet de ses prestations et autour de sa politique et apprécient les démarches qui ont été entreprises :

Je trouve que dans une ville comme Genève on fait beaucoup d'efforts pour la communication, il y a plein de brochures qui sont faites, qui expliquent en différentes langues, des Points info, des clubs sociaux, il y a plein d'infrastructures.

Cadre & AT, Association, JM-R8

La réorientation récente de la politique de la municipalité implique cependant que certains publics précarisés perdraient leurs repères suite aux changements. Ceux-ci peuvent être source de confusion et d'un certain manque de lisibilité quant aux services auxquels il faut désormais s'adresser pour une problématique donnée. Ces aspects concerneraient aussi les Point Info Services, qui ne seraient pas encore suffisamment connus, comme le résume cet acteur associatif en se référant aux familles issues des migrations :

Les Services de la Ville, avec tous ces changements, sont peu lisibles. L'information passe entre les gens, une personne qui a reçu une prestation à l'Unité d'action communautaire, va conseiller à une autre d'aller là, puis on lui dit ça n'existe plus, ou alors qu'il y a eu un changement, et les gens ne comprennent plus. Il y a eu pas mal de changements. (…) Cette semaine, je me suis confronté à des personnes qui sont renvoyés de l'Unité d'action communautaires, on leur a dit, ce n'est pas ici, il faut aller au Point info, au Point info on leur dit, non, c'est le Service social de proximité, finalement il faut trouver un AS, il y a tout un tas de portes, mais on ne sais pas laquelle est la bonne, pour une situation donnée. J'imagine qu'il y a des efforts sincères de la part de la Ville d'adapter l'offre, et cetera, mais est-ce que les personnes resituent quelle est la bonne porte ?

Cadre, Association, JM-R13

Pour autant, les limites des politiques de communication sont aussi thématisées en lien avec les prestations qui dépendent de la Ville de Genève, l'argument étant que ces prestations étant subsidiaires à une série d'autres prestations, des personnes renoncent à les demander, car cela implique d'obtenir au préalable d'autres aides, un phénomène identifié comme une cause importante de non-recours, comme nous le verrons dans le point suivant. Cet acteur résume bien le sentiment général sur l'enjeu de connaissance dans le réseau :

Les gens vont connaître plus facilement l'Hospice général que les prestations familiales ou d'autres aides de la Ville de Genève. La Ville a des allocations. Les allocations de logement, les gens n'ont pas trop de problèmes pour les demander, si les gens savent qu'ils peuvent les demander, alors que l'HG ça freine beaucoup de gens. (…) La Ville fait un gros effort pour

qu'on connaisse les aides, mais comme elles sont des aides en plus, les gens ne sont pas poussés à les demander. De toute façon on leur dit, pour pouvoir avoir ça, il faut aller demander ça, demander ça et demander ça… Par exemple les bourses ou le Scarpa, il n'y a personne qui entre en matière si les gens ne font pas de démarches pour demander ces prestations, et la Ville de Genève c'est quand même en plus.

AT, Association, JC-R7

5.2.2. La non-réception

Par contraste avec la « non-connaissance », la « non-réception » évoque, dans la typologie de l'Odenore (Warin, 2010b) les personnes qui connaissent l'offre, la sollicitent mais au final, n'en bénéficient pas. Selon Pierre Mazet (2014), la non-réception renvoie à deux cas de figure : soit le dossier de demande est adressé, mais ne reçoit aucune réponse ; soit les personnes abandonnent leurs demandes en raison de la complexité de la constitution du dossier notamment. A Genève, la non-réception, entendue dans ce sens large, à savoir incluant le découragement qui peut se manifester lors de la démarche de demande d'aide, est l'une des formes les plus largement thématisées dans le réseau. Les récits de cas de non-réception sont fréquents, récurrents, particulièrement étayés, et ce, parfois, documents à l'appui. A entendre nos interlocuteurs, la non-réception s'explique de deux manières principales à Genève. Elle renvoie en premier lieu à la complexité du système de prestations sociales décrite dans le chapitre précédent, une complexité dont les manifestations entraveraient l'accès aux droits de différentes manières. Elle renvoie ensuite aux pratiques et aux compétences des professionnel.le.s, dont la responsabilité est alors questionnée.

5.2.2.1 Complexité du système et barrières d'accès

La complexité du système genevois de protection sociale est l'une des explications du non-recours les plus fréquemment mentionnée et commentée dans les entretiens, particulièrement de la part des représentant.e.s d'associations et de services sociaux municipaux. Les qualificatifs – du système ou d'une institution - sont explicites : « *C'est kafkaïen »,* « *C'est la jungle* », « *Une complexité complètement folle* », « *Un monstre juridique* ». Plus précisément, la hiérarchie des prestations sociales sous conditions de ressources et différentes lourdeurs administratives conduiraient de nombreuses personnes à renoncer aux aides. Par ailleurs, cette complexité aurait des conséquences néfastes sur le fonctionnement et la coordination au sein du réseau de prestataires.

5.2.2.1.1 La hiérarchie des prestations sociale : découragement et blocages

Parmi les principales barrières d'accès aux aides financières, la hiérarchie des prestations sociales est citée de façon récurrente (parfois évoquée sous le terme de « subsidiarité des prestations »). Elle renvoie au fait que les prestations sous condition de ressources doivent être demandées, respectivement accordées ou refusées, dans l'ordre prévu dans la Loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU)[142]. Pour obtenir une prestation, il faut donc avoir demandé les aides préalables et obtenu les décisions nécessaires.

Deux formes de non-recours peuvent en découler selon les dires des acteurs interviewés. D'une part, ce parcours obligé peut *décourager* les familles en situation de précarité, notamment, on l'a vu, du fait des délais de réponse parfois longs, et des fréquents renvois d'une institution à l'autre, amenant à de cas de « non-recours temporaire » (Warin, 2010b) qui peuvent se muer en non-recours tout court. Ainsi, passer d'un service à l'autre pour obtenir les documents nécessaires en vue de déposer une demande s'apparente un véritable « tournus » selon cet acteur associatif, variante de « l'effet tourniquet » consistant à changer plus d'une fois de système [143]:

[142] La LRDU est consultable sur https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_j4_06.html

[143] La Confédération a cherché à lutter contre l'effet tourniquet en renforçant la collaboration interinstitutionnelle entre l'assurance chômage, l'assurance invalidité et l'aide sociale en 2006. Projet CII-MAMAC. Dans ce cas, l'effet tourniquet renvoie aux cas complexes qui passent par deux institutions au moins sans résultats.

L'aspect essentiel serait la difficulté d'accès, le fait que les gens ne sachent pas c'est une chose, mais la difficulté pour y accéder c'est une autre chose. (…) Je pense que toutes les prestations sont compliquées à faire valoir, les gens se retrouvent à courir après toutes ces prestations, ce n'est pas facile, mais ils en ont besoin. Selon les situations des gens, il faut être assez réveillés pour faire valoir tous ces droits, après les gens sont quand même contents que ça existe, c'est la méthode pour y parvenir qui est compliquée. Il y a une espèce de tournus, les gens n'arrêtent pas de tourner d'un service à un autre. Il faut avoir tel papier pour avoir un tel papier, c'est la bureaucratie. Beaucoup ne comprennent pas que si l'on fait une démarche dans un tel service, l'autre n'est pas au courant.

AT, Association, JC-R7

D'autre part, les entretiens mentionnent des cas de *non-recours cumulatif*, à savoir de situations de non-recours liées les unes aux autres (par contraste avec le non-recours cumulé, addition de situations de non-recours indépendantes les unes des autres (Chauveaud & Warin, 2016). Dans ce cas, le fait de ne pas recourir à une prestation empêche de bénéficier d'une autre prestation. Ce phénomène est notamment évoqué, à propos des prestations de la Ville de Genève. Mais aussi pour rendre compte du non-recours aux PCFam, qui s'expliquerait aussi par un non-recours préalable au Service de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA). Concrètement, le SCARPA est à la deuxième place de la hiérarchie (après les subsides d'assurance maladie) : les femmes qui font une demande d'aide sociale ou de PCFam sont donc obligées d'entreprendre une démarche de recouvrement de la pension alimentaire si le mari ne la verse pas, faute de quoi le montant de la pension alimentaire fixée par le juge est compté en tant que revenu, même si elle n'est pas versée. Or, nous verrons que selon nos interlocuteurs, il n'est pas rare que les femmes renoncent à passer par le SCARPA, souhaitant éviter de conflictualiser la relation avec le père de leurs enfants.

Une des conséquences négatives de cette subsidiarité des prestations serait un important *report de charges* sur les associations, qui hériteraient des personnes qui ne peuvent pas accéder à l'aide sociale à ce stade et qui ne sont pas accompagnées par l'Hospice général, faute de temps. Ce problème, abondamment décrit par les acteurs associatifs, faisait déjà partie des points problématiques faisant consensus chez les professionnels genevois lors d'une enquête en 2006 (Bonoli & Berclaz, 2007). Il était alors déjà associé au transfert de compétence pour le suivi individuel de la Ville au canton, engendrant une surcharge de travail dans les CASS (anciens « CAS ») et un report sur les associations. Nous verrons que le débat se relance lorsque les acteurs évoquent les ressources alternatives aux aides financières publiques vers lesquelles les personnes non-recourantes peuvent se tourner.

5.2.2.1.2 Les lourdeurs administratives : la multiplicité des causes de non-recours

Bien que l'extrême complexité soit avancée comme une caractéristique du dispositif de prestations sociales dans son ensemble, les PCFam focalisent l'attention au sein du réseau genevois. Subsidiaires à toutes les autres prestations en dehors de l'aide sociale, leur obtention nécessite la constitution d'un dossier composé de nombreux documents aux questions détaillées. Les PCFam font ainsi figure de prestation emblématique du non-recours par surcroît de complexité.

Tous nos interlocuteurs le répètent : les démarches administratives qu'il faut effectuer pour demander les PCFam requièrent des compétences, de l'énergie et des efforts.

Je ne sais pas si vous avez vu une page des PCFam ? Même mes collègues ont des problèmes !

AT, Association JM-R09

Il faut aussi se montrer à l'aise avec le langage administratif, maîtriser internet et le français. Pour des nombreux professionnel.le.s, il s'agit là d'exigences que toutes les familles précarisées ne sont pas en mesure de remplir, indépendamment de leur origine, d'autant plus si elles se retrouvent vulnérabilisées en raison, par exemple, d'une séparation, de la dégradation de leur situation ou de leur statut administratif. Devant ces barrières d'accès, elles seraient nombreuses à renoncer à ce « parcours de combattant ».

Pour les professionnel.le.s rencontrés, les familles qui ne sont pas suivies par un travailleur social, par l'intermédiaire d'un CAS ou d'une association auront du mal à entreprendre les démarches pour obtenir les PCFam. En effet, le personnel administratif ou d'accueil ne dispose pas des compétences requises pour effectuer ce type de démarche. La lourdeur de ces exigences administratives est reconnue par le représentant d'un service étatique, qui souligne toutefois que celles-ci sont nécessaires pour s'assurer que les personnes correspondent effectivement aux critères. Dans ce discours, contrairement aux accusations de transfert de charge précédemment mentionnées, le travail des associations dans la constitution des dossiers est normalisé :

C'est contraignant pour le demandeur, mais la vérification que les gens remplissent les critères est aussi le garant du système pour ceux qui le financent, la population imposable. Il y a un réseau qui est en possibilité de venir en aide pour faire le dossier.

Cadre, Canton, BL-R2

En plus des PCFam, les *allocations familiales* sont aussi citées comme une institution particulièrement complexe - pouvant susciter des situations de non-recours ou de non-bénéfices, particulièrement dans les cas de divorces. En effet, les différentes caisses peuvent se renvoyer la compétence, il peut manquer une attestation ou alors l'ex-conjoint reçoit les allocations, mais ne les verse pas, autant de barrières qui rendent l'accès aux prestations pratiquement impossible.

De manière générale, la complexité des dossiers à remplir, liée à la multiplicité des critères d'éligibilité, mais aussi, pour certains acteurs, à l'augmentation des contrôles – contrôle des bénéficiaires et contrôle des professionnel.le.s, dont la marge de manœuvre se trouve réduite – est considérée comme un fait, dont le caractère décourageant pour les bénéficiaires potentiels ne fait aucun doute, mais qui peut, aussi générer une multiplicité de blocages de la demande d'aide.

En premier lieu, la formalisation accrue contribue à une inflation du *jargon administratif* qui lui-même, par son caractère incompréhensible, contribuerait à maintenir les personnes en situation précaire à distance des institutions. Comme le résume un professionnel d'une association :

Et puis, tous ces contrôles coûtent en termes de travail administratif, de juristes, d'accès pour les gens à leurs droit, c'est tout ce qui fait que les gens se retrouvent de plus en plus dans un monde incompréhensible. Je disais que mon métier était traducteur français-français (…). On ne se met pas à la place des gens c'est un manque d'empathie, tout ce jargon administratif. Il suffirait d'une phrase en plus. Et tout ça fait que les gens sont méfiants envers l'administration, on la perçoit comme une machine froide.

AT, Association JM-R09

Dans ce contexte, la maîtrise ou la non-maîtrise de la langue française tout comme un bas niveau de littéracie ne sont que rarement abordés *en premier lieu* par les personnes interviewées lorsqu'il s'agit d'évoquer les causes du non-recours – tant au niveau des barrières d'accès une fois la demande formulée que lorsque le manque d'information et de connaissance est thématisé. Dans la grande majorité des entretiens avec les professionnel.le.s, la charge de la responsabilité de la gestion des dossiers repose sur les institutions et c'est sur les institutions que portent, avant tout, l'essentiel des commentaires.

En second lieu, la complexité administrative peut donner lieu à une non-réception de la demande lorsque *certains papiers sont impossibles à obtenir,* par exemple une attestation de « sous-location » pour obtenir une attestation de l'OCPM, un document concernant la pension alimentaire dans le cas des PCFam, une attestation du fait que le père de l'enfant domicilié à l'étranger ne reçoit pas d'allocation familiale dans le cas des allocations familiales. C'est alors uniquement lorsque les associations s'emparent du dossier, parfois en faisant opposition, que la demande peut éventuellement aboutir. En ce sens, particulièrement pour les situations atypiques, les rapports avec l'administration concernée nécessitent le plus souvent le recours à un service juridique associatif :

On vous demande des renseignements sur vos pensions alimentaires, on vous demande le jugement du tribunal, mais si la personne vient d'Afrique, ou le père a disparu, n'a plus le moindre contact depuis des années, et le niveau de vie est tellement différent que même si une pension avait été établie ce serait de quelques francs, bref. La personne répond avec des explications et la réponse arrive avec la même demande, et au bout de la troisième fois ils sont chutés du système, car ils n'ont pas répondu. On doit faire une réclamation, si on ne le fait pas on vous refuse la demande, si vous faites la réclamation et elle est acceptée, vous recevez le montant depuis le moment de votre demande. Mais si vous ne réagissez pas, ce que beaucoup de monde fait, ils attendent un mois, et ensuite vous devez faire une nouvelle demande, et vous perdez tous vos droits.

AT, Association JM-R09

5.2.2.1.3 La peur des versements indus de prestations

A plusieurs reprises, le caractère fluctuant des revenus de certaines familles est présenté comme un problème au regard des exigences d'actualisation régulière des dossiers. En effet, la peur des indus – à savoir des versements de prestations faits à tort, pas forcément en raison de fraude mais le plus souvent en raison de déclarations tardives de changements de situations (Amroun & Buchet, 1997) - conduirait des personnes à renoncer à une aide financière plutôt que de risquer de s'endetter vis-à-vis des prestataires. Comme les réajustements de situation se font seulement tous les trois mois, les services réclament en effet le remboursement des prestations versées en trop. Ce phénomène serait amplifié dans les PCFam par le calcul des « gains hypothétiques » dans le revenu (voir aussi Chapitre 2) qui rend les seuils difficilement appréhendables pour les personnes concernées.

Pour plusieurs acteurs associatifs, il s'agit alors d'accompagner la réponse à ces demandes de remboursement, qui concernent en particulier les familles avec des salaires irréguliers. Or, être régulièrement confronté à des dettes vis-à-vis de l'administration est identifié dans le réseau comme une importante source de stress pour ces familles, qui peut les pousser à renoncer aux aides. Plusieurs de ces aspects, particulièrement liés aux PCFam, transparaissent des témoignages d'acteurs associatifs, qui insistent sur la complexité de la démarche ainsi que sur les abandons. Ainsi :

Les PCFam il y a aussi des dysfonctionnements, ils perdent les documents, les décisions prennent énormément de temps, ils font des calculs faux, on ne comprend rien, ils ont des barèmes, mais ce n'est pas mentionné, et les personnes ne comprennent pas, cela m'a pris une année pour comprendre. Les PCFam fonctionnent dans la mesure où la personne a un salaire régulier. Souvent les personnes seules qui ont un bas revenu à 40% ont des salaires irréguliers, et là ils font des recalculs systématiques chaque 3 mois, et si la personne a gagné un peu plus, on lui demande de rembourser. C'est des casse-têtes, j'ai des personnes qui me supplient de leur annuler le dossier PCFam, il y a des personnes qui passent leur temps à les rembourser, ensuite il faut vérifier à chaque fois, car ils font énormément d'erreurs, et il faut écrire tout le temps des lettres.

AT & Cadre, Association, JM-R4

Je prends l'exemple des PCFam, des gens avec des revenus variables. Le manque de réactivité des prestations complémentaires fait que la correction n'intervient que tardivement, ce qui fait que ça leur fait des trop-perçus, ce qui leur crée des gros problèmes, car ils ont évidemment toujours des revenus limites, et avec les gains hypothétiques, ils ont des gains biens plus limites de ce qu'on pense. On prend en compte de l'argent virtuel, qu'ils n'ont pas, et ces remboursements sont extrêmement douloureux pour eux, et au bout d'un moment ils préfèrent laisser tomber, plutôt que d'avoir le petit complément qu'ils allouent, et vivre dans l'incertitude de ces réactualisations. C'est ce qui les conduit à dire, moi je vais renoncer à ces prestations, finalement le faible montant que je reçois ne vaut pas l'angoisse permanente que génère ce système.

Pol, gauche, JC-R9

5.2.2.1.4 Le manque de suivi des dossiers : un sujet de tensions

Dans ce contexte, le manque de suivi des dossiers est un thème récurrent. Un manque de suivi qui laisserait de nombreuses personnes démunies face aux exigences administratives et les amènerait à renoncer à poursuivre la démarche entreprise. L'Hospice général est décrit à plusieurs reprise comme n'étant pas en mesure

d'assurer ce suivi, faute de moyens, alors que cela fait partie de ses attributions ; le Service des prestations complémentaires (SPC) en charge de délivrer les PCFam est décrit comme un service purement administratif, ne comportant pas de suivi social pour la constitution des dossiers[144]. Or, les acteurs associatifs, les professionnels de l'HG et des services sociaux interviewés insistent tous sur l'importance, pour certaines familles, d'un *accompagnement personnalisé* tout au long du processus. Dans le cas des PCFam notamment, il s'agirait d'aider à comprendre les décisions et les calculs, à fournir les papiers nécessaires au réajustement des situations et cela dans les 30 jours, afin d'éviter que certaines demandes de prestations ne soient annulées par le SPC.

Le thème du manque d'accompagnement social, comme cause de non-recours, est associé dans les entretiens à deux types de tensions. D'une part, ce thème ravive la question toujours brûlante à Genève de la place et du rôle de la Ville – et en l'occurrence du service social de la Ville - dans le contexte d'un système qui attribue désormais l'aide financière individuelle aux instances cantonales. Le manque de suivi individuel est aussi déploré au regard de certaines prestations sociales de la Ville, particulièrement la prise en charge des frais de restaurant scolaires.

Si la plupart des acteurs interviewés déclarent qu'il manque en Ville de Genève un suivi social individuel pour les personnes qui ne sont pas dans les barèmes d'aide sociale, deux professionnels de services sociaux municipaux mentionnent explicitement que cette situation est regrettable- y compris pour des personnes à l'Hospice général. Ainsi :

C'est dommage qu'en Ville de Genève ils aient enlevé l'aide individuelle, car du coup l'Hospice général est censé faire tout le boulot, mais ils ne le font pas, ils font le boulot seulement pour leurs bénéficiaires, et encore, ils ont trop de dossiers.

AT, Service Social, JM-R3

Avec la loi de 2002 le Service social est sorti du système des CAS, il ne fait plus de dossiers polyvalents, plus de suivi individuel, je trouve que c'est regrettable. Maintenant l'HG dit, ce n'est plus de notre ressort, vous avez les PCFam, et il ne s'occupe plus du reste, même pas de lire une décision SPC, je peux vous montrer un cas… Le SPC ne s'est pas préoccupé ici de faire un calcul des prestations d'assistance, et le calcul pour les prestations familiales ne se fait pas automatiquement. Personne n'a suivi cette personne. Il y a beaucoup de gens qui prennent du retard à payer le loyer, car personne ne s'occupe de leur expliquer. Cette personne par exemple a une demi-rente AI et aurait droit à des prestations d'assistance. L'information lui a manqué, les AS ne réagissent pas à ça, il y aurait encore des démarches à faire. En tant que municipalité on aurait encore du soutien à faire, pour les personnes de l'HG, le fait d'avoir des aides ponctuelles permet de donner des informations. (…) Les assistantes sociales de la Ville ne font plus de montage de dossier, on va les orienter.

AT, Service social, BL-R1

Le dispositif du Service social de la Ville de Genève (SSVG) comprend depuis 2013 les Points Info-Service (PIS), qui ont pour mission l'information et l'orientation dans l'objectif de favoriser l'accès aux assurances sociales fédérales et aux droits cantonaux et municipaux. Cependant, ni les PIS, ni les Antennes sociales de proximité de la Ville ne sont habilités selon la répartition canton-communes à fournir des prestations en termes d'accompagnement et suivi social, d'aide à la constitution de dossiers pour les demandes de prestations financières cantonales, et d'autres interventions d'accompagnement social individuel.

Dans ce contexte, les assistants sociaux de l'HG sont perçus par les acteurs associatifs et municipaux interviewés comme surchargés et n'effectuant plus assez de suivi individuel pour les non-bénéficiaires d'aides financières[145], tandis que le travail des assistants sociaux du Service Social de la Ville de Genève (SSVG) est considéré comme limité, en principe, à assurer un relais auprès des CAS ou des associations, une fonction d'orientation. En conséquence, nombre de familles renonceraient à demander cette aide en raison des barrières

[144] Malgré le rendez-vous proposé aux personnes pour faire le point de la situation.

[145] A noter que l'Hospice général gère annuellement plus de 1000 dossiers non-financiers par ans, plus le travail d'accueil et les permanences dans les CAS. (Commentaire interne, Hospice général, janvier 2019).

d'accès infranchissable sans aide. Deux positions sur les rôles respectifs de la Ville et du canton se sont exprimées dans les entretiens en vue de remédier à cette situation. Pour certains, il faudrait que le SSVG revienne à une prise en charge individuelle, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la LCASS. Pour d'autres, il s'agit plutôt de rappeler aux autorités cantonales les missions de l'Hospice général telles que définies par la loi, pour que les subventions soient adaptées en conséquence.

D'autre part, l'évocation du manque de suivi des dossiers comme cause de non-recours ranime une tension sur la *répartition des tâches entre l'État et les associations*. De manière générale, des acteurs associatifs, politiques, mais aussi des services sociaux municipaux déplorent un manque d'accompagnement social du côté des institutions cantonales, SPC et Hospice général. Or, cette situation impliquerait une charge accrue pour les associations, particulièrement pour les habitant.e.s de la Ville de Genève, du fait de la priorité donnée à l'action communautaire. Le rôle des associations est ainsi considéré comme indispensable par cet acteur cantonal:

> *Et si on ne les avait pas, comment on ferait ? Il faut être honnête, sans les partenaires, le SPC fait comment ? Dans les autres cantons, il y a la caisse cantonale et les communes, c'est à la commune de préparer votre dossier d'aide cantonale, d'AVS. Mais à Genève vous n'allez pas au Service social de la Ville de Genève et on prépare le dossier complet qui arrive au SPC, ça n'existe pas à Genève.*
>
> Cadre, Canton, BL-R2

Cependant, deux discours s'opposent quant à l'interprétation de cette situation. D'un côté, plusieurs de nos interlocuteurs associent cette situation à un *report de charge* de la part de l'État, une question devenue saillante à Genève[146]. Des acteurs associatifs rappellent la mission de garant universel de la protection sociale de l'État, tout en demandant une meilleure clarification des rôles respectifs. Par ailleurs, ils estiment que la reconnaissance de leur action auprès des publics précarisés devrait s'exprimer aussi au niveau des subventions[147]. Ces arguments s'inscrivent dans un discours plus largement structuré : les associations genevoises se disent en effet légitimées à agir de manière *complémentaire* à l'action étatique, selon leur contrat de prestation, alors qu'elles ont le sentiment de devoir se *substituer* de plus en plus à des tâches que l'État ne parvient plus à assumer. Ce sujet a fait l'objet d'une étude du CAPAS en 2012[148] qui visait à documenter l'étendue et les caractéristiques du phénomène parmi les associations membres du collectif. Cet argument – de la *complémentarité à la substitution* a aussi été formulé récemment à l'échelle nationale par Caritas Suisse, l'Armée du Salut et la Croix-Rouge suisse. Une étude, mandatée par ces trois organismes[149] adresse la question l'impact de l'évolution de l'aide sociale publique sur les œuvres d'entraide. Principalement basée sur un sondage en ligne auprès des collaboratrices et collaborateur de ces organisations et des entretiens d'experts, l'enquête affirme que l'aide sociale publique en Suisse se concentre de plus en plus sur le versement des prestations financières au détriment de l'accompagnement. De plus, elle montre que les organismes d'entraide ont été conduits en parallèle à élargir leur offre de prestations (soutien administratif, écoute, accueil, demande d'aide de logement, recherche de fonds pour les urgences et les désendettements, accompagnement social, etc.), et à s'occuper de plus en plus de questions juridiques liées aux prestations d'aide.

A ce discours s'oppose un ensemble d'arguments formulé, dans nos entretiens, par des cadres travaillant dans des institutions cantonales. S'ils reconnaissent le rôle important des associations, ces acteurs estiment que ces dernières sont subventionnées pour effectuer ce travail, précisément de par la complémentarité

---

[146] Le CAPAS entend par report de charges toute activité – considérée comme une extension implicite ou explicite des objectifs statutaires – qui incombe à une association par défaut de prise en charge de l'Etat.

[147] L'augmentation de leur charge est vécue d'autant plus difficilement par les associations que des coupes budgétaires aux subventions ont été votées récemment par la majorité des élus de la droite au Conseil municipal de la Ville de Genève. Cependant, les coupes municipales annoncées en 2016 ont été attaquées par referendum, et ont été annulées à l'issue de la votation communale du 5 juin 2016.

[148] Vasserot, (2012). *Investigation sur le report des charges entre l'Etat et les associations composant le CAPAS*. Genève : CAPAS.

[149] Knopfel, Frei, et Jannet, (2016). *Les œuvres d'entraide et l'aide sociale publique – de la complémentarité à la subsidiarité ?*

de leur action. Dans cette interprétation, il ne s'agit ni d'un défaussement sur le privé, d'un « report de charge », mais de nouveaux modes de gouvernance. La critique que les associations formulent ainsi à l'égard du canton omettrait un élément de poids:

Si elles peuvent accuser les pouvoirs publics de manquer à leur devoir, elle ne peuvent pas, d'un autre côté, passer sous silence que sans ces mêmes pouvoirs publics, elles n'auraient aucun moyen d'agir !

Cadre, canton 3, BL-R.

Cette opposition autour de la question du controversé « report de charge » relatif à l'accompagnement social nous place au cœur de ce que Evers (1990) a nommé la « coopération conflictuelle » entre État et société civile caractérisant les réseaux d'action sociale ou « Welfare Mix » depuis les années 1990. Cette tension (exacerbée en Suisse par le développement de formes renouvelées de subsidiarité à l'échelle cantonale, Cattacin & Bütschi, 1993) est abordée par les deux acteurs politiques rencontrés. Ce représentant d'un parti de droite résume à sa manière le débat, un extrait qui illustre comment une incertitude sur les termes de la relation entre associations et canton laisse s'engouffrer des interprétations politiques divergentes de la situation.

En ce qui concerne le report sur les associations, l'État avec l'augmentation des cas n'a plus les moyens de tout assurer et il estime qu'avec les contrats de prestations qu'il a avec Caritas, le CSP et autre, il faut passer par eux. Après les factures, et cetera, c'est ces organisations qui payent en amont, et il n'y a pas un sou qui sort de l'escarcelle de l'État. Elles ont raison de dire qu'il y a un report, si elles le disent c'est que c'est vrai, mais l'État répond qu'elles sont subventionnées pour le faire. Je ne suis pas sûr que tout ce que les associations sortent soit couvert par les subventions de l'État, en plus les associations travaillent avec les bénévoles.

Pol, droite, JM-R

5.2.2.1.5 Ville de Genève : l'obligation de passer par une association ou un service social

De manière générale, les prestations du service social la Ville sont peu thématisées dans les entretiens, certains acteurs déclarant explicitement de ne pas les connaître suffisamment pour pouvoir s'exprimer à ce sujet. Un professionnel souligne toutefois leur grande utilité dans le cadre du régime genevois de prestations sous conditions de ressources. Elles permettent en effet de « faire le joint » dans les situations de transition qui ne sont pas suffisamment prises en compte par le dispositif des prestations sociales étatiques. De plus, elles représentent une aide pour les personnes qui ne remplissent pas les critères de résidence, car elles ne présupposent pas une durée de séjour minimum. Il s'agirait dès lors, selon cet acteur de développer ces aides tout en les faisant mieux connaître aux personnes ciblées[150].

On a vu que deux types de procédures permettent d'accéder aux aides financières de la Ville. Les allocations de rentrée scolaire (qui font l'objet d'une information aux parents à travers la fourre scolaire des élèves) et les prestations sociales peuvent être versée suite à une *demande directe* des bénéficiaires. En revanche, les demandes pour les aides ponctuelles et pour la prise en charge des cuisines scolaires doivent être effectuées par *l'intermédiair*e d'une association ou d'un CAS. Or, si le manque de suivi des dossiers est souvent déploré et mentionné comme une cause de non-recours, cette obligation de passer par un.e assistant.e social.e est aussi citée comme une cause du non-recours, dans la mesure où cela ajoute une contrainte supplémentaire. Quelques interlocuteurs mentionnent à ce propos la prise en charge des frais de restaurant scolaire. Deux acteurs associatifs soulignent d'une part la complexité de cette procédure par rapport à d'autres communes où celle-ci est simplifiée, et d'autre part le surcroît de travail pour les associations - les CAS ne s'occupant pas des personnes qui ne sont pas dans les barèmes d'aide sociale. Avec l'entrée en vigueur des PCFam, cette charge a cependant diminué du

[150] La suggestion faite est que le SPC pourrait par exemple relayer davantage l'information concernant l'existence des aides municipales aux bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI qui y ont droit.

fait que les frais de garde extrascolaire sont financés dans ce cadre. Ces divers aspects transparaissent de cet extrait de témoignage d'un professionnel du réseau associatif :

Pour les autres aides comme les cantines scolaires, et cetera, avec les PCFam les gens en ont de moins en moins besoin, mais avant pour nous la question des cuisines scolaires c'était plutôt compliqué avec la Ville. Pour d'autres communes, on envoie en début d'année la feuille d'exonération pour les cantines scolaires. La Ville de Genève demande de passer par un Service social privé ou public, du coup il y a pas mal de gens qui viennent ici pour faire la demande. L'HG évidemment n'intervient pas pour les gens qui ne sont pas dans les barèmes, donc c'est nous ou le CSP, mais ça a diminué depuis qu'il y a les PCFam, et nous aussi on a commencé à arrêter avec ces demandes de cuisine scolaire. On ne peut pas ouvrir seulement des dossiers pour ça. Le Point info ne remplit pas les demandes d'aides de la Ville, donc ils vont plutôt les orienter vers l'HG, c'est pour ça que ça ne marche pas trop.

AT, Association, JC-R7

La complexité du système et les lourdeurs administratives sont au cœur des entretiens que nous avons réalisés, témoignant d'une confrontation quotidienne des professionnel.le.s avec ces difficultés. Les problèmes pointés ne sont pas nouveaux et, pour certains, ne sont pas spécifiques au canton[151]. Ce qui ressort des analyses proposées par les acteurs interviewés, et que le non-recours donne à voir à Genève, c'est l'impact de ces problèmes sur les bénéficiaires potentiels et sur le fonctionnement du réseau. Dans un tel système nous disent ces acteurs, la précarité sous ses différentes formes (juridiques, de logement, économique, etc.) constitue paradoxalement une entrave pour l'obtention de ses droits sociaux. Comme le résume cet acteur associatif : *« C'est complètement absurde. Plus vous êtes précaires, plus vous avez des difficultés à obtenir vos droits »*. Par ailleurs, les associations et le service social de la Ville sont perçus comme les organisations permettant de pallier partiellement les lacunes du système auprès des bénéficiaires, une répartition des tâches *de facto,* mais dont la norme est contestée.

On le constate, ces explications du non-recours se focalisent sur les caractéristiques d'un système et de son fonctionnement, bien plus que sur les vulnérabilités ou le manque de capacités des familles en situation précaires. Les acteurs du réseau social à Genève tendent à analyser ces phénomènes de non-recours comme une inadéquation des institutions sociales aux « nouveaux risques sociaux » (Taylor-Gooby, 2004) et non comme une inadaptation des personnes vulnérables aux institutions. Les difficultés des individus ou groupes sociaux (par exemple liées à une fragilité psychologique ou une faible littératie - situation d'illettrisme ou être allophone) sont mentionnées en second lieu, pour nuancer le propos, expliquer que « pour certaines familles », ces barrières se révèlent alors infranchissables. Dans ce sens, le « non-recours » est utilisé, dans ces discours, comme un instrument au service d'une critique des politiques sociales en vigueur.

5.2.2.2 Pratiques et compétences des professionnel.le.s

Des allusions ou des références précises sur la manière dont les (autres) professionnel.le.s travaillent ponctuent la plupart des entretiens dès lors qu'il s'agit de relater des cas de non-recours. Si aucun des acteurs interviewés ne « tape » systématiquement sur des collègues d'autres services, deux thèmes s'imposent toutefois à la lecture de ces entretiens, qui questionnent les pratiques professionnelles. La qualité de l'accueil d'une part, et le niveau de compétence des agent.es d'autre part.

5.2.2.2.1 La qualité de l'accueil

En premier lieu, concernant les pratiques, *l'importance de la qualité de l'accueil*, mais aussi de la *considération* que les administrations et les professionnel.le.s du social manifestent vis-à-vis des familles et des personnes précarisées sont thématisées comme un facteur essentiel pour un recours au droit. Ce thème est très

[151] Plusieurs problèmes ont déjà été signalés, notamment dans le rapport de Bonoli et Berclaz (2007) portant sur la Ville de Genève, mais soulevant des enjeux relevant du système cantonal et d'autres sont mentionnés dans des rapports nationaux

présent dans les discours des acteurs associatifs et des représentants de services sociaux municipaux interviewés, pour qui cet élément apparaît comme décisif dans le non-recours aux prestations. Comme le montre cet extrait d'entretien avec un acteur associatif, les premiers échanges sont souvent considérés comme décisif dans le parcours des personnes en situation de précarité :

Les familles qui viennent ici ne connaissaient pas les Points info, on les fait connaître, on donne les informations. Si elles sont bien accueillies, car c'est important l'accueil dans les structures, les gens peuvent revenir, si on est mal accueilli, on ne revient pas.

AT& Cadre, Association, JM-R8

Les acteurs associatifs qui thématisent cette question de la qualité de l'accueil le font en signalant des exemples de « mauvais accueil » dans diverses administrations publiques. Par mauvais accueil, il faut entendre ici la non-réception de la demande d'aide, le fait de ne pas aider les personnes à obtenir le document nécessaire et les laisser entreprendre des démarches compliquées auprès de divers services pour accéder aux aides, sans interlocuteur privilégié. Il faut entendre aussi la capacité des travailleurs sociaux à faire preuve de « considération » à l'égard des personnes Une considération qui serait d'autant plus importante que les personnes précarisées peuvent manquer d'assurance du fait de leur vécu.

Cette qualité de l'accueil est thématisée à deux niveaux. D'une part, elle renverrait à une « culture administrative » particulière, à un mode d'administration « technocratique » du social dont les effets sont questionnés à travers l'analyse que font ces acteurs associatifs du non-recours. Ce discours opposant la technocratie au social est la transposition d'un leitmotiv de la littérature professionnelle que Castel soulignait au début des années 1980 (cité par Ferreira & Frauenfelder, 2007, p.5) : le fait que les exigences administratives représentent le principal obstacle au déploiement d'un travail social signe de ce nom. En l'occurrence, la construction oppose ici directement l'administration technocratique au « monde vécu », pour reprendre un terme habermasien[152]. D'autre part, la dimension personnelle, individuelle, la qualité du professionnel en matière de « care » est mise en avant, qui permet d'atténuer les effets de ce type de gestion :

J'ai eu il y a quelques semaines la situation d'une personne qui souhaitait fêter un anniversaire, l'enfant va à l'école, la maison est trop petite pour une fête, et a fait une demande de salle (….) et l'accueil téléphonique était glacial. La personne a dit, je n'ai même pas fini mon téléphone, j'ai raccroché, j'ai eu peur avec la réponse qu'on m'a donnée, j'ai bien vu que c'était une administration et non pas un lieu pour demander un local pour un anniversaire. Il y a quand même cette empreinte dans le service public qui n'est pas encourageante pour les personnes en situation de difficulté, qui manquent de confiance, qui n'ont pas cette assurance, ça fait partie de l'accueil, ou l'accueil téléphonique. Alors qu'il y a des lieux, selon la personne, où la réponse était négative, mais la personne étant sympathique, ça ne pèse pas sur l'expérience de la personne. Et elle va revenir poser une autre demande.

Cadre, Association, JM-R13

Un autre acteur associatif évoque ainsi une tendance systémique à ce qu'il nomme la « déshumanisation des personnes », pouvant dissuader selon lui les publics précarisés à recourir aux prestations cantonales.

Il y a aussi la question de la déshumanisation des personnes, c'est des dossiers, si les gens n'ont pas un papier, on ne les aide pas à l'obtenir, il y a un manque de souplesse entre les structures. Et au milieu il y a des gens. (…) Et le fait de faire courir les gens de gauche à droite, c'est très dévalorisant, c'est difficile de pouvoir remonter la pente en étant là-dedans, avec l'impact que cela peut avoir au niveau de l'estime de soi, et pour la santé mentale ce n'est pas bien, pour l'autonomie.

AT, association, JC-R7

[152] Habermas oppose le « système » (échange économique et pouvoir administratif, extérieur à l'action) et le « monde vécu », le monde de l'agir communicationnel, de la vie quotidienne.

5.2.2.2.2 Les compétences des professionnel.le.s en question

Par ailleurs, plusieurs acteurs relatent des situations de non-recours qui questionnent les *compétences* mêmes des professionnel.es. Des erreurs (de calculs ou d'aiguillage) sont mentionnées, des informations qui n'ont pas été fournies ou des informations jugées incomplètes (notamment, nous le verrons, en lien avec les permis de séjour), des dossiers traités dans une perspective étroite, l'assistant.e social.e n'ayant pas « vu », pu ou voulu voir que la personne aurait aussi eu droit à une autre prestation, des dossiers qui « trainent », des professionnels pas assez « qualifiés » (cette remarque concernant les agents des PCFam), la liste est longue des critiques, jamais systématiques, mais récurrentes, qui sont énoncées à l'égard du travail des professionnels du social dès lors qu'il s'agit d'expliquer comment une personne s'est trouvée en situation de non-recours, ou de non-bénéfice à une prestation sociale à laquelle elle aurait sans doute eu droit. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple :

> *Quand quelqu'un dépose une demande selon moi, une AS (assistance sociale) doit contrôler. Mais il y a beaucoup d'AS qui ne savent pas faire le calcul du SPC. Je ne comprends pas comment on peut mettre les rentes d'enfants et ensuite, ne pas mettre l'entretien pour trois enfants !*
>
> AT, service social, BL-R1

Dans le cas de l'Hospice général, ces critiques renvoient d'une part au travail de certain.e.s AS, et d'autre part aux *conditions de travail* qui ne permettraient pas de donner le temps nécessaire à chaque personne qui se tourne vers l'Hospice général ou de traiter les dossiers de manière suffisamment approfondie.

5.2.3. La non-demande

Selon les travaux de l'Odenore la non-demande reste un impensé des acteurs des politiques publiques en France, qui tendent à percevoir le phénomène du non-recours exclusivement comme un problème d'information ou de traitement des demandes (Warin, 2016b). Ce serait plus particulièrement le cas des agents *prestataires*, qui ne seraient « pas en mesure de concevoir que le non-recours pose aussi la question de la pertinence de l'offre publique » (p. 55). L'individualisation des prestations et son cortège de critères et de procédures empêcheraient en effet ces professionnels de différentier les publics au niveau de leurs attentes et de concevoir le non-recours comme l'expression d'un rapport social.

Notre enquête ne permet pas de vérifier l'hypothèse que les agents prestataires de l'Hospice général ou de la Ville de Genève seraient moins critiques sur la nature de l'offre que les acteurs associatifs par exemple, notamment car dans notre corpus, des critiques proviennent de tout type d'acteurs. Il est clair par contre que la non-demande n'est pas un impensé au sein du réseau genevois, y compris parmi les agents prestataires : les attentes des familles comme les raisons d'un refus d'aide font l'objet d'analyses explicites, bien que parfois contradictoires. De plus, le discours des agents prestataires (qu'ils appartiennent aux services de la Ville, de l'Hospice général) semble se distinguer surtout de celui des membres des directions cantonales (plus que de celui des acteurs associatifs). Les acteurs « de terrain » tendent en effet à mesurer les enjeux de l'État social à l'aune de *l'expérience vécue* des personnes en situation précaire, ce qui les rend sans doute plus critiques que les décideurs, qui basent leur raisonnement sur une rationalité différente, *plus systémique*, de l'État social.

Toutefois, si la non-demande n'est pas un impensé, la critique ne porte pas tant sur la l'offre elle-même, mais sur la honte et la peur de la stigmatisation associée à l'aide sociale. Le sentiment de *honte* associé au fait de demander une aide et la volonté de maintenir une *posture morale* est l'une des premières choses que les acteurs du réseau genevois évoquent à propos du non-recours, un résultat en accord avec celui d'une première enquête ce thème menée auprès des professionnels de suisse romande (Rossini & Favre-Baudraz, 2004). Dans cette étude pionnière, basée la reconstitution par 150 travailleurs sociaux de 165 biographies de bénéficiaires, près de la moitié des récits font état de refus d'aide (à différents types de prestations). Comme l'écrivent les auteurs « *La proportion interpelle. Elle renvoie davantage à un déficit d'image qu'à une diffusion lacunaire de l'information.* » Si ce sentiment de honte évoque une posture morale, liée notamment à un refus de la dépendance à l'État, elle exprime aussi,

selon ces auteurs, une crainte de la stigmatisation. Nos entretiens confirment l'importance de ces deux facteurs explicatifs chez les professionnels interviewés, bien que le discours sur la stigmatisation soit focalisé sur l'aide sociale. Mais ils pointent aussi d'autres types d'explications à la non-demande, qui relèvent d'un « calcul coût-bénéfice » ou, plus exactement, de la peur : peur pour son permis de séjour et peur de la violence de son conjoint.

5.2.3.1 La posture morale

La référence à la posture morale revient avec régularité lorsqu'il s'agit d'expliquer le non-recours, quel que soit le statut des interlocutrices ou interlocuteurs. Pour certains, il s'agit même d'une caractéristique des « personnes les plus fragiles » qui solliciteraient moins les aides « *pour des raisons sociales, morales, le fait d'exposer sa vie* » répliquant un constat déjà fait par ailleurs (Fédération Nationale Aide Accompagnement & Soins à la Personne, 2017). Deux interprétations de cette posture morale se distinguent. Dans une première version, la posture morale diffère selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes. Dans une seconde version, la posture morale dépend de la culture, celle-ci renvoyant à une identité nationale. Nous verrons que sur ces deux dimensions (le genre et culture nationale), les personnes interviewées en arrivent à des conclusions opposées. Enfin, en lien avec les valeurs, une posture de nature plus idéologique est mentionnée, mais de manière plus marginale dans les entretiens.

5.2.3.1.1 Posture morale et genre

Un premier argument associe la posture morale au genre des personnes en situation précaire. Ainsi, les séparations et les divorces sont identifiés par les professionnel.le.s comme des facteurs de risque de paupérisation, mobilisant alors une grille de lecture qui distingue les trajectoires des femmes et des hommes. Le risque de pauvreté serait accru pour les femmes qui travaillent à temps partiel (ou qui ne travaillent pas) et qui ont les enfants à charge, en raison de leurs parcours de vie moins linéaires.

Ces discours qui se rejoignent dans l'explication générale traduisent cependant des visions opposées du rapport des femmes aux institutions. Pour certains professionnel.le.s - surtout ceux des services publics - les mères célibataires renonceraient moins aux aides financières. En termes de valeur, le *courage* des femmes, et particulièrement des mères qui élèvent seules leurs enfants et leur caractère battant les pousseraient à recourir, souvent pour le *bien de leurs enfants*. Comme le relève le représentant d'un service étatique :

Je ne vous apprends rien, les femmes sont plus courageuses, nous à la sécurité sociale, on trouve toujours que les femmes sont plus courageuses, moi sur trente ans, je trouve les femmes plus courageuses, on les sent toujours plus battantes.

Cadre, canton, BL-R2

Pour d'autres, à l'inverse, les femmes sont plus susceptibles de vouloir *s'en sortir toutes seules*, sans demander de l'aide à personne, ce qui expliquerait des recours tardifs. A l'origine de ce comportement, certains mentionnent une forme de culpabilité sociale liée à la force de l'image de la « bonne mère » présente pour ses enfants et capable de travailler et subvenir aux besoins de sa famille. Dans ce cas, la présence d'enfant serait un frein au recours, comme l'exprime un représentant d'une association ciblant spécifiquement des femmes :

Chez les femmes il y a beaucoup de culpabilité, ah non, ce n'est pas mon argent, je ne l'ai pas gagné, je ne vais pas le prendre… Elles ne voient pas ça comme un droit, mais comme une assistance : « Il faut que j'aille quémander ça… (…)» Il faut les booster, car elles disent au début, « non, non », et nous, « mais oui, vous allez y aller, car il faut que vous puissiez vous en sortir en attendant d'avoir des jours meilleurs, d'augmenter le temps de travail, ou d'avoir une pension du mari qui est parti », on ne peut pas laisser les gens comme ça. Il y a aussi tout un rôle d'informer et de rendre attentif au fait qu'elles ont des devoirs, mais qu'il faut aussi qu'elles fassent valoir leurs droits. (…) Le regard est plus culpabilisateur pour les femmes, parce que si vous en êtes arrivée là, vous n'êtes pas une bonne mère, et puis de vous faire peser : « oui, il faut travailler, mais attention, il faut aussi s'occuper des enfants, il ne faut pas qu'ils deviennent délinquants ! » (…) Je pense qu'il y a encore un discours culpabilisateur vis à vis des femmes.

AT, Association, JM-R1

Cependant, certains de nos interlocuteurs précisent que les conséquences financières d'une séparation peuvent aussi se révéler importantes pour les pères, en raison de l'augmentation de leurs dépenses ou du fait qu'ils doivent payer la pension alimentaire. Le non-recours des hommes est mentionné dans ce contexte. L'explication renvoie le plus souvent à la honte qu'il y aurait pour ces hommes à dépendre de l'État, comme en témoigne ce professionnel :

Pour les séparations, on retrouve ce schéma, je ne paye pas les factures, je suis aux poursuites, je m'endette, je perds l'appartement. J'ai entendu pas mal de cas de papas qui se retrouvent dans la dèche, qui vont vivre chez des amis ou dans la voiture, et tomber aussi dans des cas où ils ne peuvent plus avoir des appartements assez grands pour les enfants, donc ils perdent le droit d'avoir les enfants à la maison, c'est la dégringolade. C'est des papas qui travaillent, ils ont un salaire, mais avec la pension… Il y aurait la possibilité de chercher l'aide, mais ils ne le font pas, c'est la honte, la gêne. Les associations oui, mais l'État non.

Cadre, Association, JM-R2

5.2.3.1.2 Posture morale et culture nationale

Dans un second discours relatif à la posture morale, le refus de demander une aide financière serait indépendant du genre, mais s'expliquerait par référence à la *culture nationale,* et particulièrement à l'influence de la « *culture suisse* ». La honte à solliciter une aide publique compte parmi les explications largement partagées de la non-demande, renvoyant à des valeurs considérées comme typiquement helvétiques. Le vocabulaire mobilisé est celui de la pudeur, plusieurs acteurs évoquent la peur d'être « déshabillé », « mis à nu ». Un professionnel d'un service social municipal résume bien cette position :

Les Suisses ont vraiment intégré le fait que c'est une honte, ont peur de laisser des dettes… En termes de genre je ne vois pas de différences, c'est plutôt des cultures familiales. J'ai eu l'exemple d'une femme suissesse avec deux enfants qui était dans une situation très précaire, avec un travail très au-dessous du minimum vital, mais malgré cela elle refusait d'y aller, c'était une sorte de structure mentale, elle avait de la colère, je pense qu'elle a été une fois à l'aide sociale et puis cela s'est mal passé… L'humiliation de faire des choses qu'elle ne voulait pas faire, se déshabiller, c'était trop intrusif pour elle.

AT, Service social, JM-R3

Par contraste avec ce consensus sur l'importance de la culture suisse dans le non-recours, les explications culturelles du non-recours divergent dès lors qu'elles s'appliquent aux étrangers. Pour certains, les étrangers sont plus prompts à demander, pour d'autre ils sont plus réticents. Ainsi, un acteur associatif estime qu'à la différence des Suisses, les personnes issues de la migration ont moins de problèmes à demander des aides et font plus volontiers valoir leurs droits. L'argument culturel est alors évoqué :

Il y a aussi un élément culturel, les personnes d'origine étrangère considéreront que c'est plus légitime d'aller à l'aide sociale que les gens qui sont nés ici, ou les Suisses. Cela n'implique pas que les personnes d'origine étrangères veulent profiter du système, mais elles sont moins dans la pudeur…

Cadre, Association, JM-R5

A l'inverse, d'autres représentants associatifs, plutôt ceux en lien avec des familles issues des migrations, considèrent que ces familles auront au contraire plus de réticences à demander, car elles veulent démontrer qu'elles peuvent s'en sortir toutes seules. A propos des populations migrantes, un acteur précise, évoquant les « mentalités » :

C'est un sujet délicat pour nos populations, car recourir à des prestations sociales c'est quelque part avouer qu'on n'arrive pas à se débrouiller tout seul, c'est humiliant, ce n'est pas facile d'en parler pour les personnes concernées. (…) Ce n'est pas la mentalité de ces personnes de demander s'il n'y aurait pas quelque chose à avoir en plus. En dépit de ce qu'on lit dans les journaux, ces personnes vont tout faire pour ne pas « profiter du système ».

AT & Cadre, Association, JM-R12

5.2.3.1.3 Posture morale et trajectoires de vie

Enfin, de nombreux acteurs avancent une explication qui, plus qu'à la « culture » ou aux « mentalités », fait référence aux expériences de vie et donc, aux parcours migratoires. La propension des personnes migrantes à recourir ou non aux aides serait conditionnée par leurs expériences de l'État dans leur pays d'origine. Ce qui se révèle déterminant ici, c'est l'importance de la *confiance* dans les institutions. Le non-recours des personnes migrantes s'expliquerait par une défiance envers un État à tendance totalitaire (ce qui serait le cas pour certains ressortissants des pays de l'Est) ou à l'inverse, un État jugé trop faible, les personnes ayant alors appris à s'en sortir seules :

En situation de migrations il y a aussi le manque de confiance en les institutions, selon quel est le parcours de la personne, et ça ne s'arrange pas forcément en venant ici. Il y a tout un travail au préalable pour que la personne ose faire une démarche, indépendamment de la réponse qu'elle peut obtenir. (…) Ce n'est pas acquis pour tout le monde, il y a des gens qui ont vécu certaines situations, qui me disent, chez nous la présence de l'État est très fragile, si on veut faire quelque chose, on va le faire nous-mêmes. Il n'y a pas dans notre esprit de demander de l'aide ou du soutien, car ce n'est pas comme ça qu'on a été éduqués, ou qu'on a vécu. Ensuite, il faut pouvoir accepter d'être aidé, ce qui n'est pas toujours évident, c'est une question de dignité, de dire, j'ai toujours travaillé, je m'en suis toujours sorti par moi-même, je n'étais pas favorable aux gens qui ont l'habitude de demander de l'aide, donc moi-même je ne vais pas le faire.

Cadre, Association, JM-R13

De manière générale, les propos sur la différence entre les Suisses et les étrangers se déploient à ce niveau de généralité. De rares interlocuteurs entrent toutefois dans des explications différentiées selon le genre et les différentes nationalités. Ainsi, ce professionnel tente un bilan de son expérience auprès de familles en situation de précarité qui se tournent vers le service social :

Si c'est des Suisses, c'est plutôt des femmes, il y en a pas mal… Avec les Sri Lankais aussi, les Kurdes aussi, mais en discutant avec eux, ils amènent leurs femmes. Dans les familles, je me pose la question : pourquoi certaines personnes ne viennent pas ? Par exemple, les Orthodoxes. J'ai eu une femme, mais parce qu'elle avait perdu le mari. Je sais que la communauté orthodoxe est très puissante. Mais suivant les origines, on ne les voit pas : les Vietnamiens, les chinois. C'est parce qu'ils sont bouddhistes ? Et qu'ils ont une meilleure solidarité ? (…) Je me dis qu'on voit beaucoup d'Africains, et que c'est l'obligation d'envoyer de l'argent à leur famille qui les plonge dans une situation difficile.

AT, Service social, BL-R1

5.2.3.1.4 Posture morale et « culture alternative »

Enfin, dernier type d'explication mobilisant des valeurs, la non-demande serait propre à certaines familles possédant une « culture alternative » et manifesterait en ce sens un refus idéologique, les personnes ayant fait le choix de vivre avec peu d'argent et « en dehors du système », parfois qualifiés « d'artistes ».

Je connais des personnes (…) qui ne recourent pas à l'aide sociale alors qu'ils ont des revenus minimaux de 2000 francs avec une famille. C'est par fierté, mais pas uniquement. Il y a ça, je ne demande rien à personne, mais dans un deuxième temps c'est aussi ne pas supporter la contrainte, le contrôle, faire des choses que je n'ai pas envie de faire. C'est surtout des personnes artistes, un monde alternatif, qui gagnent peu d'argent, avec des loyers subventionnés de la Ville de Genève, c'est la GIM, qui propose des appartements pour des personnes à bas revenus, et j'en connais beaucoup. Et qui ont un regard sur des personnes qui sont dans le même cas et qui recourent à l'aide sociale qui est péjoratif. « Ils profitent du système ». C'est assez incroyable. C'est dire, je suis autonome, j'ai fait ce choix de vivre avec peu et je l'assume. C'est ça en fait, j'assume que je suis en dehors du système, donc je ne vais pas profiter du système.

AT& Cadre. Association, JM-R4

Ce type d'explication n'est toutefois que très rarement mentionnée par les professionnel.le.s qui évoquent peu cette population. A cette faible fréquence s'ajoute une relativement maigre élaboration des explications, qui ne nous permet pas de les distinguer ici d'une analyse en termes de « valeurs ». En revanche, comme nous le verrons, les entretiens menés avec des personnes non-recourantes elles-mêmes permettent de qualifier un peu plus précisément ce type de posture, en la reliant notamment aux caractéristiques sociales des personnes qui s'en revendiquent et aux ambivalences particulières de leur rapport à l'État social.

5.2.3.2 Une crainte de la stigmatisation liée à l'aide sociale

Pour les professionnels interviewés dans notre enquête, c'est plus particulièrement le passage à l'aide sociale qui poserait problème en raison de la *stigmatisation* dont cette prestation fait l'objet et qui se répercuterait sur l'image de soi des bénéficiaires potentiels. La peur de l'ostracisme retiendrait des personnes pourtant en situation très précaire de se tourner vers l'Hospice général. De plus, plusieurs interlocuteurs soulignent que les *contraintes administratives et les mesures de contrôle* prévues dans le dispositif d'aide sociale, par exemple le fait de fournir des relevés bancaires détaillés, sont des aspects perçus comme particulièrement intrusifs et donc repoussants. Enfin, les mesures d'activation, à savoir les *incitations exercées en vue de la réinsertion* (l'atteinte des objectifs du CASI conditionnant l'obtention d'un supplément d'insertion), ou encore le type d'emploi ou de stage proposé, sont des éléments qui peuvent être ressentis comme une « infantilisation », un terme qui a été mentionné à plusieurs reprises par les acteurs associatifs.

5.2.3.3 La peur pour son permis de séjour

Une explication au non-recours des personnes d'origine étrangère revient dans presque tous les entretiens: il s'agit de la non-demande de prestations de l'aide sociale de la part de familles (ou personnes) au bénéfice d'un permis de séjour L ou B (ou un permis C, si elles vivent en Suisse depuis moins de 15 ans). Le terme de « stigmatisation administrative » a été avancé par l'un de nos interlocuteurs associatifs, pour évoquer une procédure en vigueur de manière systématique à Genève depuis 2013 (et en Suisse), consistant à transmettre à l'OCPM tous les dossiers d'aide sociale gérés par l'HG qui concernent ces catégories administratives de migrants.

Bien que le fait d'être à l'aide sociale n'implique pas automatiquement un retrait du permis, cela peut mener à un non-renouvellement du permis, au non-passage d'un permis B à un permis C (ou d'un permis F à un permis B), ainsi qu'une évaluation au cas par cas de la situation financière familiale, en fonction de la durée de la perception de l'aide sociale (et d'autres facteurs), qui pourrait engendrer un retrait du permis. La perception de ces risques générerait une non-demande de prestations d'aide sociale de la part des familles concernées par ces statuts administratifs, d'autant que, selon nos interlocuteurs, les professionnels de l'HG soulignent généralement cet aspect lors du premier entretien, ce qui dissuade les personnes concernées à recourir.

Cette procédure est perçue de manière très négative par tous les interlocuteurs qui se sont prononcés à ce sujet, y compris les professionnel.le.s de l'HG. Le non-recours à l'aide sociale par « stigmatisation administrative » aurait deux types d'implications négatives. D'une part, un report de la prise en charge financière sur les associations, les organismes d'entraide, ou les fondations. D'autre part, une dégradation sensible de la situation sociale et financière des familles concernées, les associations intervenant alors « dans un champ de ruines ». Un acteur associatif se déclare ainsi à plusieurs reprises « choqué » par cette procédure et ses effets délétères :

Une des choses les plus choquantes auxquelles j'assiste aujourd'hui, c'est que les informations de l'HG sont transmises chaque semaine à l'OCPM, et ça depuis 4 ans. Avant ce n'était pas le cas, c'était sur demande. Ça a déclenché de dizaines, centaines de procédures où l'on a menacé les gens de ne pas renouveler le permis. (…) Mais l'effet sur l'HG, c'est que les assistantes sociales ont commencé à le dire aux gens qui demandaient de l'aide, en marquant avec le stabilo boss avec un point d'exclamation le paragraphe qui dit que le fait de demander l'assistance peut remettre en question le renouvellement du permis. L'effet très clair est que les gens en voyant ça se disent « non, non, je ne vais pas demander ». Ce qui est choquant c'est que ce n'est pas vrai. Bien sûr que si quelqu'un reste très longtemps à l'assistance et que ce n'est pas dû à un problème

médical ou de garde d'enfants en bas âge, il va finalement y avoir des problèmes avec le renouvellement, mais ce n'est pas vrai que le recours passager va impliquer de retirer le permis. (…) Les assistantes sociales pensent bien faire… Mais le fait est connu, les gens finissent quand même par demander l'assistance sociale après avoir perdu l'appartement, avoir des poursuites, ça aggrave de manière catastrophique les situations. (…) Après on intervient dans un champ de ruines, on doit loger les gens à l'hôtel, avec tout ce que cela coûte.

AT, Association, JM-R9

La procédure de « stigmatisation administrative » prendrait aussi d'autres formes. Pour les personnes étrangères concernées qui recourent à l'aide sociale depuis une certaine durée, il est fait mention des pressions exercées par l'OCPM via des courriers, leur rappelant le montant déjà perçu d'aide sociale et leur demandant de justifier par écrit les efforts effectués pour trouver un emploi et améliorer leur situation. Pour nos interlocuteurs, ces procédures auraient comme conséquence un renoncement aux prestations d'aide sociale pour ne pas risquer de devoir quitter le pays ou alors l'arrêt de tout parcours de formation ou de réinsertion professionnelle. Les parcours d'intégration peuvent même être entravés par cette gestion des permis. Un représentant associatif et un professionnel de l'HG en témoignent :

Je me rappelle d'une femme afghane, et le fait que le permis soit un B refugié ne faisait pas différence, et pour elle, la perspective d'être renvoyée était horrifiante, elle a fait des cauchemars. Elle a arrêté toute sa formation ici et elle a commencé à faire des petits boulots, tout pour avoir un emploi.

AT & Cadre, Association, JM-R12

On a une obligation légale, nous, de signaler toutes les situations de permis B et C de moins de 15 ans pour le C. On doit signaler à l'OCPM. Et donc ce qui se passe et qu'on constate dans notre pratique aujourd'hui pour ces gens qu'on aide, c'est qu'ils reçoivent presque tous, en tout cas les permis B : « Merci de justifier pourquoi vous êtes à l'aide sociale et de nous dire jusqu'à quand ça va durer ». Et puis tant qu'ils ne justifient pas, enfin même s'ils justifient une absence de revenu momentanée, tant que la personne n'est pas retournée en emploi, ils ne délivrent pas de permis. Et puis on a le serpent qui se mord la queue parce qu'après nous on a deux ou trois personnes très bien dans le service de réinsertion professionnelle avec une attestation de permis B en cours de renouvellement, ils décrochent un emploi, mais l'employeur ne les prend pas parce qu'il n'y a pas le permis. Donc on se retrouve complètement coincé.

Cadre, Canton, JC-R5

Ces problématiques concernant le statut juridique des étrangers et ses implications sur le non-recours sont propres à l'aide sociale à strictement parler. Elles ne concernent pas les autres prestations ciblées, telles que les PCFam ou les autres aides financières (bien que les PCFam puissent comporter pour les familles avec un salaire variable un retour ou un passage au dispositif d'aide sociale). Bien qu'ayant pris récemment un caractère aigu du fait d'un durcissement des dispositions légales fédérales envers les étrangers, la question de l'évaluation des conséquences d'un passage à l'aide sociale sur le permis de séjour n'est, en soi, pas nouvelle. Comme l'exprimaient déjà des chercheurs en 2002, suite à une enquête dans les cantons de Genève et Vaud. *« A court et moyen terme, il faudrait organiser une meilleure information des personnes de nationalité étrangère sur leurs droits et les pratiques en vigueur, sur le moment le plus opportun (en termes de situation économique) de déposer une demande (regroupement familial, transformation de permis) et sur les conséquences de l'aide sociale. Pour être fiable, cette information devrait être basée sur des résultats de recherche complets et mis à jour régulièrement. » (Bolzman, Poncioni-Derigo, Rodari, & Tabin, 2004, p.157).*

5.2.3.4 La peur du conflit ou de la violence du conjoint (ou de l'ex-conjoint)

Plusieurs entretiens font émerger une dernière explication au non-recours : celle d'une non-demande par peur du conflit ou de la violence du conjoint ou de l'ex-conjoint. Cette thématique apparaît dans les discours évoquant le recours (ou non) des femmes au SCARPA, lorsque l'ex-mari ne paye pas la pension alimentaire. Une décision qui a d'importantes implications sur le bénéfice des autres prestations, étant donné que les PCFam comme

l'aide sociale sont subsidiaires au Scarpa. Or, selon nos interlocuteurs, il n'est pas rare que des femmes renoncent à entreprendre une démarche auprès du SCARPA.

La principale raison citée du non-recours au SCARPA serait liée aux conséquences légales non négligeables pour l'(ex)-conjoint, pouvant aller jusqu'à une plainte pénale. Les femmes concernées renonceraient à cette démarche lorsqu'elles parviennent à trouver des solutions à l'amiable avec l'(ex)-conjoint, lorsqu'elles ne veulent pas conflictualiser la relation, ou alors parce que l'(ex)-conjoint peut exercer des pressions, voire des menaces. Tous ces facteurs peuvent avoir des répercussions importantes au niveau du non-recours à cette prestation, et partant à celles qui lui sont subsidiaires. Ces trois témoignages reflètent ces aspects relatifs au SCARPA, le premier d'un représentant d'un service étatique et les deux autres d'acteurs du réseau associatif.

Les gens qui ne viennent pas chez nous, qui ne reçoivent pas une pension qui a été fixée dans un jugement, on ne sait pas combien il y en a. Ce qu'on sait, c'est que toutes les personnes qui bénéficient d'une aide sociale ont l'obligation de venir chez nous avant de demander l'aide de l'HG ou du SPC. Eux ils sont subsidiaires et nous envoient automatiquement toutes les personnes, il n'y a personne qui est l'HG qui n'a pas fait la demande chez nous. Je sais qu'il y a des personnes qui préféreraient ne pas venir chez nous, aller directement à l'HG, parce qu'elles ne veulent pas de problèmes avec le mari. Mais comme c'est considéré sur le plan social comme un revenu, il faut qu'elles essayent de l'obtenir ce revenu. (…) C'est vrai que nous, on va mettre le débiteur dans l'inconfort, ça a un impact sur la relation, ça crée des conflits, les débiteurs ne sont pas contents, mais s'ils ne peuvent pas payer ils peuvent aussi faire changer le montant du jugement.

Cadre, Canton, JM-R7

Il y a des femmes qui ne demandent pas le Scarpa, mais après ont des arrangements, il ne paye pas la pension, mais il paye les affaires de l'école, le sport, et cetera… Il n'y a pas de pension dans le jugement, c'est des arrangements lors du divorce, mais ça pose problème pour demander des aides. Dans ce genre de cas c'est difficile, il y a de l'entente entre les parents, car le Scarpa demande de rentrer en conflit, pour préserver la bonne entente on se précarise.

AT, Association, JC-R7

On peut avoir recours au Scarpa, mais les familles précaires sont très souvent sujettes à des intimidations de la part des gens en lien, certains ex-maris exercent des menaces, et la menace est réelle, donc la démarche du Scarpa qui va taxer la personne, entrainer des poursuites ça peut activer des violences. Même si la personne va à la police, souvent les drames arrivent avant les réactions. Ça dissuade beaucoup.

Cadre, Association, JM-R13

5.3. Les conséquences du non-recours

Les acteurs interviewés considèrent que le non-recours ou le recours « tardif » a des conséquences sérieuses sur la situation sociale ou de santé des personnes concernées ; L'impact du fait de ne pas bénéficier de prestation sur les enfants et les adolescents a aussi thématisé. Par ailleurs, les professionnel.le.s proches de ces familles développent une analyse des ressources alternatives sur lesquelles les parents tentent s'appuient pour vivre sans aide sociale publique, analyse qui rejoint un débat plus politique.

5.3.1. La perception des implications pour les familles

5.3.1.1 Une spirale sociale et sanitaire négative

Lorsque l'on aborde la question des implications du non-recours, les acteurs du réseau décrivent une succession de problèmes sociaux, présentant le non-recours comme le premier acte d'une dégringolade sociale. Ainsi, les acteurs du réseau associatif, des services sociaux municipaux et de l'HG essentiellement mentionnent *les dettes et les poursuites* comme premières conséquences d'un non-recours aux aides financières publiques. Lorsque surviennent les problèmes financiers en effet, les personnes commencent par cesser de payer leurs impôts

et leurs assurances maladie, réglant dans la mesure du possible le loyer. Elles cherchent parfois, au début, à emprunter de l'argent auprès du réseau familial ou amical, mais il s'agit souvent de ressources ponctuelles.

Selon plusieurs professionnels, les personnes *surestiment leur capacité à s'en sortir* par eux-mêmes. Cette explication avait aussi été avancée dans le cadre du rapport susmentionné sur l'accès aux droits mandaté par l'Office fédéral des assurances sociales au début des années 2000, lui aussi basé sur des entretiens avec des professionnels du social (R. Bachmann et al., 2004). Pour nos interlocuteurs genevois, la dégradation de la situation qui s'en suit a des conséquences parfois dramatiques : perte du logement, intensification des conflits de couples, séparations ou divorces, comme l'exprime le professionnel d'un service social municipal:

Beaucoup de gens pensent se débrouiller autrement et ensuite se trouvent endettés, ou évacués, et après c'est tard, alors qu'ils avaient le droit. J'ai eu le cas d'un père de famille qui avait recouru à l'HG, il est sorti et ensuite il n'a plus rempli de déclaration d'impôts, et n'avait plus de droit aux prestations, aux allocations, et cetera. Il aurait pu recourir aux PCFam, car il travaillait, mais comme il n'est plus retourné se renseigner, il ne connaissait pas. Ensuite, il a arrêté de payer le loyer, et cetera, et ils ont été évacués. C'était le Tsunami pour la famille, les enfants et tout. La famille a éclaté, on a pu récupérer les jeunes qui étaient en formation, qui sont dans une résidence pour étudiants, les parents ont été accueillis dans une résidence, ils ont maintenant une sous-location de studio, j'ai fait une demande de mise sous curatelle pour le monsieur, je gère son budget pour l'instant. Mais il a toujours un travail. Mais c'est difficile pour lui de retrouver un logement, ils ont une liste noire. Les conséquences sont dramatiques, pour la famille aussi, les enfants, la famille a explosé… On essaye de sauver, s'il faut payer des arriérées de loyer on le fait, car la perte du logement est dévastatrice. On a de temps en temps des grosses situations comme ça, on reconstruit le dossier pour que les gens puissent à nouveau avoir des droits, stabiliser la situation.

AT, Service social, JM-R3

5.3.1.2 Les conséquences sur la santé

Mis à part ces spirales négatives extrêmes, les conséquences du non-recours et du recours tardif mentionnées par les acteurs comportent le plus souvent une interaction entre problématiques sociales et de santé, qui peut conduire à l'isolement, à un repli sur soi en raison de la honte de ne pas avoir assez d'argent, ainsi qu'à des dépressions et des maladies. Un acteur du réseau associatif en lien avec les femmes s'exprime ainsi au sujet des conséquences multidimensionnelles du non-recours, dans ce cas pour les familles monoparentales :

Une conséquence importante est que si vous ne faites pas valoir vos droits, vous vous repliez sur vous, en général vous tombez malade, ou alors vous n'allez même pas consulter, car ça coûte trop cher, et puis il y a une espèce de repli social, j'ai honte, je ne peux pas sortir, car je n'ai pas d'argent, je ne veux pas le montrer, donc c'est un isolement. Les questions financières font qu'il y a isolement, repli, avec des problèmes de santé liés à ça, de type dépression, et ne pas allez consulter ou ne pas faire de la prévention, ou aller faire soigner les dents par manque de moyens, le cancer du sein pareil, et cetera. (…) Si les personnes ne font pas recours comme ça, la situation s'empire, elles se débrouillent avec des combines, mais ça marche un certain temps, mais à un moment donné ce n'est plus gérable. Les montants s'accumulent et puis vous n'arrivez plus à payer et vous entrez dans une spirale de poursuites et d'endettement. (…) Les conséquences du non-recours c'est forcément une détérioration de la situation financière, sûr, psychique, sûr et sociale, sûr.

AT, Association, JM-R1

5.3.1.3 Le renoncement aux soins

En termes de santé, les familles en situation de précarité renonceraient en premier, selon les acteurs interviewés, à la prévention, aux soins de confort, aux consultations médicales, aux examens de routine, ainsi qu'aux soins dentaires. Dans de nombreux cas, le recours aux aides publiques, notamment à l'Hospice général, aurait pu, selon eux, éviter ces problèmes sanitaires.

Les primes d'assurances maladies sont les premières factures à rester impayées[153], qui plus est lorsque les personnes renoncent à recourir aux aides financières publiques. D'une part, les franchises peuvent être élevées, ce qui dissuade de consulter le médecin. D'autre part, les personnes qui ne paient pas leurs primes ignorent souvent qu'elles peuvent, dans certains cas, bénéficier des prestations des caisses maladie. Elles renoncent donc à se faire soigner. En effet, en 2006, la Loi Fédérale 832.10 sur l'Assurance-Maladie (LaMal)[154] donnait aux assurances maladie le droit de suspendre le remboursement des prestations de soins dans les cas où l'assuré ne payait pas et était en conséquence mis aux poursuites. Un accord a été trouvé entre les cantons et les caisses maladies et depuis 2012, les cantons assument 85% des primes impayées ; les 15% restants étant à la charge des assurances. En contrepartie, les prestations sont versées, dès lors que les caisses disposent d'un acte de défaut de bien[155]. N'étant pas informées de ces changements, les personnes en situation financière difficile retardent au maximum les examens et les soins et se présentent aux urgences dans des situations très problématiques en termes sanitaires.

Toutefois, c'est l'absence de soins dentaires qui apparaît comme le problème de santé lié au non-recours le plus souvent mentionné par les interlocuteurs du réseau, un problème associé principalement au fait que ces soins ne sont, eux, pas pris en charge par les caisses maladies. Si les personnes ne bénéficient pas de l'aide sociale alors qu'elles y auraient droit, les conséquences se répercutent notamment sur l'état des dents :

Après, la pauvreté, le signe c'est les dents, problèmes énormes, et cela a un coût économique. Mais s'ils étaient à l'aide sociale, les frais dentaires seraient couverts.

AT & Cade, Association, JM-R4

Un acteur associatif s'exprime sur le cas d'une famille d'intermittents du spectacle qui n'a pas été prise en charge par l'HG alors qu'en principe elle aurait dû l'être. Cette non-réception de la demande aurait comporté à terme un risque vital pour la femme, en raison d'une absence de prise en charge médicale dentaire. Ainsi :

L'autre jour j'ai reçu deux intermittents du spectacle (…) ils ont (déjà) fait appel à l'aide sociale, puisqu'ils étaient salariés. L'AS leur a dit, ça ne va pas, pour moi vous êtes comme des indépendants, laissez tout tomber et on vous prendra… Et eux ont dit, mais non, on a un contrat (…) on ne peut pas tout laisser tomber, on a un spectacle, des acteurs. Ils ont été très traumatisés, en plus ils ont été mal reçus, et là ils vivent avec deux mille francs par mois, à trois (…). Ils me disent 'on voudrait s'inscrire à nouveau à l'Hospice, mais avec des conseils, car on a été traumatisés'. Entretemps, j'ai vu que la dame avait très mal aux dents, ils ont été à l'hôpital, mais ils ont dit qu'ils ne pouvaient pas les prendre, je me suis rappelée d'un dentiste qui aide dans ces cas, il m'a dit ok, je vais voir ce que je peux faire. Elle était en septicémie, elle n'allait pas passer le week-end peut-être, et le médecin lui a fait cadeau du traitement, il y a des médecins sympas.

Cadre, Association, JC-8

5.3.1.4 Une intégration sociale compromise pour les enfants

Les acteurs du réseau social genevois identifient dans le non-recours des familles un risque de frein à l'intégration sociale des enfants et des adolescents. Pour les enfants, les conséquences du non-recours qui sont identifiées, plus particulièrement par les acteurs associatifs et les professionnels de services sociaux, sont un manque de loisirs, d'activités sportives, de vacances. C'est bien l'intégration sociale des enfants des familles les plus précarisées qui serait menacée par le manque d'argent selon nos interlocteurs. Plusieurs acteurs évoquent

[153] En 2016, selon l'OFS, le montant total des primes impayées en Suisse se seraient élevé à 843 millions de francs.

[154] Consultable sur https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19940073/index.html

[155] Sauf dans les cantons qui disposent d'une « liste noire », qui peuvent restreindre les prestations.

des cas où les enfants grandissent dans des univers parallèles, en marge de la société, ce qui contribuerait à la reproduction familiale de la pauvreté. Ces aspects transparaissent dans deux témoignages, le premier d'un acteur associatif, le deuxième d'un professionnel d'un service social municipal.

Les manifestations du non-recours sont déjà les dettes, le fait de réagir trop tard peut avoir des conséquences sur le bail, ou la dépendance de l'entourage, de la famille, ou les personnes se privent, n'envoient pas les enfants faire du sport ou ne partent pas en vacances, alors qu'ils auraient pu avoir des aides avant.

AT, Association, JC-R7

C'est la socialisation des enfants aussi, le foot, les loisirs… On ne peut qu'espérer qu'ils aient des alternatives, le système D, par exemple les Sud-Américaines qui ont été dans une économie parallèle avant d'avoir le permis, mais en même temps cela ne veut pas dire que les enfants accèdent plus aux loisirs, ils restent en marge. Je me rends compte que ces enfants, même s'ils ont fait l'école ici, restent toujours dans le même système, ils font ensuite les ménages, ils fonctionnent dans des mondes précaires…

AT, Service social, JM-R3

Selon un autre acteur du réseau associatif, les conséquences du non-recours, notamment pour des questions liées à la crainte pour le permis de séjour, peuvent être particulièrement marquées pour les adolescents. Leur perception de la société et de leur intégration future s'en trouverait perturbée :

Pour les gens qui ne font pas recours, pour les enfants les répercussions que je vois (mais c'est le cas aussi des personnes à l'aide sociale, car elles reçoivent tellement peu pour vivre), les répercussions de la précarité à l'adolescence (les petits ne voient peut-être pas trop) : c'est très compliqué, ça donne une image que les parents font de tout pour s'en sortir, mais qu'ils ne sont pas aidés, voire méprisés, maltraités. Du coup est-ce que moi en tant que jeune j'ai envie de m'investir pour cette société, chercher du travail ? (…) Là j'ai deux familles qui refusent totalement d'aller à l'aide sociale, l'une s'en sort encore, mais pour l'autre c'est dramatique.

Cadre, Association, JC-R8

Enfin, notons le cas mentionné des jeunes adultes qui héritaient des dettes de leurs parents, relatives à leurs primes d'assurance maladie. Si les subsides cantonaux couvrent le plus souvent les primes des enfants mineurs, il arrive que de jeunes adultes se retrouvent en demeure de rembourser leurs primes, laissées impayées par leurs parents. De fait, les dettes vis-à-vis des caisses maladie pouvaient être héritées[156]. Cette situation a été réglée fin 2017 par le canton de Genève, qui a passé des accords avec les assureurs afin que seuls les parents soient poursuivis[157].

5.3.1.5 Un accroissement de précarité par les « petits boulots »

Pour nos interlocuteurs, un certain nombre de personnes en fin de droits de chômage, mais aussi des personnes ayant d'autres parcours, renoncent à demander des aides financières, préférant chercher des *emplois précaires* pour s'en sortir. Cette stratégie est souvent présentée comme une alternative à l'aide sociale, jugée stigmatisante, une manière de préserver sa fierté face à un système social qui ne le permet pas. L'impact paradoxal de la précarisation du marché du travail actuel est mis en lumière, non sans un certain cynisme : d'un côté, la précarisation du marché du travail contribue à la précarisation des personnes et de l'autre, elle leur permet de s'en sortir temporairement sans aide. Comme le relèvent un acteur associatif ainsi qu'un acteur politique :

A peu près un tiers de nos consultants sont en fin de droit, ils se trouvent devant des portes fermées, des bureaux qui se les renvoient, ils se découragent et disparaissent dans la nature… (…) Ce sont des personnes qu'on voit passer comme

[156] Ce constat a d'ailleurs fait l'objet d'une proposition de résolution d'un élu socialiste genevois en 2016.

[157] Au niveau fédéral, une motion a été déposée en 2017 visant à éviter que les caisses ne se retournent contre les jeunes adultes.

des étoiles filantes, elles viennent chez nous pour se renseigner sur comment ça marche. On leur explique comment ça fonctionne et ils nous disent : « c'est bien comme je pensais, je ne vais pas mettre mon pied dans le rouage ». On ne répertorie pas systématiquement les motivations, mais souvent c'est l'ostracisme, le fait de devoir se déshabiller devant une administration, c'est le côté « on ne veut pas aller faire la queue ». Ce sont des cas qu'on a régulièrement, ils disent qu'ils préfèrent se débrouiller autrement, avec des boulots archi-précaires, on en trouve qui sont prêts à bosser pour une douzaine de francs de l'heure.

Cadre, Association, JM-R5

Il *y a une très intéressante étude mandatée par la Cour des comptes, qui montrait un pourcentage de gens qui disparaissaient du chômage, et qui ne vont pas à l'assistance, ils se débrouillent avec les petits boulots, avec les problèmes de la précarisation, car c'est clair que les petits boulots non déclarés ne font pas partie des conventions collectives… Il y a là une problématique importante, il y a la surveillance du travail, mais qu'est-ce qu'on va faire ? Coller une amende à l'employeur et cela s'arrête là et après l'employé perd son job ? C'est le serpent qui se mord la queue… Ça pose le problème de l'autorité politique. Par rapport à ce problème, le discours est que si les gens ne demandent pas l'aide on va pas la leur donner.*

Pol, droite, JM-R6

5.3.2. La mobilisation de ressources alternatives

Tous les acteurs interviewés proches des familles en situation de précarité évoquent les tentatives des parents de mobiliser d'autres ressources financières que l'aide publique. La mention des « petits boulots » effectués dans le but de « tenir à tout prix » est récurrente dans les témoignages évoquant des cas de familles non-recourantes. Lorsque cela ne suffit plus, ou en plus de ces tentatives de rester accroché au monde du travail, y compris dans ses avatars les plus précaires, les professionnel.le.s témoignent de ce que différentes ressources de type « privé » sont mobilisées.

5.3.2.1 Les solidarités familiales ou amicales

En premier lieu, des formes de *solidarités familiales ou amicales* sont parfois mentionnées, bien que, selon les acteurs associatifs qui les évoquent, il s'agisse là de ressources financières temporaires, pouvant soulager quelques mois, mais risquant à terme d'appauvrir aussi les personnes qui viennent en aide ou alors de conflictualiser les relations familiales. Comme le disent ces deux assistants sociaux :

Il y a les soutiens familiaux, et après ce sont les parents qui se retrouvent dans les situations pourries…

AT, Association, JC-R7

Si elles trouvent des solutions auprès de leur famille, après peut-être nous on ne les revoit pas, mais selon mon expérience avec l'argent, il n'y a pas beaucoup d'aide, car il faut pouvoir. Et même dans les familles il y a des histoires, non, non, je ne vais pas t'aider, t'avais qu'à te débrouiller toute seule. Ou les parents n'ont plus les moyens, ils ont aidé d'autres enfants et là n'arrivent plus, ou alors c'est des histoires de liens familiaux qui sont distendus, et il n'y a plus cette possibilité de leur demander. Il y en a qui disent, je ne vais pas demander à ma famille, car ils m'aident déjà suffisamment en me donnant de la nourriture… Les stratégies sont momentanées, elles peuvent demander à des amis de les dépanner pour 1000-2000 francs, mais au bout d'un moment ce n'est plus possible. Et dans les familles, il y a aussi des gens qui ont honte de demander, ou alors elles ont fait le tour, et là je fais quoi ?

AT, Association, JM-R1

5.3.2.2 Les soutiens religieux

De plus, plusieurs interlocteur.trice.s évoquent le rôle de soutien des *églises ou des communautés religieuses*. Ces entités peuvent, selon eux, pallier au moins en partie les problèmes sociaux et financiers des familles en apportant un soutien moral et des formes de solidarité très importantes, particulièrement pour les communautés migrantes. C'est le cas de cet acteur qui évoquait les deux familles ne voulant pas aller à l'Hospice par peur de perdre leur permis de séjour :

Monsieur et Madame font des petits boulots à droite et à gauche, mais ils ne peuvent pas aller à l'Hospice. (…) En même temps ils ont une grande dignité, ils ont une foi en Dieu incroyable, en même temps, je sais qu'il y a une grande solidarité entre eux, les Sud-Américains, ils s'entraident, ils font partie de l'Église évangélique, il y a de l'entraide. Mais ils se privent énormément, ils ne mangent pas à leur faim. Ce n'est pas évident de leur faire accepter la nourriture, ils sont très fiers, après ça va…

Cadre, Association, JC-R8

5.3.2.3 Les soutiens communautaires

Ainsi, les *communautés migrantes*, et particulièrement selon les origines, se caractériseraient par de forts liens de solidarité entre leurs membres. De fait, les acteurs mentionnent des activités sportives ou culturelles, d'entraide, de partages, de prises en charge des enfants en tant que ressources alternatives. Pour certain.e.s professionnel.le.s interviewé.e.s dans notre étude, l'offre de services fournie par certaines communautés aurait même des avantages qualitatifs par rapport aux offres étatiques. Comme le développe un acteur associatif en lien avec les familles issues de la migration, y compris sans statut légal :

L'autre aspect, c'est qu'on dit « familles en précarité », mais elles ont aussi des ressources, et dans ces ressources elles arrivent à mettre en place des solutions qui sont de meilleure qualité que le service public, en termes d'accueil par exemple. Il y a en complément de la vie associative une vie collective, communautaire, qui est très riche. Je parlais des collectifs de femmes de ménage, c'est des personnes qui se réunissent régulièrement, qui ont des formes d'organisation, partage de responsabilité entre elles, elles s'organisent pour qu'une partie de ces femmes, souvent c'est des femmes seules avec enfants, prennent en charge l'ensemble des enfants, alors que les autres peuvent prendre des heures de loisir, ça permet de s'oxygéner, de respirer un peu. Lors de ces moments, la qualité d'accueil, la nourriture, l'affection sont très présentes, ce qu'elles ne vont pas trouver dans d'autres prises en charge. […] Vous avez des réseaux d'entraide financière sur la base des tontines africaines, il y en a partout dans le monde, ce sont des formes d'épargne sans intérêt financier, mais avec un intérêt social énorme, les gens se rencontrent une fois par mois minimum, ça développe la confiance, car tout le monde joue le jeu, et ça permet de discuter, d'échanger, ça tourne dans les maisons des gens, ça crée une cohésion sociale intéressante, et ça permet aux personnes de réunir de l'argent pour un voyage, pour une dépense importante. Vous avez des mouvements culturels, dans les communautés il y a beaucoup de groupes de danse, c'est la santé, le côté physique, et en plus le fait d'être vu dans un spectacle pour les personnes sans papier, avoir une visibilité, être connues, est une compensation psychologique aussi, qui permet de tenir.

Cadre, Association, JM-R13

L'importance du rôle des communautés comme espace de reconnaissance, de socialité et d'information, particulièrement pour les primo arrivant.es a été relevée récemment pour la Ville de Genève (Ambruso et al., 2017). Ce rapport relève que certaines collectivités migrantes seraient particulièrement bien organisées, comme les Boliviens, les Brésiliens, les Péruviens ou les Equatoriens (Ambruso et al., p.70).

5.3.2.4 Les réseaux privés ou associatifs

Enfin, des ressources provenant du *réseau associatif ou privé* sont également mentionnées par les acteurs du réseau, en particulier associatif. Ceux-ci évoquent les aides financières ponctuelles, y compris les désendettements ainsi que la distribution de nourriture, sous forme d'épiceries sociales. L'interprétation de ce type de soutien financier diffère toutefois au sein du réseau certains acteurs, notamment politiques, dénonçant une logique de la charité contre une logique de droit :

*Ce qui se substitue, ce qui serait vraiment de l'ordre de la solidarité, c'est le développement des épiceries sociales, les samedis du partage, on appelle à nouveau à la charité, et pas à donner aux gens les moyens de ne pas en avoir besoin. Ça se développe, mais ce n'est pas une alternative réelle, c'est un viatique en attend*ant mieux. C'est un aménagement de la misère, un dé-faussement sur la charité. Ça ne passe pas par le droit.

Pol, gauche, JC-R9

La question plus générale soulevée par la référence aux ressources alternatives – qu'elles soient celles du réseau familial, amical, associatif, y compris religieux, de fondations privées, ou d'organismes d'entraide - est celle de responsabilité de l'État de garantir à la population protection et cohésion sociale. De ce point de vue, la place et le rôle du canton sont interprétés différemment, et cette question donne lieu, on l'a vu, à l'expression d'une importante tension politique – notamment au regard de la répartition des tâches d'accompagnement social au sein du réseau.

Subventionnées pour leur action, les associations se disent légitimées à agir de manière *complémentaire* à l'action étatique, selon un contrat de prestation, alors que la situation constatée est, selon elles, celle de devoir se *substituer* de plus en plus à des tâches que l'État ne parvient plus à assumer. Notons que cet argument – de la *complémentarité à la substitution* – est aussi formulé à l'échelle nationale par Caritas Suisse, l'Armée du Salut et la Croix-Rouge suisse. Une étude, mandatée par ces trois organismes [158] adresse la question l'impact de l'évolution de l'aide sociale publique sur les œuvres d'entraide. Principalement basé sur un sondage en ligne auprès des collaboratrices et collaborateur de ces organisations et des entretiens d'experts, l'enquête conclut à un déplacement systématique des cas des services sociaux vers les œuvres d'entraides.

De manière générale, cette attention à la manière dont les familles tentent activement de se maintenir à flot confirme ce qui a été observé précédemment à propos de la complexité et des lourdeurs du système administratif : les acteurs du réseau genevois notent les difficultés particulières que peuvent rencontrer certaines personnes précarisées, mais sans en faire les « victimes passives » du système. Dans ce sens, le non-recours est, dans ce contexte aussi, thématisé au sein du réseau genevois avant tout comme un symptôme, un révélateur permettant d'affiner un diagnostic sur les causes des dysfonctionnements du système de protection sociale – bien plus que sur les faiblesses ou les carences d'individus, de groupes ou de communautés.

5.4. Problématisation et action sur le non-recours

La manière dont le non-recours est perçu en tant que problème, tout comme la nature des solutions envisagées par les acteurs du réseau constituent un paramètre important dans la perspective d'une action sur le non-recours. Des freins dans les représentations peuvent en effet conduire des professionnel.le.s à renoncer à participer à une action dans ce domaine.

Dans le cadre du déploiement expérimental d'un dispositif d'action locale sur le non-recours menée dans la Région Rhône Alpe, en France, Philippe Warin et Catherine Chauveaud observent deux groupes parmi les professionnels impliqués qui abandonnent la démarche (Chauveaud & Warin, 2016). Le premier groupe considère que le non-recours ne doit pas être un objectif prioritaire de l'action sociale, l'accès au droit étant d'abord « l'affaire des gens eux-mêmes ». Les tenants de ce discours se retrouvent le plus souvent parmi les « professionnels de l'accompagnement social ». Le second groupe, plutôt composé de « secrétaires d'accueil » et « d'agents de développement local » partage l'idée d'une action sur le non-recours, mais considère que le rôle des professionnels n'est pas de compenser un système jugé défaillant que les décideurs ne peuvent ou ne veulent pas modifier. Enfin, les auteurs relèvent une forte réticence des travailleurs sociaux à admettre l'existence d'un « non-recours par désintérêt ou par désaccord avec le contenu, les conditions ou les principes de l'offre » (Chauveaud & Warin, 2016, p.74).

A Genève, aucune action concertée n'a encore été mise en place pour agir sur le non-recours. Nos entretiens donnent une première idée des types de résistances à la problématisation du non-recours, mais confirment l'intérêt croissant pour cette thématique. Ils permettent aussi d'identifiés les solutions envisagées ou mises en pratiques dans le réseau.

---

[158] Knopfel, Frei, et Jannet, (2016). *Les œuvres d'entraide et l'aide sociale publique – de la complémentarité à la subsidiarité ?*

5.4.1. La problématisation du non-recours

Les perceptions du non-recours parmi les différents types d'acteurs sont diversifiées et dépendent de la position occupée dans le réseau. Les entretiens menés permettent de pointer certaines formes de résistances à la problématisation de ce phénomène et par conséquent, au développement d'actions communes, ainsi qu'une zone de tension autour de la volonté (ou de l'absence de volonté) des autorités cantonales de communiquer sur le thème. On peut dégager trois types de discours sceptiques au regard d'une intervention sur le non-recours, qui recoupent partiellement les trois discours identifiés en France.

5.4.1.1 Les résistances à la problématisation du non-recours

5.4.1.1.1 Le non-recours comme non existant

Pour quelques acteurs genevois rencontrés, le non-recours est un problème inexistant, une non-problématique. C'est un discours que l'on retrouve en particulier les représentants de services étatiques, ou encore pour un professionnel de l'HG. Invisible à leurs yeux, le phénomène est indéfinissable et par conséquent, « non réel ». Il peut même être perçu comme une création des chercheurs. Ainsi, selon ce représentant d'un service étatique et ce professionnel de l'Hospice général :

Il faudrait qu'on me mette une panoplie de cas comme ça, qu'on sache pourquoi ils ne viennent pas, et que je puisse les entendre de mes oreilles pour qu'on sache ce qu'on peut faire. Mais tant qu'on me parle d'une nébuleuse indéfinissable, je ne vois pas bien de qui on parle. Car je lis bien les statistiques, les rapports sur la pauvreté, je m'informe. Les personnes laissées pour compte, il doit y en avoir, mais qu'est-ce qui fait que et que… (…) Nous on est dans le recours, le non-recours on ne le voit pas. C'est une dimension à laquelle je ne crois pas beaucoup, car j'ai l'habitude de m'occuper de choses réelles.

Cadre, canton, BL-R2

Mais il fallait vraiment chercher un sujet, alors là, il fallait se creuser la tête, hein ! Mais ça veut dire quoi ? Qu'il y a une certaine catégorie de la population qui va développer des ressources à côté et évitera de demander l'aide sociale ?

AT, canton, JC-R6

5.4.1.1.2 Le non-recours comme moyen de maitriser les coûts

Dans un registre différent, le non-recours est parfois abordé avant tout comme une *nécessité* pour éviter une surcharge du système et maîtriser les coûts. Cette interprétation tend à réactiver la division historique entre « bons » et « mauvais » pauvres, mettant l'accent sur les personnes qui connaissent le système de prestations et peuvent en profiter, à défaut d'en abuser. Ainsi, selon un représentant de service étatique :

Après il y a des gens qui connaissent très bien le système et qui sont des magiciens dans le recours aux prestations sociales… C'est plutôt les Suisses qui pourraient bénéficier des prestations complémentaires qui n'ont pas recours à ça, des personnes âgées seules, elles ne veulent pas déranger. C'est aussi grâce à ça que le système arrive encore à tenir, parce que les prestations complémentaires c'est incroyable, le nombre des gens qui ont recours.

Cadre, canton, JM-R7

5.4.1.1.3 Le non recours comme vertu

Dans ce registre, il est même possible de faire de nécessité vertu. Le non-recours est alors considéré comme un comportement non seulement utile au système, mais qu'il s'agit de valoriser. De façon affirmée, les quelques acteurs qui tiennent ce discours contribuent à réactiver le principe de subsidiarité tout en y associant sa dimension morale. Ainsi, un acteur de l'Hospice général déclare :

Le non-recours, je pense qu'il ne faut pas oublier de le valoriser aussi. Tout simplement. Parce que traverser une période de difficulté, de baisse de revenu, de perte d'emploi… Trouver des moyens auprès de son réseau pour peut-être emprunter de l'argent, payer quelques dettes ou se faire dépanner sur un loyer 2-3 mois auprès de sa famille ou d'un très bon copain…

Il peut y avoir en effet une certaine population un peu… Je suis à l'aide sociale, ouf, c'est bon. Je suis sécurisé par le système et attention, le risque étant, ben je me relâche un peu.

Cadre, canton, JC-R2

5.4.1.1.4 Le non-recours comme erreur politique

Enfin, pour certains professionnel.es, la problématisation du non-recours est au fond une erreur politique au sens où, nous le verrons au point suivant, les politiques menées ne devraient pas se focaliser sur ce problème. Elles devraient selon eux être transversales et viser le marché de l'emploi plus que l'accès au droit.

5.4.1.2 Thématiser le non-recours dans l'espace public

La thématisation du non-recours dans l'espace publique est largement souhaitée par les acteurs interviewés, à l'exception de ceux pour qui ce n'est pas un problème pertinent. Pour autant, les entretiens laissent transparaître que communiquer publiquement sur le non-recours reste une question sensible dans le canton, à l'époque des entretiens, soit en 2017. Plusieurs acteurs relèvent ainsi que les autorités cantonales n'ont pas d'intérêt à parler publiquement de la problématique du non-recours pour des raisons essentiellement économiques :

Au niveau politique, il y a quand même la prise en compte que pas tout le monde fait recours aux aides auxquelles ils auraient droits et qui sont prévus par la loi, mais par contre il n'y a pas de volonté explicite ni au niveau du département ni au niveau politique que de faire à ce que ces personnes aient un accès facilité à ces prestations voire une automaticité, essentiellement parce que, dit-on, on n'a pas les finances nécessaires. On dit, faisons avec les finances qu'on a essentiellement pour ceux qui s'annoncent, et pour les autres on verra quand ils s'annoncent, mais s'ils ne viennent pas on ne va pas les chercher. Ce qui n'est pas forcément un bon calcul, car on laissera les situations se péjorer et puis ça coûtera de toute manière beaucoup plus cher. Dans le politique on réfléchit toujours à court terme, car les législations durent 4 ans, par contre si on veut faire de la prévention ou la promotion de la santé on réfléchit sur 10-15 ans.

Pol, droite, JM-R6

Pour d'autres, il s'agit plutôt d'un dilemme auquel feraient face les autorités cantonales, qui seraient selon eux tiraillées entre l'intérêt à ne pas favoriser le recours et l'intérêt à éviter le non-recours :

A l'État il y a l'inquiétude que le budget explose, et l'inquiétude que les gens ne recourent pas, et se retrouvent après dans un cercle vicieux, et aillent à l'HG.

Cadre, Association, JM-R2

Un thème récurrent dans le discours des représentants associatifs est l'absence de volonté des autorités cantonales, qui, pour des motifs financiers, préféreraient thématiser les « fraudeurs » que le non-recours. Selon eux, la question du non-recours serait surtout thématisée à Genève dans les réseaux professionnels, bien que de manière non systématique :

Les autorités ne veulent pas qu'on en parle, car cela ne les arrange pas, ils préfèrent parler des abuseurs. (…) ça les gêne, car ils n'ont pas envie de faire exploser les demandes, mais c'est un mauvais calcul à long terme, car les gens vont se retrouver dans des situations encore plus difficiles. Mais je pense qu'on en parle pas assez, on met le focus sur les abuseurs, c'est comme dans la migration, il vaut mieux mettre le focus sur les gens qui ne s'intègrent pas que sur les gens qui s'intègrent. Il faut montrer et prouver qu'il y a des gens qui n'y ont pas recours pour différentes raisons. C'est mieux que de stigmatiser, car on dissuade, car ce n'est pas encourageant quand on voit comment les gens se font traiter. A mon avis, les autorités n'ont aucune envie qu'on soulève ça.

AT, Association JM-R1

On ne parle pas des gens qui ne recourent pas, seulement des gens qui fraudent ! Du point de vue politique on n'est pas du tout dans l'état d'esprit de parler du non-recours, c'est des considérations économiques, les coûts. Mais les conséquences sont très importantes pour la société, la violence, aussi retournée vers soi-même, les gens à Belle-Idée, qui se

suicident, les conséquences sont graves, je ne dis pas que l'argent fait le bonheur, mais avoir un peu plus de moyens permet d'avoir des soupapes. Le coût du non-recours est très élevé aussi pour la société, quand on ne paye pas ses factures, l'endettement, la prévention de la santé est moins chère que les soins… (…) Après c'est aussi la responsabilité individuelle qui prime, si vous échouez, c'est de votre faute quelque part.

AT, Service social, JM-R3

Nos interlocuteurs se rejoignent toutefois sur le fait qu'on assiste à Genève à une progressive prise de conscience du phénomène grâce à une série d'actions menées auprès du réseau genevois, telles que les Assises sur la précarité de 2013, l'étude mandatée par la Cour des comptes sur les parcours des chômeurs en fin de droits, la campagne d'information du Centre Social Protestant (CSP), ou encore les communications rattachées à la présente recherche. Le représentant d'un service social municipal estime ainsi qu'il y a eu une évolution récente au niveau de la visibilité du non-recours auprès du réseau, dans la presse et sur Internet. Celle-ci se manifesterait par une prise de conscience accrue du phénomène au cours de la dernière année, y compris dans la population, bien que dans le contexte d'une communication, provenant de sources différentes, apparaît comme contradictoire à ceux qui la reçoivent.

On ne parle pas du tout du non-recours, j'avais été aux Assises de la précarité, les professionnels et les associations entendent parler du non-recours, il y avait l'intervention de quelqu'un de Grenoble, j'ai su quand l'étude a été lancée, car il y a eu un article dans le Courrier sur toute une page sur le non-recours, qui était intéressant. Mais j'ai trouvé assez incroyable que la même semaine il y ait un article d'une page de Poggia sur la fraude, je me suis dit, c'est bizarre de faire passer ces messages un peu contradictoires. Je ne sais pas si c'est la volonté du canton de faire passer des messages un peu comme ça, qui sont contradictoires, on parle du non-recours, mais en même temps il y a 19'000 foyers qui ont reçu une lettre, tous ceux qui reçoivent des prestations, pour leur dire de déclarer avant la fin de l'année s'ils ont une propriété autrement ils allaient avoir des poursuites pénales. Et tous ceux qui sont dans la précarité ils ont retenu ça, pas le non-recours, ils n'ont rien compris à cette lettre, est-ce que ça me concerne, ça ne me concerne pas, je vais être expulsé, ils ont paniqué. Il y avait deux informations comme ça la même semaine, le non-recours ils ne l'ont pas retenu. Les professionnels connaissent, mais les personnes non.

Cadre, Association, JM-R8

5.4.2. Solutions envisagées et pratiques face aux cas de non-recours

Abordons finalement les diverses solutions envisagées par les acteurs du réseau genevois pour agir sur le non-recours. Trois principales stratégies d'intervention sont évoquées explicitement : la communication et l'information, la simplification administrative et l'action politique sur les causes de la précarisation. Si la simplification administrative semble faire consensus, les deux autres stratégies ne sont pas forcément partagées au sein du réseau. Par ailleurs, les entretiens avec les acteurs de terrain témoignent des différentes pratiques quotidiennes face aux cas de non-recours. Cette réponse pragmatique représente en soi une quatrième stratégie. Elle révèle là aussi l'existence de visions différentes de la place et du rôle du travail social face au non-recours.

5.4.2. Développer l'information et la communication

En premier lieu, l'information et la communication sont des instruments particulièrement thématisés au sein du réseau genevois dès lors qu'on aborde la manière de lutter contre le non-recours. En matière de communication, deux approches s'opposent. D'un côté, une approche « passive » de l'information (plutôt discernable chez des acteurs cantonaux), qui insiste sur la responsabilité individuelle des personnes de se renseigner. Ainsi :

On a mis la calculette sur le site, un descriptif, la prestation est connue des services sociaux, de l'Hospice, sauf aller faire du porte-à-porte… On ne peut pas non plus aller vers les employeurs leur dire de regarder pour les gens qui ne sont pas au 100%, on ne peut pas aller les chercher.

Cadre, canton, BL-R2

De l'autre une approche « active », qui met l'accent sur la responsabilité des institutions d'aller vers leurs publics en tenant compte de leurs particularités (plutôt discernable chez les acteurs de la Ville et des associations). Comme le rappelle Pierre Mazet (2014)ces deux positions archétypales en matière d'action sur le non-recours, renvoient à des débats plus larges en termes de justice sociale, et notamment à l'opposition classique entre « égalité » et « équité ».

Cette division entre administration « passive » et « active » se double de la division entre information « générale » et « individualisée ». Une grande partie des répondants met en effet l'accent sur l'importance d'une information davantage ciblée, par exemple en fonction du revenu déterminant unifié (RDU) ou plus individualisées :

Si j'avais une baguette magique, pour éviter ces situations de non-recours il faudrait avoir une information plus individualisée. C'est la difficulté des institutions, les informations sont générales, et elles ratent certaines personnes. Il faut aller vers une approche plus individualisée.

Cadre, Association, JM-R2

Comme nous le verrons au point suivant, cette étape d'une information qui serait ciblée en fonction de données fiscales - peut être soutenue par des logiciels qui, dans certains cas comme aux Pays-Bas, mais aussi en Belgique, peuvent permettre aussi l'automaticité du versement des prestations (Van Mechelen & Van Der Heyden, 2017). Par ailleurs, certains acteurs associatifs estiment aussi que l'information généralisée aurait moins de chances de toucher les familles précarisées, car elle ne serait pas toujours comprise de manière correcte, une impression confirmée par les études récentes (Warin, 2016b).

Des relais permettant de se rapprocher des réseaux de personnes précarisées et de contrer les rumeurs erronées seraient donc nécessaires. Il s'agirait alors de diffuser l'information par l'intermédiaire des collectifs et de réseaux informels des publics précarisés, par exemple ceux issus de la migration.

Il y a une importante désinformation, mal-information, dans le milieu qui aurait besoin de cette aide. Ce qu'on voit beaucoup dans les communautés c'est des informations de mauvaise qualité qui circulent. (…) Les lieux d'information dans le milieu migrant c'est beaucoup les communautés, les réseaux, les gens se passent des informations les uns les autres. Ça peut être des réseaux efficaces pour autant que cela soit la bonne information qui est en train de circuler. Ces des lieux où on communique beaucoup, si on arrive à faire à ce que l'information arrive dans ces lieux, elle va se répandre. Mais ces petits groupements sont très peu reconnus comme valables par l'action sociale.

Cadre, Association, JM-R13

L'efficacité limitée de l'information préventive est toutefois soulignée, ce qui place certains acteurs devant une forme d'impuissance. En effet, comme le relève cet acteur associatif, il s'agit d'informer au *bon moment*, à savoir lorsque les personnes sont directement concernées par les situations de précarité.

On s'aperçoit que tant que vous n'êtes pas touché par une situation, vous ne connaissez pas vos droits. Tant que vous n'êtes pas confronté au chômage, ou à ne pas avoir d'argent… C'est ça qui est difficile quand on essaie de faire de la prévention, ou l'information. L'information n'est pas intégrée tant que les gens ne sont pas concernés. C'est ça la difficulté, les messages d'information, les gens les captent quand ils sont eux-mêmes dans la situation. (…) Ce qui est dingue, c'est que les autorités nous disent : « mais ce n'est pas possible, il faut informer les gens », mais ils n'intègrent pas leurs droits tant qu'ils les nécessitent, et alors ils vont faire la démarche : qu'est-ce que je peux faire ?

Cadre, Association, JM-R1

Par ailleurs, on a vu précédemment que les limites de l'information elle-même, comme moyen d'action, sont aussi soulignées, dans un contexte de subsidiarité des prestations. A quoi bon informer sur une prestation si, dans tous les cas, les personnes doivent préalablement obtenir une, deux ou trois autres prestations, qu'ils ne demanderont sans doute pas.

Dans le cas de l'action contre le non-recours, l'information apparaît souvent comme le levier le plus évident à mobiliser par les acteurs publics ou les responsables d'organismes sociaux et Genève ne fait pas exception. Pour autant, le débat sur l'information genevois apparaît nuancé et une distinction est faite entre une approche passive ou active, ainsi qu'entre une information générale ou individualisée. Selon les études récentes (Mazet, 2014; Warin, 2016b), les campagnes d'information « de masse » donnent des résultats limités, tant en termes de demandes d'information que de dossiers ouverts. Par contraste, certaines démarches entreprises au niveau local et visant à atteindre les publics vulnérables par des démarches de prise de contact actives entrainent une diminution des taux de non-recours. Leur coût est toutefois nettement supérieur aux campagnes d'information « tout public ». Comme l'explique Pierre Mazet (2014), la réflexion sur ce type d'information en direction des populations « précaires ou démunies » est particulièrement développée dans le domaine de la santé publique ce qui s'explique par leur objectif de diffusion de normes, à l'instar des campagnes de dépistage du cancer. « Il est de ce point de vue remarquable que les politiques publiques qui se posent le plus sérieusement la question de la réception de leur information par leurs destinataires sont celles dont la réussite de leur programme d'action est directement dépendante de la bonne participation de leurs publics cibles. » (Mazet, 2014, p.5).

5.4.2.1 Simplifier l'accès et optimiser la temporalité

En second lieu, des stratégies visant à simplifier le rapport à l'administration sont évoquées dans nos entretiens pour agir sur le non-recours. Par ailleurs, l'intervention plus précoce est avancée comme un début de solution. Deux instruments sont principalement évoqués en matière de simplification de l'accès : l'automaticité et le guichet unique. Ainsi, certain.es acteurs en appellent à l'*automaticité* des aides sur la base du RDU, malgré le fait que l'idée ne semble pas audible à ce jour :

> *Les PCFam ne sont pas automatiques, il faut les demander, c'est ça qui est problématique. Le SAM est automatique, c'est la première prestation, après si vous ne demandez rien, vous n'avez rien. Et c'est ça qui est peut-être problématique, c'est que certains n'osent pas demander, ou alors ils demandent à tort. La question est de savoir si on veut faire ça automatique ou pas, mais je peux vous dire que pour l'instant ce n'est pas dans le trend… C'est que ça coûte cher, il y a déjà eu 100 millions de plus l'année dernière, si vous ajoutez encore tous ceux qui ne demandent pas, et bah, en gros, on dit que c'est leur problème.*
>
> Pol, droite, JM-R6

Si le thème de l'automaticité est avancé dans les discours genevois à titre d'utopie, plusieurs municipalités des Pays-Bas notamment ont développé des politiques dans ce sens. De ce point de vue, le cas de la municipalité d'Amsterdam, étudié par Marie-Pierre Hamel (2006) est parlant. Au début des années 2000, le Bureau des affaires sociales a en effet opté pour un logiciel lui permettant de détecter, deux fois par an, les personnes non-recourantes et de les informer directement de leur droit. Cette mesure a été instaurée après que d'autres approches aient été tentées pour faciliter l'accès aux prestations, et notamment la distribution de prospectus dans les quartiers défavorisés ou la simplification des formulaires. Elle permet d'identifier 90% des personnes qui n'ont pas recours à au moins une prestation. Il est intéressant de constater, en suivant l'auteure, que l'usage de cet instrument – le même logiciel gestionnaire – ne dissout pas les divergences politiques entre les différentes municipalités, notamment au regard de la « responsabilité des citoyens ». En conséquence, l'usage de l'instrument est modulé et le niveau d'automaticité du versement varie[159]. Ainsi, on retrouve dans le cas d'Amsterdam le principe évoqué par un acteur du réseau genevois d'une information plus individualisée. Dans d'autres municipalités, en revanche, le montant est directement versé aux bénéficiaires.

A défaut d'une information ciblée en fonction du RDU ou d'une automaticité des prestations, d'autres acteurs mentionnent le *guichet unique* comme solution au problème de la complexité administrative et à son

[159] L'auteur analyse aussi les avantages et les ambiguïtés soulevées par ce type d'instrument, par exemple en terme de sécurité des informations et au respect de la vie privée.

corolaire, le fait que les personnes sont renvoyées d'une institution à l'autre, un argument qui revient à plusieurs reprises dans les entretiens. Le guichet unique est mentionné autant par un représentant d'un service étatique que par des professionnels de services municipaux, comme en témoignent les extraits suivants :

Je rêve, mais je trouve que c'est très problématique de voir comment on balade les gens, on est dans des moulins à vent, une usine à gaz, à chaque fois il faut déposer des bouts pour avoir un bout, alors que si on avait un guichet unique avec toutes les allocations réunies, on arrête de tourner en rond, tout est calculé. Les gens doivent à chaque fois justifier pour avoir un bout du SCARPA, de ci et de ça… En fractionnant comme cela l'aide sociale on perd des gens, avec l'idée de faire des économies sur les pauvres. (…) Le RDU est utilisé par les allocations de caisse maladie, mais il faudrait aussi l'utiliser pour cibler les gens et les informer.

AT, Service social, JM-R3

Il n'y a pas une forme d'automaticité. Dans le fait de la non-information, c'est savoir si on a un droit, quel service interpeller, il n'y a pas de guichet unique qui pourrait faire l'arbre en branche, faites ça et ça. Après c'est aussi le fait que c'est la personne qui devrait connaître son obligation et non pas l'administration qui renseigne, ce renversement de rôles.

AT, Service social. BL-R1

Le guichet unique n'est pas une idée récente, y compris à Genève. Ce concept a en effet donné lieu, on l'a vu, à l'une des premières mises à l'agenda politique national du non-recours en Suisse, avec le rapport *« Guichet social »* mandaté par l'Office fédéral des assurances sociales sur les mesures permettant de favoriser l'accès aux droits (R. Bachmann et al., 2004). Le rapport se basait sur les quelques expériences menées alors en Suisse en la matière, parmi lesquelles celle des CASS à Genève, mis en place suite à la loi de 2001 dans l'idée, précisément de créer une série de guichets uniques répartis sur le canton (22 au total) offrant des services de proximité[160] . L'étude souligne leur mission d'information et l'orientation dite « active », les collaborateurs du CASS pouvant prendre rendez-vous pour la personne auprès d'un organisme externe. Toutefois, pour différentes raisons, les CASS n'ont pour la plupart « pas été en mesure d'effectuer les tâches qui relevaient en théorie de leurs attributions ». Les problèmes pointés sont résumés ainsi : « Pour l'instant, ces services d'accueil proposent essentiellement des informations relatives aux prestations internes des CASS. Ils ne sont pas toujours très informés des services des organismes externes. En conséquence l'orientation active et la coordination laissent quelque peu à désirer. En outre, les qualifications des réceptionnistes ne correspondent pas aux exigences initialement posées. » (R. Bachmann et al., 2004, p.37).

A la suite de ce rapport, le canton de Fribourg a de son côté envisagé la création d'un guichet unique à l'intention des familles, un « guichet famille ». Suite à une étude, qui confirmait les résultats du rapport national, c'est un guichet généraliste d'information et d'orientation qui a été ouvert en 2011, intitulé « Fribourg pour tous » (Colombo & Knüsel, 2014). Ce projet s'est basé sur trois principes : accessibilité facilitée, large et universelle ; dispositif neutre et convivial ; personnalisation des réponses ; ainsi d'un principe d'ordre opérationnel : groupe de travail intégrant les acteurs du terrain, afin de garantir l'insertion du dispositif dans le système d'action social.

Enfin, au-delà de la simplification de l'accès, la question du *moment de l'intervention* est posée par plusieurs répondant.es qui déplorent non seulement un recours tardif, mais aussi une administration trop « passive » au regard de la détérioration prévisible des situations de vie, particulièrement suite aux moments de transitions évoquées en début de chapitre (divorce, fin de droits de l'assurance chômage par exemple). Ce double attentisme – attente des personnes concernées repoussant le moment de la demande d'aide et attente des institutions que cette demande n'émerge au grand jour irait à l'encontre d'une gestion efficiente des problématiques sociales. Comme le résume cet acteur de terrain:

[160] Les autres exemples sont Berne, Neuchâtel, Lucerne, Tessin, Zürich.

Le social devrait intervenir avant que la personne ne tombe (…) Pour moi, j'ai l'impression qu'on n'agit pas dans le bon ordre. On ne va pas assez au-devant des choses. C'est comme si on attendait que la bombe nous arrive dessus. Je ne suis pas sûre qu'il y aurait plus de demandes si on en parlait, de « non-recours », que ça coûterait plus cher.

Cadre, canton, BL-R1

La contestation de la dimension uniquement « réparative » des politiques sociales traditionnelles passe, depuis les années 1990, par la diffusion des discours sur l'investissement social (Bonoli & Bertozzi, 2008; Morel, Palier, & Palme, 2013). La défense d'une intervention plus préventive, qui tient compte des trajectoires sociales, s'inscrit dans cette remise en question des politiques traditionnelles, du moins dans sa version « social-démocrate »[161]. En « investissant » en amont, on évite de devoir payer, en aval, le prix de situations dégradées.

5.4.2.2 Agir structurellement sur les causes de la pauvreté

Une troisième stratégie d'intervention est évoquée, celle d'une action politique**,** capable d'agir sur les causes structurelles de la pauvreté, au lieu de se limiter à agir pour que les personnes fassent valoir leurs droits une fois leur situation dégradée. Si personne ne mentionne explicitement le besoin d'une action politique concertée ciblée sur le non-recours, des acteurs de tous statuts se rejoignent sur cette position politique plus générale, en identifiant les causes du problème soit au niveau du marché de l'emploi et des montants des salaires, soit dans les réformes récentes des assurances sociales fédérales. Dans cette perspective, les PCFam sont envisagées comme une solution qui pallie l'absence d'intervention sur le marché du travail, un aspect reconnu explicitement par un acteur politique :

Les PCFam, heureusement qu'elles existent, mais ça veut dire quelque part que l'État subventionne certains secteurs de l'industrie privée, même si on ne peut pas le dire ouvertement. (…) Quelque part c'est soit vous arrosez d'un côté, soit vous faites des pressions sur le côté économique pour que les conventions de travail soient convenables.

Pol, droite, JM-R6

Pour plusieurs acteurs associatifs, cette stratégie aurait aussi la préférence des familles précarisées non recourantes, qui attendraient avant tout une action sur le marché du travail et sur la politique salariale leur permettant de vivre de manière autonome. Cette lecture du problème plaide pour une intervention transversale – qui va bien au-delà des politiques sociales au sens strict :

Après il y a des aspects qui questionnent la question même de l'aide. Il y a des gens qui disent, « moi ça ne me fait pas du bien d'aller demander une aide, par contre ça me ferait du bien d'avoir une augmentation de salaire pour un même montant ». Ça questionne d'autres politiques. C'est la politique sociale qui vient en réparation d'une inégalité, alors que c'est plutôt une politique d'emploi, salariale qui est plus juste. On parle des familles précarisées, mais il y a des familles qui travaillent, mais qui ne gagnent pas beaucoup. Je peux comprendre le désespoir des personnes qui sont dans le travail social, le social peut difficilement réparer ce que l'économique ne veut pas.

Cadre, Association, JM-R13

Certains professionnels posent même un regard critique sur le travail social, perçu comme consistant à réparer les conséquences négatives d'une certaine conception de la société libérale. Enfin, en plus de l'action sur le marché de l'emploi, certains visent aussi le système des assurances sociales, qui a réduit ses prestations. Ces réductions sont comprises comme des choix politiques, dont les effets se répercutent aussi sur l'aide sociale.

[161] Par contraste avec la version de la « troisième voie », cette version de l'investissement social considère notamment que des allocations peuvent avoir une dimension productive, en cela qu'elles protègent le « capital humain » et peuvent éviter les spirales de la pauvreté et de l'endettement.

D'autres choix politiques devraient par conséquent être opérés afin d'améliorer la situation des familles en agissant sur les causes de leur précarisation :

Je pense qu'aujourd'hui les prestations, c'est des emplâtres sur des jambes de bois, c'est vraiment traiter les effets et pas agir sur causes. (…) Il y aurait des choses à changer. D'une part il faudrait revoir les assurances sociales, pendant les différentes décennies elles se sont détériorées, elles ont restreint leur champ de couverture et elles ont amené toute une série de gens à l'aide sociale ou dans la plus grande pauvreté parce qu'il y a eu une réduction de ces protections, c'est la première chose. (…) On est en train d'aller vers une direction sécuritaire dans laquelle il n'y a aucune restriction dans le financement, alors que sur l'aide sociale, les prestations, la santé, on est continuellement en train de nous dire qu'il n'y a pas d'argent. C'est des choix politiques. S'il fallait bouger rapidement ce serait sur le marché de l'emploi, les assurances sociales, qui sont les principaux pourvoyeurs de personnes à l'aide sociale et de la pauvreté. Je pense que l'investissement sur des politiques sociales comme l'Hospice général devrait en faire des vrais lieux d'information et d'appui social des personnes, ce serait déjà une manière de répondre à ces problèmes-là au niveau du petit canton de Genève.

Pol, gauche, JC-R9

Relevons enfin qu'étant donné le rôle central de l'Hospice général dans le dispositif, il serait nécessaire selon cet acteur, en tout cas à court terme et au niveau local, que cette institution puisse au moins disposer à nouveau des moyens financiers et humains nécessaires pour remplir les divers aspects de sa mission, telle qu'attribuée au niveau législatif par la Loi cantonale sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI, J 4 04)[162], et par la répartition des tâches canton-communes dans le domaine de l'action sociale.

5.4.2.3 Des approches pragmatiques face au non-recours

Le dernier type d'action sur le non-recours mentionné dans les entretiens renvoie à une approche pragmatique du problème. Il s'agit des références au travail effectué concrètement auprès des personnes qui se tournent vers des aides associatives ou publiques alors que leur situation est déjà fortement dégradée. Dans les faits, consciemment ou non, les interventions des professionnel.le.s dans ces situations participent d'une action sur le non-recours, d'un raccrochage aux droits. Sur ce point, les entretiens mettent en évidence un ensemble de points communs, mais aussi des formes distinctes d'intervention, qui expriment des conceptions différentes du rôle du travail social.

Ainsi, l'ensemble de nos interlocuteurs en contact avec ces familles considère que leur rôle est d'informer ces personnes sur les prestations existantes et de les soutenir pour qu'elles fassent valoir leurs droits, malgré leurs possibles réticences. Parfois, ils ou elles s'engagent aussi pour trouver des solutions financières ponctuelles (désendettements, urgences, financement pour les activités des enfants par exemple) et les accompagnent pour la constitution des dossiers de demande de prestations sociales. Toutefois, sur la base de la description des activités menées, on peut distinguer trois types de postures professionnelles. Cela ne signifie pas qu'il y a trois types de travailleurs sociaux, mais que les activités du travail social face aux non-recours renvoient à trois approches distinctes.

En premier lieu, la promotion d'une *citoyenneté active* peut être au cœur de l'activité décrite. Il s'agit, pour le travailleur ou la travailleuse social.e, de favoriser l'appropriation ou la réappropriation des droits par les personnes en situation de précarité. Cette posture permet de travailler sur deux enjeux centraux pour l'État social : la légitimité des droits et la confiance dans les institutions. La légitimité des droits, tout d'abord. Confronté.e à des personnes qui doutent du bien-fondé de leurs demandes, le ou la professionnel.le va chercher à les convaincre qu'elles ont des droits, puis qu'elles ont le droit d'avoir des droits, et enfin qu'elles ont le droit de demander à ce que leurs droits soient respectés. Cette perspective que l'on peut qualifier « d'empowerment » prend une acuité particulière dans le cas des personnes susceptibles d'être les plus vulnérables, comme les femmes et/ou les

[162] Consultable sur https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_j4_04.html

migrants. Mais la promotion de la citoyenneté active passe aussi par un travail pour établir ou rétablir la confiance des institutions. Ici, les activités décrites favorisent l'inclusion par une attention particulière à la relation. Considérant les jugements, l'infantilisation, la froideur technocratique gérèrent du non-recours, les professionnel.le.s sont particulièrement attentifs à développer un rapport de confiance avec les familles qui s'adressent à eux et à leur redonner de la confiance en eux-mêmes. Dans ces ceux cas (légitimation des droits et confiance dans les institutions), le but recherché est la *participation* active des personnes précarisées à la gestion de leurs affaires, le but étant de leur permettre de reprendre leur situation en main. Dans ce modèle, le travail social agit sur le non-recours en incitant les citoyennes et citoyens à solliciter la protection sociale à laquelle ils ou elles ont droit et en les outillant dans ce sens.

Une autre posture se distingue, celle du *« case manager »,* qui n'a pas pour but premier d'activer la citoyenneté des familles en situations précaires, mais vise principalement à les *accompagner* tout au long du processus de la demande d'aide afin de leur permettre de gérer la complexité du système. Dans ce cas, le travailleur ou la travailleuse social.e se positionne plutôt comme un médiateur ou une médiatrice entre les individus et les institutions, mais aussi entre les différentes institutions, entre leurs différentes exigences et intérêts particuliers. Ici, le ou la professionnel.le doit aussi assurer une fonction de proposition, de pilotage du dossier, de gestionnaire du temps, tout en respectant les attentes des personnes concernées. Dans ce modèle, le travail social agit sur le non-recours en guidant et en assistant les personnes dans un système social inaccessible sans cette aide.

Enfin, on observe que le travail social en réponse aux situations de non-recours peut aussi user d'une autre stratégie, en misant sur une « judiciarisation » des cas, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de la non-réception d'une prestation considérée comme due. Ici, la travailleuse sociale ou le travailleur social (ou le plus souvent un.e juriste) représente la personne non-recourante et part au conflit à sa place, afin, dans le meilleur des cas, de gagner l'affaire, mais aussi d'obtenir une jurisprudence permettant d'éviter ce type de non-recours par non-réception. Dans ce modèle, le travail social agit sur le non-recours en contestant frontalement les décisions des administrations au nom des personnes lésées.

6. Conclusions

Cette recherche poursuivait plusieurs objectifs que nous rappellerons au moment de conclure: (1) rendre visible le phénomène du non-recours aux droits sociaux, une réalité ignorée des statistiques et rapports officiels cantonaux; (2) contribuer à une identification des principaux motifs du non-recours aux prestations financières des familles, dans le contexte du régime de protection social genevois; (3) décrire la manière dont ce phénomène est perçu au sein du réseau d'action sociale genevois ; (4) explorer les liens des non-recours dans les domaines du social et de la santé et stimuler la recherche sur ce thème dans le domaine de la santé ; (5) fournir sur cette base des résultats qui puissent se révéler utiles aux décideurs et professionnels du social et de la santé et, ultimement, aux personnes en situation de précarité.

Au terme de cette étude, il nous apparaît évident que le dernier objectif cité – fournir des résultats utiles à la communauté – devrait être remonté en première place. Pour deux raisons. Tout d'abord, si les personnes que nous avons interviewées ont accepté de livrer leurs expériences de vie – souvent difficiles – à des inconnus avant de repartir avec une simple boîte de chocolat (dont elles ignoraient d'ailleurs l'existence avant de la recevoir), c'est pour un motif maintes fois exprimé: *être utile aux autres et contribuer à améliorer les choses*. Nous nous sommes donc efforcé.e.s de répondre au mieux à cette attente. D'une part en mettant leur parole en évidence – citant de larges extraits des entretiens dans ce rapport, nous faisant ainsi – en partie – les relais de leurs points de vue et de leurs prises de position, à l'instar du travail quotidien qu'effectuent de nombreuses organisations sur le territoire cantonal. D'autre part, en formulant sur la base de nos résultats de recherche, des propositions qui puissent contribuer, de manière constructive, à faire évoluer les politiques dans un sens favorable aux ayants droits.

La seconde raison pour remonter ce dernier objectif dans l'ordre des priorités est un peu différente. Les 39 entretiens que nous avons menés auprès de familles non-recourantes nous ont progressivement convaincus – de manière non pas uniquement « intellectuelle » mais aussi « intime » – de la nécessité de soutenir les mères et les pères vivant dans des situations de précarité d'une manière qui soit mieux ajustée à leurs besoins et à leurs attentes et d'une manière qui tienne compte – au moment opportun – de leur volonté de s'en sortir comme de leur état de santé fragile. Pour le dire autrement, ces entretiens nous ont convaincu de la nécessité de *suspendre ou de minimiser* les *a priori* et les présomptions morales, ou pour reprendre les termes de Spicker (2017) *the misplaced presumption* qui imprègnent les législations, les politiques publiques et leurs mises en œuvre, sans parler des discours politiques et d'une partie des discours médiatiques. Dans cette perspective, nous avons essayé de stimuler le débat public tout au long de cette recherche – plus de 20 conférence ont été données en lien avec nos résultats provisoires, le Séminaire régional sur le non-recours a été initié à la HETS et s'est tenu à trois reprises (voir Annexe 8.2, p.212) – et nous espérons que ce rapport contribuera, même modestement, à faire bouger les lignes.

Pour autant, il est évident que cette recherche ne prétend nullement dire le dernier mot sur les motifs des familles en situation de précarité qui ne recourent pas aux aides sociales à Genève. Elle garde et assume son caractère exploratoire de départ et sa vocation à susciter de nouvelles questions, de nouvelles recherches et de nombreux débats sur ce thème – encore peu familier en Suisse – du non-recours aux prestations sociales.

Ce chapitre conclusif s'organise en deux parties. Nous revenons d'abord brièvement sur un certain nombre de résultats de cette enquête (section 6.1) en mettant l'accent sur les principaux motifs du non-recours, la

mauvaise santé des personnes non-recourantes et la manière dont les acteurs du réseau se confrontent au non-recours, dans le contexte du système de prestation genevois. Si certains de nos résultats font directement écho à la littérature sur ce thème, d'autres sont plus originaux et – au vu de leur caractère encore exploratoire – mériteront de plus amples analyses et de nouvelles recherches. Sur cette base, nous formulons des recommandations orientées autour des quatre champ d'actions prioritaires que les résultats de la recherche permettent d'identifier, et, ce faisant, nous soumettons à la discussion publique une série de mesures envisageables (section 6.2).

6.1. Principaux résultats

Le régime de protection sociale genevois est emblématique du tournant de nombreux régimes de protection sociale à l'échelle nationale ou régionale, qui privilégient des prestations sous conditions de ressources et s'orientent vers l'activation – ce qui se traduit souvent par une mise sous condition de comportement. 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 PCFam soutenant les familles de travailleur.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 luttes 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.

6.1.1. Trois grand motifs de non-recours

Dans ce contexte, notre enquête met en évidence l'existence à Genève trois formes de non-recours, qui renvoient aux caractéristiques propres à un système de protection sociale, qui par son degré même de sophistication et ses objectifs de contrôle, conduit à exclure une partie de celles et ceux qu'il a pour mission de soutenir dans leur volonté d'intégration. Un premier motif de non-recours est associé à des manques d'information ou à des difficultés de compréhension. Dans un autre registre, on constate l'importance du thème 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. Enfin, 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.

6.1.1.1 Des difficultés de compréhension et d'orientation

Le premier motif de non-recours identifié renvoie – en accord à la littérature internationale – à la « non-connaissance » à savoir des manques d'information ou à des difficultés de compréhension et 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 agir dans son intérêt) – et que le non-recours, lorsqu'il est rattaché à des problèmes d'information, est souvent thématisé comme dans une perspective d'intégration sociale (savoir pour se sentir appartenir à la communauté).

Ainsi, les problèmes d'information sont considérés pour la moitié de nos répondant.e.s comme une des explications principales au phénomène du non-recours, particulièrement par les personnes de nationalité étrangère. 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. 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. Ainsi, 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.

Dans un registre cognitif, *trois types de problèmes sont thématisés*. Le premier est la gestion du nombre et de la complexité des informations disponible. Le second renvoie à la difficulté à s'orienter dans le réseau. Enfin, les entretiens témoignent de difficultés à rapporter des informations générales à sa situation particulière. Par ailleurs, notre étude permet de pointer que le rapport à l'information se vit aussi dans un *registre social.* La difficulté à s'identifier comme ayant droit met en évidence le fait que la recherche d'information n'est jamais un acte anodin. D'une part, il s'agit de se confronter à la réalité de sa situation financière, ce que certaines personnes ne souhaitent pas ; d'autre part, il s'agit de pouvoir imaginer qu'une telle aide puisse exister, ce que plusieurs personnes, migrantes notamment, disent n'avoir pas envisagé. Enfin, le manque d'information est thématisé par plusieurs personnes de nationalité étrangère comme partie prenante de leur sentiment de non intégration ou d'intégration incomplète. Etre informé, dans ce sens, c'est aussi une manière d'appartenir à la communauté.

Contrairement à ce qu'une image des personnes non-recourantes comme « passives » pourrait laisser supposer, les personnes interviewées disent avoir *activement cherché de l'aide* – quitte à avoir ensuite renoncé. Deux grandes étapes ressortent des récits. Les personnes commencent par consulter internet et leurs contacts personnels, puis, parfois, poursuivent en se déplaçant dans les institutions (à l'Hospice général ou vers des associations spécialisées). Les entretiens pointent les limites du recours à internet pour certains, plus en lien avec la complexité de l'information qu'on y trouve qu'avec un problème de maîtrise de l'outil. Le réseau personnel est influent, mais aussi vecteur de rumeurs ; il ne répond pas aux besoins exprimés de contextualiser l'information au regard de sa situation personnelle.

6.1.1.1.1 Un accès particulièrement difficile pour les personnes les plus vulnérables

Chez les personnes qui abandonnent leur recherche d'information, le sentiment qui prévaut est celui d'un grand désarroi devant la complexité du système, la multiplicité des informations et le caractère obscur du langage administratif. Si l'accès à l'information se révèle complexe pour tout le monde, une maîtrise incertaine de la langue française et/ou un faible degré de littératie semble contribuer au non-recours. Certes, les personnes allophones tendent à minimiser l'enjeu de la maîtrise du français dans l'accès aux droits sociaux, au regard des conséquences plus importantes de ces difficultés sur le marché du travail. Mais elles témoignent aussi de leurs difficultés à s'exprimer et de leurs craintes à ne pas pouvoir se faire comprendre.

Dans ces cas, il est important de souligner que ces personnes mobilisent des tactiques, des ressources et des compétences destinées à dépasser ces contraintes. Les enfants jouent un rôle important de ce point de vue. Cependant, cet « agir faible » apparaît de portée limitée. Par ailleurs, on a vu le caractère éprouvant de la précarité et des difficultés quotidiennes à concilier travail et famille, ainsi que le mauvais état de santé général de notre collectif, qui restreint clairement l'accès au droit. Enfin, 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 contribuer à favoriser leur intégration sociale en leur donnant accès à une meilleure connaissance du système.

Enfin, notons que si les difficultés de compréhension tendent à être d'abord thématisées en terme de lacunes individuelles – le manque d'informations, d'explications ou de compétences des professionnel.le.s peut aussi être convoqué pour justifier un non-recours à une prestation, dès lors qu'un contact a été établi avec des travailleuses sociales ou travailleurs sociaux. Une part importante du rapport des bénéficiaires potentiels aux professionnel.le.s se joue en effet dans ce registre du savoir et du savoir-faire. Mais si les attentes de soutien sont élevées, les abandons ou non-recours suite à de mauvaises expériences conduisent à une remise en cause des connaissances et savoir-faire des professionnel.le.s et dans certains cas, à l'affirmation d'une expertise propre, tirée des expériences passées au contact des institutions sociales genevoises.

6.1.1.2 Une non-demande subie – stigmatisation et inhospitalité administrative

Si les difficultés à accéder à l'information forment un thème récurrent des entretiens, le second grand thème est celui d'une non demande – à savoir du refus de demander une prestation dont on connaît pourtant l'existence. Mais cette non-demande est, le plus souvent, une non-demande thématisée comme subie, à savoir se rapportant à des mécanismes sociaux d'exclusion. Le premier montre l'importance et l'impact de la disqualification sociale associée au fait de bénéficier d'une prestation – qui contribue clairement au non-recours, plus particulièrement pour l'aide sociale ou les prestations sous conditions de ressources, mais pas uniquement. Le second pointe l'importance du cadre légal et du fonctionnement des administrations, susceptible de rejeter – volontairement ou non – des personnes hors de leurs droits. Nous avons parlé ici d'inhospitalité administrative.

6.1.1.2.1 Eviter la disqualification sociale et la stigmatisation

La force des normes sociale se manifeste de façon massive dans les entretiens menés et dans les justifications au non-recours. L'ensemble des discours recueillis reflète la faible légitimité des bénéficiaires de prestations sociales et la volonté des personnes non-recourante de se conformer aux normes sociales dominantes, en se montrant des « bon citoyens » à savoir, des personnes qui ne demandent pas d'aides financières à l'État – quand bien même elles y ont droit.

En premier lieu, le non-recours est avant tout décrit comme une manière d'éviter la honte associée à la dépendance. Ce sentiment de honte est évoqué tant par les femmes et les hommes interviewées. Elle s'enracine dans l'importance que prend, dans ce contexte, l'acte même de demander. Demander est une démarche unanimement vécue comme rabaissante, voire humiliante et le non-recours peut aussi s'entendre dans ce contexte comme une manifestation de fierté. La crainte de la disqualification sociale est thématisée plus fortement par les hommes, dans la mesure où le statut professionnel joue un rôle déterminant de leur identité sociale et dans la mesure où cette crainte renvoie à une trajectoire de précarité vécue comme descendante – une chute sociale anticipée – partant d'une situation d'emploi perdue et aboutissant, dans le pire des cas dans cette vision, à l'aide sociale.

Par ailleurs, on constate que les bénéficiaires de prestations, particulièrement les personnes qui touchent des prestations financières de l'Hospice général, sont l'objet d'un fort discrédit parmi les personnes non recourantes interrogées. Les personnes bénéficiant de l'aide sociale sont ainsi assimilées à trois figures aux connotations négatives: les faibles (ceux qui ont « vraiment besoin »), les fainéants (ceux qui « abusent de leurs droits » ou « choisissent la facilté ») et les fraudeurs (ceux qui trichent avec le système ou qui mènent des activités illégales par ailleurs). Dans ce contexte, le non-recours se comprend comme une stratégie visant à détourne refuser ou négocier l'infériorité de statut associée au fait de demander une aide financière.

Enfin, on trouve dans nos entretiens plusieurs références au rôle que joue la crainte du regard d'autrui dans la (non)demande. Ainsi, dans le cas de l'aide sociale dispensée par l'Hospice général ou par des associations caritatives – à savoir dispensant des prestations d'assistance et non d'assurance – cette explication par la honte se double parfois d'une crainte explicite du jugement des autres.

6.1.1.2.2 L'inhospitalité administrative

Pour autant, nos entretiens mettent en évidence un rapport ambivalent aux institutions et aux professionnels du social. La grande majorité des récits s'inscrivent ainsi dans une volonté d'intégration sociale et professionnelle et témoignent d'un haut niveau de confiance dans l'État social, ses institutions et ses représentant.e.s. Pour le dire autrement, nous n'avons pas décerné, *a priori* de rejet des institutions sociales de la part des ayants droit. Le non-recours s'expliquerait donc autrement dans le cas genevois. En effet, ce sont de mauvaises expériences, ou de mauvaises expériences faites par des proches, qui conduisent parfois au non-recours, et qui font émerger le sentiment d'être rejeté.e par ces mêmes institutions. La confiance peut se perdre au contact de ce qui est perçu comme de l'incompétence ou du mépris de la part de certain professionnel.le.s et

certains récit sont empreints d'un doute quant à la volonté des autorités de soutenir véritablement les personnes en situations précaires. Plus profondément, certains entretiens témoignent d'un sentiment de déni de reconnaissance de la part des institutions sociales.

Ainsi plusieurs mécanismes permettant d'expliquer le non-recours 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. Cette inhospitalité est particulièrement décrite par des personnes d'origine étrangère en lien avec leur statut de séjour précaire, mais elle semble pouvoir concerner toutes les personnes pauvres ou à risque de pauvreté, les récits évoquant des procédures qui ne prennent pas en compte les situations de vie objectives, comme des expériences récurrentes et marquantes de manque de respect.

Ainsi, dans le cadre de notre enquête, 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: une perspective inimaginable. L'information d'un non-renouvellement éventuel du permis est transmise par les réseaux personnels, l'Hospice général ou l'Office Cantonal de la Population et des Migrations. Elle n'est pas vérifiée et personne ne cherche à la nuancer. La crainte d'un non-renouvellement du droit de séjour a des conséquences importantes en termes de souffrance psychique et de précarisation. Cette forme de non-recours a été identifiée par plusieurs acteurs du réseau social genevois, qui déplorent une dégradation des situations de ces familles en lien avec ce non-recours. Dans ce cas, on a clairement affaire à un non-recours produit, explicitement souhaité – puisque la loi sur les étrangers et l'intégration conditionne le renouvellement du permis de séjour au non-recours à l'aide sociale.

La recherche montre aussi des mécanismes plus subtils d'inhospitalité administrative qui produisent aussi des effets. Ainsi, le premier contact avec les institutions – l'accueil au guichet – apparaît comme un moment charnière dans une trajectoire de recours aux aides sociales. Son importance se comprend dans le contexte du parcours que les personnes ont effectué pour arriver jusqu'à la porte des institutions publiques : ce qui se révèle décisif, c'est bien la particularité de ce moment où la demande d'aide peut, enfin, se formuler. 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.

De manière générale, cette forme de non-recours relève on l'a vu, d'une inadaptation de la réponse administrative aux caractéristiques de la demande d'aide. D'une part, une réponse technique qui vient heurter une attente de relation. D'autre part, une réponse financière prédéterminée qui vient annuler une attente sociale large, une attente de diagnostic social et de soutien. Enfin, une réponse standardisée, qui ne mesure pas le caractère exceptionnel du moment où une personne se décide à pousser la porte. Ce mécanisme de standardisation inadapté aux réalités sociales complexes et évolutives, est aussi lisible dans le non-recours qui fait suite à des expériences d'obligation de remboursement d'indus. On a vu que le non-recours est alors radical, et qu'en plus du fait que cette exigence tombe comme un couperet sur des budgets déjà serrés, elle peut être vécue comme une injustice.

Enfin, cette recherche a montré que les agent.e.s de premières ligne comme les travailleurs sociaux qui suivent les dossiers apparaissent décisifs dans le non-recours ou sa prévention. S'ils ne disposent pas toujours d'une grande marge de manœuvre en terme d'ouverture de droits, ils peuvent néanmoins faire la différence en terme de non-recours. De manière générale, ces professionnel.e.s sont là aussi décrits de manière ambivalente, témoignant, là encore, d'une absence de rejet *a priori*. Ils ou elles sont apparues comme renseignant et accompagnant avec bienveillance et efficacité ou alors comme et/ou non aidant, jugeant, disqualifiant. De ce point de vue, de façon peu fréquente mais radicale, l'expérience d'un manque de respect apparait 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 – qui passe par la violence verbale ou des gestes et attitudes perçues comme condescendantes ou méprisantes, ainsi qu'un manque de reconnaissance de sa singularité en tant que personne. A l'inverse, les professionnels jouent un rôle qui peut se révéler décisif dans le raccrochage aux droits, particulièrement des personnes les plus isolées ou vulnérables.

6.1.1.3 Une non-demande intentionnelle – un défaut de reconnaissance

La troisième forme de non-recours identifiée ne renvoie ni à des difficultés d'accès associées à un manque d'information ou à de compréhension de ses droits et de la manière de les faire valoir, ni au sentiment d'être repoussé hors du système de prestations sociales. Par contraste avec ces deux familles de motifs, le non-recours est ici thématisé comme une affirmation de soi – une marque de son autonomie ou alors la conséquence de la perception d'un manque de pertinence de l'offre au regard de ses besoins réels, qui s'inscrivent dans des stratégies pour améliorer sa situation sociale. Cette forme de non-demande ne nous semble donc pas correspondre, ou pas exactement, à ce que Leresche et Tabin (2016) nomment le « non-recours raisonné », au sens où « tout le monde ne veut pas de toutes prestations sociales disponibles ». Dans le premier cas, la non-demande apparaît avant tout comme acte signifiant l'autonomie plutôt que comme un refus de la prestation ; dans le second, la non-demande renvoie bien, ultimement, à une critique du contenu de l'offre. Elle contient bien, comme le souligne Philippe Warin (2016), une dimension politique. Mais elle ne se comprend pas comme un désintérêt pour l'offre, plutôt comme une forme de dépit face à ce qui est proposé et dont on attendait plus, ou mieux – une inadaptation des prestations aux situations sociales vécues par ces mères, qui peut être interprétée, nous semble-t-il, comme un défaut de reconnaissance.

6.1.1.3.1 La mise en acte de ses valeurs : la revendication de l'autonomie

Notre enquête montre d'abord que le non-recours peut 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. Les personnes les moins formées et celles disposant de moins de ressources évoquent le non-recours comme le signe tangible de la préservation de leur autonomie - entendue comme la capacité à se prendre en charge financièrement. Elles associent aussi le non-recours à la valeur de la responsabilité individuelle, une responsabilité qui dans le discours des mères s'étend à la protection de leurs enfants, mais pas de leur conjoint. Mais la réticence à demander de l'aide se manifeste par ailleurs souvent comme l'expression d'une fidélité aux valeurs familiales. Il s'agit de donner, par ses actes, et donc par son non-recours, le « bon exemple » à ses enfants. Il s'agit aussi, dans plusieurs récits, de rester fidèles aux valeurs transmises par ses parents qui ont su se confronter à l'adversité et élever leurs enfants de façon indépendante, à force de travail et d'abnégation. Ces discours peuvent tout à fait cohabiter, dans le même récit, avec des explications en terme de honte sociale. Pour autant, ils relèvent d'un autre registre de justification, d'une forme d'affirmation. Par ailleurs ils montrent que le non-recours ne doit pas être compris comme une absence d'action – il est une action, une action sociale significative, une manière de communiquer aux autres sa volonté d'intégration sociale, en l'occurrence, plus que son refus des institutions.

Par ailleurs, quelques personnes évoluant dans le monde académique ou artistique considèrent le non-recours comme une manière de refuser une « optimisation sociale » pourtant à leur portée. Contrairement à la majorité des entretiens auprès de personnes de milieux modestes, ces récits mettent en évidence le caractère « choisi » de la précarité, évoquant une forme de liberté associée à la multiplicité de emplois mais aussi l'existence de ressources pouvant potentiellement jouer un rôle protecteur. Le fait de se sentir privilégié s'accompagne d'une forme de culpabilité quant à la possibilité de pouvoir demander une aide financière publique. Dans ce contexte, et dans ce contexte seulement, le non-recours est explicitement construit comme un acte éthique et politique.

De manière générale, cette affirmation forte de valeurs – autonomie et responsabilité – dans les entretiens atteste de la puissance des normes sociales dominantes. Dans ce sens, le non-recourant se présente comme *l'incarnation* paradoxale du bénéficiaire idéal, tel qu'il apparaît construit, en creux, dans les exigences et présupposés du dispositif d'aides sociales : pauvre, mais honnête et travailleur et surtout, capable de manifester son autonomie et sa responsabilité au quotidien.

6.1.1.3.2 Un non-recours genré : le sens de l'autonomie au féminin

L'autonomie apparaît comme une valeur partagée. Mais notre enquête montre que l'autonomie prend un sens particulier pour les femmes, et en l'occurrence de nombreuses mères que nous avons rencontrées. Plus généralement, cette enquête nous laisse à penser qu'une part du non-recours se manifeste comme l'expression d'un hiatus entre l'expérience genrée de la précarité et l'offre publique d'aide. Deux thèmes distincts ont en effet été mis en évidence dans les récits. Dans un premier thème, le non-recours à une prestation d'aide financière semble faire écho à une volonté d'éviter la disqualification sociale associée à la perte de statut de pourvoyeur. Nous avons pointé ici que cette disqualification peut mobiliser des normes de la masculinité dominante et qu'elle pourrait être associée à une perte de virilité – que viendrait acter la demande d'aide. En d'autres termes, 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 fortement le sentiment de déclassement ou de stigmatisation sociale lié à la perte de statut. On a parlé d'un « modèle masculin » de non-recours.

Par contraste, dans un second thème, la distance aux institutions est justifiée par un manque de pertinence de l'offre au regard des attentes sociales. Celles-ci se traduisent par l'expression d'une volonté d'ascension sociale doublée d'une volonté d'émancipation, auxquelles les prestations financières seules ne suffisent pas à répondre. On a parlé d'un « modèle féminin » de non-recours. Ici, ce qui se manifeste en creux, c'est le sentiment d'un déni de reconnaissance de la situation spécifiques des femmes et plus particulièrement, des mères célibataires – de la part des institutions publiques. Au sens de Nancy Fraser (2011), ce déni de reconnaissance ne renvoie pas à une identité préalable qui serait déconsidérée, mais bien à une subordination statutaire qui exclut celles et ceux qui la subissent d'une égale participation dans la société, tant du fait de des inégalités sexuées sur le marché du travail, de la division sexuée des rôles sociaux que de la persistance de l'expérience d'une domination masculine. La demande alors est celle d'un État social émancipateur pour les femmes et qui leur évite le risque de se retrouver à l'aide sociale en leur donnant les moyens de vivre leur propre vie de façon indépendante – un État qui a été qualifié de « *Women Friedly Welfare State »* par les travaux de comparaison internationale des politiques sociales (Hernes, 1988).

Cette dernière dimension est sans doute le résultat le plus original – encore que très provisoire – de l'analyse des motifs de non-recours. D'une part, dans la mesure où la littérature scientifique sur le non-recours comme la littérature sur la disqualification sociale ignorent la dimension genrée de ces processus. D'autre part, parce que si des enjeux de genre sont signalés par plusieurs acteurs du réseau interviewés, aucun acteur n'avait thématisé véritablement ce problème d'inadaptation du contenu de l'offre (perçue) à la double attente de nombreuses femmes en situation de précarité (ascension sociale et émancipation) en tant que motifs de non-recours.

6.1.2. Mauvaise santé des familles non-recourantes aux aides sociales

La santé du collectif de personnes interviewées dans l'étude est fragile, un constat jamais posé – à notre connaissance du moins – auprès de personnes qui ne recourent pas ou que tardivement aux prestations sociales. Ces résultats confirment ceux documentés dans le champ des inégalités de santé auprès d'autres populations en situation de précarité (Bodenmann et al., 2018; Direction générale de l'action sociale (DEAS), 2016; Marmot & UCL Institute of Health Equity, 2013). Ils 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 prétériter 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 » (ou moyens de faire face, Lazarus & Folkman, 1984).

Mais le constat de mauvaise santé psychologique doit aussi être mis en relation avec l'expérience d'une précarité dans différentes sphères de l'existence. Sur ce point, notre étude montre que la *précarité des droits eux-mêmes* participe de cet état de santé. La précarité du statut de séjour, les incertitudes et les coûts administratifs liés aux conditions d'éligibilités aux droits sociaux contribuent à la démoralisation des personnes rencontrées. Dans un contexte actuel de durcissement des conditions d'accès aux droits sociaux, particulièrement pour les personnes étrangères, et de suspicion à l'égard des bénéficiaires de prestations sociales, le risque qu'une partie croissante de la population vulnérable soit prise dans un cercle vicieux « mauvaise santé - pauvreté - non-recours aux droits sociaux - non-recours aux soins » augmente. Dans cette perspective, le non-recours aux prestations sociales, loin de représenter une économie pour les caisses de l'État, pourrait générer, à terme, des coût sociaux mais aussi sanitaires importants.

6.1.3. Des professionnel.le.s du réseau au non-recours

6.1.3.1 Une réalité aux conséquences importantes

Notre 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 thématisation 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 programment ou politique structurées. Ces pratiques sont autant de sources d'innovation pour le travail social, qu'il conviendrait d'analyser et de valoriser.

Ainsi, les professionnels évoquent notamment les « étoiles filantes », celles et ceux qui ne passent qu'un instant au guichet d'un service public ou dans une association – se renseignent et disparaissent. Ce moment de la première interaction dont nous avons montré toute l'importance. Ils évoquent aussi les situations de non-réception des aides financières, liées à la nature des problématiques rencontrées, qui place les personnes concernées temporairement ou définitivement « hors des cases » administratives notamment. Ils décrivent aussi largement des cas de « recours tardifs » qui témoignent, selon eux, d'une profonde réticence à demander de l'aide, ce que nos entretiens confirment bien. La demande d'aide apparait dans les récits des personnes non recourantes comme génératrice de honte et presque tout le monde prend soin de préciser qu'il « n'aime pas demander ».

Par ailleurs, les professionnels tirent la sonnette d'alarment en évoquant les conséquences sérieuses liées au fait de différer une demande d'aide financière. Le non-recours est présenté ici comme le premier acte d'une dégringolade sociale, provoquée par exemple par une spirale d'endettement, suivie de perte du logement ou par une séparation ou un divorce. Cette lecture contraste avec le récit d'une partie des personnes non-recourantes, particulièrement dans le cas du non-recours que nous avons qualifié de « masculin » qui se vit comme une manière d'éviter la dégringolade sociale (alors même que, si l'on en croit ces professionnels, c'est bien l'inverse qui se produit). Ils pointent aussi la forte interaction entre problématiques sociales et de santé, qui pourrait conduire à l'isolement, à un repli sur soi en raison de la honte de ne pas avoir assez d'argent, ainsi qu'à des dépressions et des maladies, et à un renoncement aux soins – une relation confirmée là aussi par notre enquête auprès des personnes non recourantes.

Enfin, confrontés à ces situations extrêmement lourdes, les professionnels du social – particulièrement ceux du monde associatif et des municipalités – tentent d'assurer, tant bien que mal, un raccrochage aux droits. La description qu'ils donnent de leurs activités, on l'a vu, laisse transparaître différents types de postures face au non-recours. La promotion d'une « citoyenneté active » vise à favoriser l'appropriation ou la réappropriation des droits par les personnes en situation de précarité. Cette posture permet de travailler sur la légitimité des droits et

la confiance dans les institutions. La posture du *« case manager »* vise plutôt à accompagner les personnes dans sa démarche de demande de prestation, en se positionnant comme un intermédiaire entre les individus et les institutions, et entre les différentes institutions. Enfin, nous avons constaté la « judiciarisation » d'un certain nombre de cas, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de la non-réception d'une prestation considérée comme due.

6.1.3.2 Les principales explications au non-recours selon les professionnel.l.es

Les entretiens avec des professionnels montrent que les quatre types de non-recours identifiés par l'Observatoire des non-recours de Grenoble (la non connaissance, la non réception, la non demande et la non proposition) sont identifiés, avec des différences de pondération selon les interlocuteurs.

Une première série d'explications fait l'unanimité, même si ces explications ne sont pas abordées par toutes les personnes interviewées. La *non-connaissance* est surtout thématisée en lien avec les PCFam et fait l'objet, on l'a vu, de discours unanimes critiquant l'absence de politique de communication du canton sur cette prestation. De ce point de vue, le caractère sélectif et orienté du discours des professionnel.le.s ne reflète pas les récits détaillés des personnes non-recourantes, évoquant leur sentiment de désarroi, leurs tentatives - souvent infructueuses - de recherche d'information, les tactiques pour essayer de contourner les obstacles et l'importance du rapport social que cette connaissance ou non-connaissance du système et des prestations peut contribuer à instituer. Ils reflètent en revanche bien le fait que personnes dans notre collectif, n'avaient pas connaissance de l'existence de ces prestations (hormis celles et ceux qui avaient finalement été orienté par un travailleur social vers le service des prestations complémentaires).

Cependant, cette relative faible thématisation des explications par la non-connaissance s'explique par l'importance majeure que les acteurs interviewés accordent à la *non-réception*, et dans ce contexte – à la complexité du système. C'est en thématisant de façon massive et unanime la complexité du système (hiérarchie des prestations, critères d'éligibilités restrictifs, lourdeurs administratives etc..) que ces acteurs expliquent principalement le non-recours – à savoir comme le résultat de difficultés à accéder à ses droits et de renoncement, faute d'orientation et d'accompagnement adéquat. Les problèmes de compréhension et d'illisibilité du système sont thématisés dans ce contexte – et ils sont signalés comme concernant à la foi les ayants droits et les professionnels eux-mêmes. L'autre explication mentionnée de la non-réception concerne les travailleurs sociaux qui par leur pratique, omettent peuvent générer du non-recours en omettant d'informer sur des droits, en commettant des erreurs ou en ayant n'assurant pas un accueil de qualité. Autant d'éléments dont notre enquête confirme la pertinence, mais qui sont mentionné de façon beaucoup plus ponctuelle que le thème de la complexité rédhibitoire du système.

La *non-demande*, enfin, est aussi thématisée largement dans les entretiens avec des professionnel.le.s. De nombreux éléments qui ressortent de l'analyse des récits avec des personnes non-recourantes sont décrits par ces acteurs : la peur pour le permis de séjour, la honte de demander, la crainte de la stigmatisation liée à l'aide sociale. Un élément thématisé par certains professionnels - mais que l'on retrouve assez peu dans les récits recueillis auprès de familles non-recourantes - est la crainte du contrôle, particulièrement à l'Hospice général, et la crainte du conflit ou de la violence l'ex-conjoint, qui serait cause de non-recours au SCARPA, le service de recouvrement des pensions alimentaires. Il est probable, au vu du nombre de cas dans lesquels des parcours de violence ont été signalé, que cette absence de thématisation dans notre corpus reflète une des limites de notre enquête.

Ainsi, les différentes analyses proposées par les professionnel.le.s – lorsqu'on les réunit – dressent un tableau des motifs du non-recours qui correspond assez bien à ce que les récits des personnes non-recourantes expriment. Les principaux motifs se retrouvent ainsi formulés dans les deux groupes de personnes interviewés. Un élément qui n'a pas été mentionné par ces professionnel.le.s est, en revanche, le non-recours lié à l'inadaptation perçue de l'offre, particulièrement celui des mères en situation de précarité, qui attendent autre chose de l'État social que – uniquement – le versement d'une aide financière. De manière générale les analyses en terme de

genre des professionnels pointent pour une part l'opacité de ce qui se joue dans les couples – montrant que derrière la neutralité formelle du « ménage » et l'égalité supposée peuvent se cacher des rapports de domination. Mais d'autre part, plusieurs analyses proposées tendent à essentialiser la division entre les sexes.

Par ailleurs, il faut mentionner que si les motifs sont identifiés de façon plutôt consensuelle, nous avons tracé les lignes qui séparent des interprétations divergentes du même phénomène. Plus particulièrement, les références, récurrentes, à une posture morale – qui retiendrait certaines personnes de demande une prestations financière – mobilisent des explications contradictoires. On a vu que pour certains, c'était là aussi une affaire de genre. Ici, ce sont les femmes qui sont thématisées. Mais pour certains, celles-ci sont plus susceptibles de demander, pour d'autres elles le sont moins. Pour d'autres, c'est plutôt la nationalité qui tient lieu d'explication de la posture morale. La culture nationale est alors évoquée, une retenue « typiquement helvétique » qui fait l'unanimité de ceux qui mentionnent ce thème. La question des personnes de nationalité étrangère, en revanche, donne lieu à des interprétations divergentes. Pour certain, la culture des personnes d'origine étrangère les encourage à solliciter une aide, pour d'autre, c'est l'inverse. Pour d'autres enfin, c'est le parcours de vie qui explique le rapport à l'État, bien plus que la nationalité. Ainsi, tant les enjeux de genre du non-recours que le lien entre non-recours et nationalité et migration apparaissent comme des sujets qui ne font pas l'objet d'un référentiel commun au sein du réseau.

6.1.4. La mise à l'agenda du non-recours : défis et opportunités

Pour conclure, le cas genevois se révèle intéressant à plus d'un titre. En premier lieu, l'attention portée au point de vue des ayants droit doit le contexte d'un système de prestations développé et caractérisé par l'importance des prestations sous conditions de ressources nous place au cœur des paradoxes des États sociaux contemporains. A traits très grossiers, on peut résumer ainsi ces paradoxes. Ce système de protection social est développé, mais constitué d'une multitude d'acteurs et de prestations sous conditions de ressources, de résidence ou de nationalité. Il devient illisible pour celles et ceux qui en ont le plus besoin. Ce système s'adresse à différent publics cibles, et s'incarne dans de grandes institutions chargées de l'application des législations et réglementations pour chaque public. Son fonctionnement s'organise autour du contrôle du respect des critères d'éligibilité et ne tient pas suffisamment compte du caractère complexe et évolutif des situations de vie contemporaine : il contribue à repousser une partie des publics auxquels il est censé s'adresser. Enfin, ce système est principalement orienté vers le soutien financier aux plus démunis, dans une neutralité de genre affichée, contribuant à reproduire des mécanismes de discrédit des personnes à risques de pauvreté et ignorant les inégalités sexuées comme les rapports de domination dans la sphère privée. Il s'empêche par là même de prendre la mesure de l'énergie et de la fierté manifestée par de nombreuses personnes en situation précaires et ne se donne pas les moyens de répondre aux besoins spécifiques d'ascension sociale et d'émancipation des femmes et plus particulières des mères, en attente de soutiens et de condition-cadre.

De plus, le cas genevois se révèle intéressant dans la perspective de la problématisation et de la mise à l'agenda du non-recours. Au moment où nous avons mené notre enquête (principalement durant l'année 2017), le canton ne disposait d'aucune donnée sur le non-recours, et le terme même de « non-recours » ne figurait dans aucun document officiel cantonal. De plus, à l'instar de nombreux autres cantons suisses, le non-recours n'était pas un thème explicite au sein du réseau d'action sociale. La Ville de Genève, en revanche, menait depuis plusieurs années une politique active d'accès aux droits. Dans ce contexte, et alors que les discours politiques et médiatiques thématisent encore souvent l'abus et la fraude aux assurances sociale - on peut s'interroger sur les conditions de possibilité de la problématisation et de la mise à l'agenda du non-recours.

Dans un contexte helvétique où le non-recours est plutôt perçu comme la norme, on peut s'attendre à ce que sa problématisation rencontre un certain nombre de résistances. Les entretiens menés avec les acteurs du réseau à Genève laissent entrevoir trois principales stratégies discursives qui peuvent s'opposer à sa construction comme problème public. La première est *l'occultation.* Pour quelques acteurs rencontrés en effet, le non-recours

est un problème inexistant, voire une « élucubration de chercheurs ». Ce discours se comprend au vu du caractère non documenté du non-recours à Genève ainsi que de la focalisation de l'attention politique et médiatique sur la hausse du nombre de bénéficiaires des prestations sociales. Occupés à administrer la pauvreté, décideurs et cadres peuvent avoir tendance à occulter le non-recours. Dans un registre différent, reflétant l'hégémonie des référents financiers dans les débats sur la protection sociale en Suisse, le non-recours est perçu – voire assumé – comme une *variable d'ajustement* permettant d'éviter une surcharge du système et de maîtriser les coûts, en accord avec le principe de subsidiarité. Enfin, faisant de nécessité vertu, le non-recours fait l'objet de discours explicitement *valorisants*. On peut ici imaginer plusieurs formes à cette valorisation, qui s'inscrivent dans des critiques (différentes) de l'État social. Ainsi par exemple, depuis une trentaine d'années, l'État social est accusé par la droite conservatrice de pousser ses bénéficiaires à la passivité (Bonvin & Nadai, 2012). Le non-recours sera alors décrit comme le signe d'une volonté bienvenue d'autonomie au regard de l'État. On peut voir aussi dans le non-recours une manière de développer des formes d'auto-organisations, échappant au dispositif de contrôle de l'État, dans une perspective que Büstschi et Cattacin (1994) qualifient d'« autonomiste » ou alors mettre en évidence la force des responsabilités individuelles et des différentes formes d'entraides informelles, dans une critique de la bureaucratisation de la société que ces auteurs qualifient de « libérale orthodoxe ».

Par ailleurs, les analyses du contenu des entretiens effectués auprès des acteur.trice.s du réseau genevois 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 territoriale 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. De manière générale, le non-recours est interprété au sein de ce réseau comme le symptôme de l'échec des politiques sociales nationales d'inspiration néolibérale et comme le résultat du durcissement de l'État social, particulièrement à l'égard des étrangers. Il fournit ainsi les armes aux acteurs locaux et cantonaux pour critiquer les politiques cantonales au regard de ces dynamiques fédérales.

De ce point de vue, la mise à l'agenda du non-recours à l'échelle cantonale représente un défi important, mais aussi une opportunité. L'action sur le non-recours peut en effet représenter l'opportunité de *renouveler le cadre de l'intervention cantonale,* en proposant des manières de fonctionner autrement – de façon plus collective, moins segmentée, et en partant des besoins et des savoirs des ayants droits. L'action sur le non-recours peut aussi représenter l'opportunité de positionner le canton de manière innovante dans un contexte fédéral réticent à empoigner ces questions. Un mécanisme que l'on retrouve à l'œuvre dans d'autres cantons, par exemple le canton de Vaud dans le domaine de la politique en matière de démence – canton qui fut le premier de Suisse à adopter un plan cantonal Alzheimer, quatre ans avant le plan National (Giraud & Lucas, 2018). L'intérêt manifesté pour l'accès aux droits, dès 2017 par celui qui est entre temps devenu le nouveau Conseiller d'État en charge du Département de la Cohésion Sociale, M. Thierry Apotheloz[163], pourrait représenter un tournant vers une véritable prise en considérations de ces femmes, hommes et enfants qui, pour toute une série de raisons que nous avons commencé à élucider, ne bénéficient pas des aides qui pourtant leurs sont destinées.

[163] Thierry Apotheloz, « Contre-rapport sur la pauvreté à Genève – 10 axes pour un nouveau contrat social » 1er mars 2018 http://www.thierryapotheloz.ch/cohesion-sociale-culture/contre-rapport-pauvrete-geneve-10-axes-nouveau-contrat-social/

6.2. Recommandations

Au terme de cette étude sur le cas des familles, quelles leçons peut-on tirer dans la perspective d'agir sur le non-recours des personnes en situation financière difficile ? Rappelons que le présent rapport n'est pas un rapport d'évaluation, mais une 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. Nous ne prétendons donc pas proposer une solution « clé en main » aux femmes et hommes politiques, aux cadres et aux travailleuses et travailleurs sociaux de terrain. S'ils en ont la volonté, il leur incombera de « traduire » ces résultats, de les transposer dans leurs propres réalités, leurs contextes et pratiques spécifiques.

En revanche, nous pouvons proposer – en guise d'interface entre l'univers de la recherche et celui de la pratique – un espace de réflexion orienté vers l'action. Nos 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 de clarifier leurs objectifs. Les moyens d'atteindre ces objectifs peuvent se traduire par différentes mesures certaines impliquant les Hautes Ecoles, d'autres concernant le système social lui-même.

6.2.1. Quatre champs d'action

Le non-recours des familles aux prestations financières à Genève s'explique par la combinaison de plusieurs dimensions, dont les principales sont : 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.

Ce constat permet de dégager quatre champs d'action prioritaires dans la perspective de lutter contre le non-recours : savoirs, institutions, représentations, prestations – avec, pour chaque champ, un objectif principal. Les principes qui sous-tendent ces objectifs sont : l'action informée et réflexive, la réduction des inégalités, le respect des personnes, la pertinence de l'offre, la reconnaissance des besoins exprimés:

1. **Savoirs** : Documenter le non-recours et développer l'observation sociale, la formation et la participation (réflexivité)
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 (égalité)
3. **Représentations**: Renforcer le respect des ayants droit et lutter contre la stigmatisation des bénéficiaires au sein des administrations publiques et dans la société (respect).
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 (reconnaissance).

6.2.2. Mesures envisageables

Différentes stratégies et mesures peuvent être envisagées pour atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus, certaines permettant d'atteindre plusieurs d'entre eux. Nous les avons regroupées en deux catégories. D'une part, les mesures qui concernent les Hautes écoles (Hautes Ecoles Spécialisée, HES, et Hautes Ecoles Universitaires, HU) 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.

Mesures impliquant les Hautes Ecoles

6.2.2.1 Documenter le non-recours de façon systématique

A ce jour, le canton de Genève ne dispose pas de données quantitatives sur l'ampleur et les caractéristiques du non-recours. Par ailleurs, les entretiens auprès d'acteurs du réseau font émerger un certain nombre de résistances à la problématisation du non-recours, ainsi que des divergences dans l'interprétation de ses causes et de ses solutions. Dans le but de promouvoir un débat public argumenté et des politiques d'action sur le non-recours informées, nous recommandons de documenter et analyser le non-recours sur une base régulière. Les mesures suivantes sont envisageables :

a. Introduire un monitoring régulier des taux de non-recours aux principales prestations sociales cantonales (sur la base des données du RDU et en lien avec l'OCSTAT). Le projet MENORE codirigé par Eric Crettaz et Barbara Lucas, de la HETS de Genève (brièvement décrit p.11, section 2.1.1.) pourrait fournir une base utile dans ce sens.
b. Encourager et soutenir des recherches qualitatives sur des problématiques de non-recours plus ciblées.
c. Encourager les échanges entre HES, HU, administrations publiques et associations sur le thème du non-recours, pour le développement de projets appliqués et académiques visant comprendre et documenter le non-recours.

6.2.2.2 Favoriser l'observation sociale dans une perspective d'innovation

Notre enquête confirme que les professionnel.le.s acteur.trice.s de terrain sont au bénéfice d'une expertise spécifique quant à la détection et à la compréhension des situations de non-recours. Une part importante des motifs formulés par les familles interviewées avait été détectée par ces professionnel.le.s. Par ailleurs, nous avons vu qu'il existe différent savoir-faire en matière d'action sur le non-recours (*case management*, activation de la citoyenneté, judiciarisation), chacun porteurs de visions spécifiques du travail social. Afin de permettre de mutualiser ces savoirs et pratiques et de transmettre cette expertise au niveau des directions d'institutions et d'associations et des décideurs politiques, les mesures suivantes peuvent être mentionnées:

a. Développer des instruments de repérage commun (en recherche appliquée, avec l'expertise HES pour la gestion de projet/études et la participation des acteurs institutionnels et associatifs pour la faisabilité et pertinence de terrain).
b. Encourager la détection et l'analyse du non-recours au sein des organisations (par exemple par le biais de « formulaires du non-recours »)
c. Intégrer la question du « non-recours » aux évaluations des services au sein des institutions et, le cas échéant aux évaluations des aides financières et non-financières proposées par ces services.
d. Encourager la participation des ayants droit à ces évaluations et développements (démarches participatives)
e. Développer et systématiser la formulation de « diagnostics partagés » par différents acteurs sociaux agissant sur un territoire sur la base de cas concrets.

Cette dernière initiative pourrait se développer à l'échelle de quartiers, et s'inspirer de la démarche des « baromètres du non-recours » menée à Grenoble, dont les objectifs étaient de « 1. Détecter des situations de non-recours 2. Analyser les situations pour en comprendre les raisons et imaginer les réponses possibles 3. Porter les éléments de mesures, les analyses de situations et les propositions de solutions vers les institutions concernées pour agir globalement et durablement sur les causes. » (Chauveaud & Warin, 2016, p.178). Cette démarche permettrait aussi de développer une « culture commune » autour du non-recours – et pourrait ainsi contribuer à dépasser ou prendre compte les résistances identifiées dans l'analyse des discours des professionnels du réseau.

6.2.2.3 Développer et systématiser la formation des professionnel.le.s au non-recours

Nos résultats montrent que des mécanismes relevant des fonctionnements institutionnels sont en jeu dans le non-recours (lourdeur ou rigidité des procédures par exemple) mais que dans ce contexte, les professionnels peuvent, par leur posture et leurs actions, contribuer à générer du non-recours ou, au contraire, prévenir le non-recours. Sont en jeu ici (1) la capacité à « reconnaître » les besoins et les situations (p.ex. les difficultés de santé interagissant avec les difficultés sociales pour générer du non-recours, les attentes n'étant pas uniquement financières) ; (2) des compétences « techniques » (p.ex. des lacunes en terme d'information ou d'orientation pouvant conduire à des cas de non-réception ou des perte de confiance) mais aussi (3) des postures (p.ex. des attitudes perçues comme peu respectueuses, des mots vécus comme de la violence verbales ou du mépris social peuvent aussi générer du non-recours). A l'inverse, les professionnels peuvent aussi contribuer à légitimer les ayants droit et à les encourager à faire valoir leurs droits. Nous recommandons donc de soutenir la formation des professionnel.le.s – ainsi, le cas échéant, les personnes à l'accueil, en vue détecter et prévenir le non-recours sous toutes ses formes. Dans cette perspective, il s'agirait notamment de :

a. Inclure le non-recours dans la formation initiale des futurs professionnel.le.s en travail social (HETS) et en santé (HEdS) afin de les sensibiliser aux enjeux du non-recours et de les outiller en vue de diminuer, voire de prévenir, le non-recours.
b. Mettre en place des formations continues, conjointement entre institutions académiques (HES / HU) et acteurs de terrain, afin de former les professionnel.le.s en activité au repérage et à la prévention du non-recours.
c. Former les professionnels du social et de la santé aux enjeux de santé associés au non-recours aux prestations sociales et au non-recours aux soins.
d. Développer conjointement entre institutions académiques (HES / HU) et acteurs de terrain des outils qui puissent être mobilisés dans la pratique des professionnels pour agir sur le non-recours.
e. Sensibiliser le cas échéant les personnes à l'accueil aux enjeux du non-recours.

6.2.2.4 Renforcer la participation des ayants droit à la définition et à l'évaluation des politiques

Nos résultats montrent qu'une partie du non-recours s'explique par le sentiment d'un malentendu sur les attentes, soit parce que des personnes subissent une « fin de non-recevoir », soit parce qu'elles pensent que les prestations existantes ne correspondent pas à leurs attentes. La demande d'être écouté.e dans ses besoins revient aussi de façon récurrentes dans nos entretiens. Dans certains cas, le non-recours s'explique aussi par des mécanisme d'exclusion administrative – l'expérience d'une « inhospitalité » des institutions, voire d'une violence sociale. De manière générale, ce non-recours subi signale un défaut de reconnaissance des personnes vivant dans la précarité de la part des institutions publiques. Pour contrer ce phénomène, nous recommandons de rendre la parole des ayants droits crédible et audible, et par conséquent de :

a. Inclure systématiquement le point de vue des ayants droit dans les processus de formulation et d'évaluation des politiques, des programmes et des prestations (à travers la recherche qualitative ou à travers la participation directe).
b. Soumettre les propositions de changements à des « focus groupes » constitués d'ayants droit et/ou de bénéficiaires de prestations.

Mesures relevant du système de protection sociale

6.2.2.5 Rendre l'octroi des prestations financières publiques automatique

L'automatisation de l'octroi permettrait d'atteindre directement plusieurs objectifs cités ci-dessus, en répondant à différents problèmes pointés dans notre enquête. Une part importante du non-recours est liée, dans le contexte genevois, à la complexité perçue du système et des procédures – tant pour les ayants droit que pour les professionnel.le.s. A cette complexité, et au découragement durant les procédures de demande, s'ajoutent la honte de demander des ayants droit, leur crainte de la stigmatisation et leur expérience d'une inhospitalité administrative. Enfin, les entretiens montrent que le non-recours n'apparaît pas, à Genève, comme le symptôme d'un manque de confiance dans les institutions, mais qu'en revanche, un non-recours suite à des mauvaises expériences avec les institutions peut être associé à des signes de défiances.

Automatiser l'octroi à une prestation supprimerait les difficultés d'accès aux droits, tout en en épargnant aux ayants droit la honte de demander. Symboliquement, cette mesure permettrait aussi de contrer les processus de perte de confiance identifiés en signifiant aux personnes à risque de pauvreté que l'État social genevois a pour objectif de les soutenir (ce dont certain.e.s finissent par douter, comme illustré dans le chapitre 4). A noter enfin que l'automatisation de l'octroi des prestations est recommandé dans la lutte contre le non-recours par la European Fondation for the Improvement of Living and Working Condition (Eurofound, 2015).

a. Automatiser l'octroi des prestations pour lesquelles c'est envisageable, sur la base des données du RDU notamment.
b. Ou à défaut, mettre en place une « administration pro-active », susceptible de rechercher activement les bénéficiaires potentiel.le.s, dans le respect de la protection des données personnelles, et leur communiquer leurs droits par des informations ciblées ou leur demander l'autorisation d'entamer une démarche permettant d'évaluer leur éligibilité.
c. Développer la mise en relations des données numériques – par l'intermédiaire de « coffre-fort numérique » – dans le respect de la protection des données personnelles. A titre d'exemple, la Belgique a mis en place depuis environ 15 ans la « banque carrefour de sécurité sociale ». Ce dispositif permet d'éviter de demander plusieurs fois aux ayants droits des informations qui figurent déjà dans la banque de données et de mettre en place des communications ciblées sur les personnes probablement non-recourantes.

6.2.2.6 Simplifier et harmoniser les procédures de demande, les règlementations et législations

La simplification et l'harmonisation des procédures, réglementations et législations est recommandée au regard de la complexification historique du système social genevois et de ses effets du point de vue des personnes non-recourantes. Simplification et harmonisation doivent viser à renforcer la lisibilité du système de prestation et faciliter l'orientation des ayants droit, à rendre les procédures d'accès aux droits plus claires et explicites (simplifier le langage), à limiter les étapes possibles, et à faciliter la collaboration interinstitutionnelle et le travail en réseau. Une simplification serait aussi recommandée dans la perspective d'une automatisation des prestations.

Par contre, les stratégies de simplification ont des limites et doivent rester en phase avec la complexité objective des nouvelles situations pauvreté – comme en témoignent les entretiens recueillis auprès des familles non-recourantes. Toute simplification n'est pas forcément souhaitable du point de vue des bénéficiaires. Ainsi, l'expérience britannique montre que regrouper plusieurs petites prestations ciblées au sein d'une seule grande prestation qui les combine, ne simplifie pas les opérations et engendre le risque, pour la personne bénéficiaire, de perdre, en cas de problème, l'intégralité de la prestation (Spicker, 2017). A Genève, on voit que la Loi sur le RDU

contribue, par la hiérarchie des prestations qu'elle a instaurée, à entraver l'accès aux droits de certaines personnes potentiellement bénéficiaires.

6.2.2.7 Informer et communiquer sur les droits sociaux pour les familles en veillant à déstigmatiser

Notre étude montre que les personnes non recourante disposent d'une information partielle et lacunaire sur les institutions sociales et sur les prestations disponibles. Les prestations complémentaires familles et les prestations de la Ville de Genève sont particulièrement mal connues dans notre collectif, ainsi que les prestations non financières de l'Hospice général. Les principaux problèmes de traitement de l'information sont relatifs à la gestion de la pluralité des informations, aux difficultés d'orientation et aux difficultés à rapporter son cas particulier à une information générale. Par ailleurs, la différence entre les échelles municipales et cantonales n'est pas clairement comprise.

On constate aussi chez les personnes non-recourantes une crainte de la disqualification sociale, de la stigmatisation, ainsi que des mécanismes de « détournement du stigmate » (bénéficiaires perçus comme « faibles », « opportunistes » ou « fraudeurs »). En vue de lutter contre le non-recours, il s'agit d'une part de renforcer les compétences et le sentiment de légitimité des citoyen.ne.s en matière de droits sociaux, et d'autre part de communiquer activement sur les prestations, en veillant à ne pas renforcer la stigmatisation sociale. Il s'agirait notamment de :

a. Inclure des cours d'introduction aux droits sociaux dans le cadre de la formation obligatoire (primaire, secondaire I et secondaire II).
b. Communiquer sur l'existence des prestations cantonales et municipales de soutien aux familles, particulièrement à propos des PCFam et des prestations de la Ville de Genève.
c. Communiquer sur les prestations non financières de l'Hospice général.
d. Communiquer sur l'objectif de soutenir les personnes à partir de leurs situations (et non d'évaluer si elles remplissent les conditions)
e. Communiquer à partir des moments et situations de vie à risques (divorces, monoparentalité, 'fin de droits', menace d'expulsion, salaire insuffisants, etc..) et des besoins spécifiques, plutôt qu'à partir des organisations et critères d'éligibilité.
f. Utiliser un langage clair et accessible et faciliter la première démarche en fournissant par exemple un numéro de téléphone ou une adresse vers laquelle on peut se tourner aisément.
g. Maximiser les synergies avec les sites internet existants comme « www.geneve-famille.ch » ou en devenir comme « https://jestime.ch » mais d'autres aussi. Les sites développés par les institutions pourraient être articulé avec ceux développé par et pour les ayants droits.
h. Développer, en lien avec l'OCPM, l'HG et les associations un modèle de transmission d'information sur les risques liés au fait d'être durablement à l'aide sociale pour les personnes de nationalité étrangère (en lien avec la crainte pour son permis de séjour)

6.2.2.8 « Aller-vers » les publics les plus difficiles à joindre

Notre étude montre qu'une partie des personnes renoncent dès la phase de recherche d'information sur leurs droits, submergées par un sentiment de désarroi devant la complexité, sentiment qui semble renforcé par l'isolement social, un faible niveau de français ou de littératie. De plus, une partie du non-recours aux prestations sociale se joue dès l'accueil au guichet – où des personnes ont le sentiment que leur demande d'aide n'est pas accueillie ou comprise – alors même que cette première interaction avec une institution (ou tout acteur du réseau social) est un moment décisif de leur parcours. Enfin, nous avons identifié une trajectoire de raccrochage aux droits liée à un « heureux hasard », par l'intermédiaire d'une personne au sein d'une association ou d'un service public

qui a pu informer et le cas échéant, soutenir la personne dans sa procédure de demande. Au vu de ce qui précède, il s'agit de « forcer » le hasard en maximisant la probabilité que ces rencontres qui font la différence puissent avoir lieu - ce que nos collègues de Grenoble nomment « l'aller-vers ». Pour cela, il s'agirait notamment de :

a. Donner à l'accueil au guichet une mission de dépistage de recours-tardif et de prévention du non-recours aux droits sociaux et de santé. Renforcer le cas échéant les compétences des personnes à l'accueil et le temps consacré au premier entretien.
b. Mettre en place une stratégie pour atteindre les personnes les plus difficiles à joindre au plus près de leurs lieux de vie, en partenariat avec les associations, notamment les associations de quartier (y compris associations communautaires) et les services sociaux municipaux.
c. Evaluer le rôle des écrivain.e.s publics de la Ville en matière de détection du non-recours. L'expérience de la Ville de Grenoble montre que les écrivain.e.s publics sont des actreur.trice.s importante de la lutte contre le non-recours.
d. Envisager la possibilité d'engager des « médiatrices-pairs » ou « médiateurs-pairs » - des bénéficiaires ou anciens bénéficiaires ayant par leur expérience développé un savoir expérientiel sur les institutions et le réseau - susceptibles d'orienter et de soutenir des personnes de leur quartier, communauté ou de leur entourage professionnel en situation comparable.
e. Communiquer certaines informations concernant les parents par l'intermédiaire des écoles primaires et secondaires.
f. Envisager l'opportunité de mettre en place un « bus social » (ou « bus des droits ») sur le modèle des « bus santé » permettant des « diagnostics sociaux » à bas seuil.
g. Envisager le développement des modèles d'intervention/information/orientation à bas seuil qui impliqueraient des étudiant.e.s de la HETS, HEdS et/ou celles et ceux de la Faculté de droit de l'Université de Genève.

6.2.2.9 Repenser l'accompagnement social selon une logique de « parcours » au sein du réseau

Un des freins mentionnés à l'accès au droit, pour certaines personnes isolées, allophones ou avec un faible niveau de littératie, est l'absence d'un interlocuteur capable de les informer, les orienter et les soutenir durant le processus de demande de prestations. L'importance d'un contact personnel a été soulignée dans ce contexte, alors que d'autres personnes n'en évoquent pas le besoin. Ce constat plaide pour le développement d'un accompagnement personnalisé – pour les personnes qui le demandent – une mesure considérée comme efficace dans l'action sur le non-recours selon la littérature internationale (Van Mechelen & Van Der Heyden, 2017). Notre enquête montre aussi que la peur de ne pas pouvoir s'expliquer ou de ne pas pouvoir exposer sa situation – notamment chez des personnes migrant.e.s – peut aussi contrarier tout contact avec des institutions publiques. En conséquence, cet accompagnement social doit être envisagé avec précautions, afin d'éviter toute intervention intrusive ou vécue comme telle. Notons enfin que l'accompagnement se comprend ici afin de soutenir les personnes qui le demandent, et non comme une mesure se substituant à une logique d'actualisation des droits.

Les entretiens auprès des acteurs du réseau ont montré que la discussion sur le « report de charge » relatif à cet accompagnement social constituait une source de tension récurrente, depuis de nombreuses années, entre l'État et les associations. Enfin, une partie du non-recours s'explique par le « sentiment d'être baladé » d'une institution à l'autre. Ces résultats plaident pour la définition d'un parcours mieux balisé selon les différents besoins des personnes et leurs différents point d'entrée dans le réseau. Il s'agirait notamment de :

a. Donner à l'accueil aux « guichets » des institutions publiques une mission de dépistage de recours-tardif et prévention du non-recours aux droits sociaux et de santé (l'HG est un acteur bien identifié, les CAS sont des points de références importants). Renforcer le cas échéant les compétences des personnes à l'accueil. (cf aussi recommandation 6).

b. Renforcer la mission d'action sur le non-recours aux droits sociaux et de santé des Antennes sociales de proximité de la Ville de Genève.
c. Evaluer le rôle des écrivain.e.s publics de la Ville en matière, non seulement de détection, mais de prévention du non-recours L'expérience de la Ville de Grenoble montre que les écrivaines publique sont des actrices importante de la lutte contre le non-recours en fournissant un accompagnement social.
d. Coupler l'information, orientation et accompagnement social pour les personnes les plus vulnérables qui demandent à être soutenues dans leurs démarches
e. Clarifier la place et le rôle respectifs des associations et de l'État dans l'accompagnement social.
f. Clarifier les différents parcours à effectuer selon les besoins des personnes (entre association et services publics et entre services publics eux-mêmes) et fluidifier la communication entre institutions dans les diverses étapes de demandes de prestations.

6.2.2.10 Renforcer la réinsertion professionnelle et l'accès à l'emploi

Les entretiens avec des personnes non-recourantes permettent de pointer l'existence d'un sentiment de malentendu sur les objectifs poursuivis par les ayants droits lorsqu'ils ou elles s'adressent aux institutions. Un des motifs identifiés de non-recours est en effet que la priorité ce ces pères et de ces mères interviewée est, unanimement, celle de (re)trouver un emploi. A ce malentendu sur leur volonté peut s'ajouter, on l'a vu, des expériences vécues comme du mépris social – dans le cadre d'interactions au guichet ou avec les travailleuses et travailleurs sociaux – des expériences subjectives mais dont l'effet est rédhibitoire. On peut donc suggérer dans ce sens de :

a. Renforcer l'accès aux formations qualifiantes/certifiantes, particulièrement pour les personnes les moins formées, qui sont précisément celles qui en bénéficient le moins, selon le rapport de l'OASI 2014, p.10).
b. Renforcer l'accès à l'emploi – notamment des femmes – dans une perspective de soutien et non de conditionnalité. Dans ce contexte, et au regard du dernier rapport de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI, 2018) s'interroger sur les limites des politiques de l'offre, et l'opportunité de développer une politique la demande – à savoir misant sur d'autres mécanismes intégrateurs que le marché (voir notamment la préface de Jean-Michel Bonvin, p.5).
c. Coupler dans la mesure du possible l'aide financière et les mesures de réinsertion et/ou d'orientation, là aussi dans une perspective de soutien et non de conditionnalité.

6.2.2.11 Favoriser l'autonomisation et l'émancipation des femmes (notamment des femmes avec enfants)

Le malentendu sur les attentes est particulièrement significatif dans le cas des femmes en situation de précarité, qui révèle un dernier type de non-recours, celui lié à un hiatus sur les attentes. Pour certaines de ces femmes, leur demande d'aide financière est en effet souvent couplée à une demande de soutien en terme de (ré)insertion professionnelle et en terme de condition-cadres permettant cette insertion professionnelle. Par ailleurs, on a vu que de nombreuses mères s'inscrivent dans des trajectoires d'émancipation (rejetant tant la tutelle et que dépendance financière vis-à-vis de leur conjoint). Notons aussi que plusieurs d'entre elles évoquent des expériences de violence conjugale. Le sentiment d'un hiatus sur ces attentes peut être une cause de non-recours. Ces résultats, bien que limité à peu de cas, pointe un problème structurel et poussent à encourager le développement de politiques en mesure de soutenir ces mères dans leur projets d'émancipation et de progression dans la hiérarchie sociale. Dans cette perspective, on peut recommander les mesures suivantes :

a. Renforcer l'accès aux formations qualifiantes/certifiantes, particulièrement pour les femmes les moins formées et les plus éloignées du marché du travail.
b. Prendre en compte la garde extrafamiliale des enfants dans les mesures d'accès à l'emploi et à la formation et garantir une offre de place de garde adaptée à ces publics.

c. Permettre le soutien aux projets d'autonomisation financière des femmes, indépendamment du revenu de leur conjoint.
d. Communiquer dès les premiers contacts sur les prestations non-financières, particulièrement aux personnes ayant des enfants (et plus encore aux mères).
e. Renforcer l'orientation vers des associations spécialisées sur des thèmes concernant directement ces mères (femmes, mères célibataires, femmes migrantes, violence conjugale, garde enfants, etc.), et la collaboration avec ces associations.

7. Bibliographie

Achermann, C. H., & Gass, S. (2003). *Stattburgerschaft und soziale Schliessung. Eine rechtsethologische Sicht auf die Einbürgerungspraxis der Stadt Basel*. Zürich: Seismo.

Ambroso, M., Efionayi-Mäder, D., & Ruedin, D. (2017). *Accès aux prestations miunicipales de proximité : collectivités migrantes dans les quartiers de la Ville de Genève. SFM Studies 66*. Neuchâtel: Université de Neuchâtel, Swiss Forum for Migration.

Ambruso, M., Efionayi-Mäder, D., & Ruedin, D. (2017). *Accès aux prestations municipales de proximité : collectivités migrantes dans les quartiers de la Ville de Genève. SFM Studies n° 66*. Neuchâtel, Suisse: Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).

Amos, J., Jaunin, A., Le Roy-Zen Ruffinen, O., Lurin, J., Petrucci, F., & Pillet, M. (2006). *Relever les défis de la société de l'information. Les compétences de base des adultes dans la vie quotidienne. Rapport genevois de l'enquête internationale ALL 2003*. Genève: Service de la recherche en éducation (SRED).

Amroun, I., & Buchet, D. (1997). Les indus sur prestations familiales. Des causes diverses et une difficile régulation. *Revue des Politiques Sociales et Familiales, 49*, 77-91.

Andersen, J. G., & Bjørklund, T. (1990). Structural Change and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway. *Acta Sociologica, 33*(3), 195-217.

Armingeon, K., & Bonoli, G. (Eds.). (2006). *The politics of postindustrial wefare states. Adapting post-war social polices to new social risks*. Abingdon, U.K.: Routledge.

Bachmann, L. (2009). *De l'argent à soi. Les préoccupations sociales des femmes à travers leur rapport à l'argent*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

Bachmann, R., Müller, F., & Balthasar, A. (2004). Guichet social. Rapport de recherche n°1/05. In. Berne, Suisse: Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Barbier, J.-C. (2008). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. *La Vie des idée [on line]*, https://laviedesidees.fr/Pour-un-bilan-du-workfare.html.

Barbier, J.-C. (2013). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. In R. Castel & N. Duvoux (Eds.), *L'avenir de la solidarité* (pp. 43-64). Paris: PUF.

Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality, 10*(3), 375-395.

Bari, J.-P., & Cuénoud, F. s. (1999). *Jalons pour une politique familiale à Genève*. Genève: Direction générale de l'action sociale.

Barton, D., & Hamilton, M. (2010). La littératie : une pratique sociale. *Langage et Société, 3*(133), 45-62. doi:10.3917/ls.133.0045

Bauer, M. W., & Gaskell, G. (1999). Towards a Paradigm for Research on Social Representations. *Journal for the Theory of Social Behaviour, 29*(2), 163-186. doi:doi:10.1111/1468-5914.00096

Becker, I., & Hauser, R. (2005). *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht- Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*. Berlin: Edition Sigma.

Beltran, G. (2017). Explications et modes de justification du renoncement aux soins dans une population ruralo-agricole. Rôles et ajustements d'un modèle de masculinité traditionnelle. *Recherches Sociologiques et Anthropologiques, 48*(1), 87-107.

Bertaux, D. (Ed.) (1981). *Biography and society: the life history approach in the social sciences*. Berverly Hills, CA: Hardbound.

Bertozzi, F., Bonoli, G., & Gay-des-Combes, B. (2008). *La réforme de l'État social en Suisse.* Lausanne: Le Savoir Suisse.

Bodenmann, P., Jackson, Y., & Wolff, H. (Eds.). (2018). *Vulnérabilités, équité et santé*. Chêne-Bours, Suisse: RMS éditions/Médecine et Hygiène.

Bolzman, C. (2016). Analyser les migrations pour comprendre les processus contemporains de précarisation. *Migrations - Société, 28*(164), 99-113.

Bolzman, C., Poncioni-Derigo, R., Rodari, S., & Tabin, J.-P. (2004). *La précarité contagieuse. Les conséquences de l'aide sociale sur le statut de séjour des personnes de nationalité étrangères : l'exemple des cantons de Genève et Vaud*. Lausanne, Suisse: IES édition.

Bolzman, C., Pongioni, R., Rodari, S., & Tabin, J.-P. (2002). *La précarité contagieuse*. Genève et Lausanne: IES / Cahiers de l'Eesp.

Bonoli, G. (2005). The Politics of the New Social Policies : Providing Coverage angainst New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy and Politics, 33*(3), 431-449.

Bonoli, G. (2012, 6-8 septembre). *The postindustrial employement problem and active labour market policy.* Paper presented at the 10th ESPAnet annual conference, Edinburgh.

Bonoli, G., & Berclaz, M. (2007). Besoins sociaux et prestations d'aide sociale en ville de Genève. Eléments pour une réorientation des aides communales. In. Lausanne, Suisse: Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP).

Bonoli, G., & Bertozzi, F. (Eds.). (2008). *Les nouveaux défis de l'État social*. Berne, Suisse: Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften (SGVW).

Bonoli, G., Bertozzi, F., & Gay-des-Combes, B. (2005). *La réforme de l'État social en Suisse : vieillissement, emploi, conflit travail-famille*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Bonoli, G., & Champion, C. (2015). *L'accès des familles migrantes défavorisées à l'accueil collectif préscolaire : Où et comment investir ?* Lausanne: Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

Bonvin, J.-M., & Dif-Pradalier, M. (2011). A capability approach to public policies for marginalized youth. The case of FORJAD in the canton of Vaud. *Revue Suisse de Travail Social, 2*, 47-63.

Bonvin, J.-M., & Nadai, E. (2012). La question de "l'abus" dans le travail social et les politiques sociales. *Revue Suisse de Travail Social, 13*(numéro spécial).

Bozec, G., & Réguer-Petit, M. (2015). Les femmes plus vulnérables, mais résistantes. In C. Braconnier & N. Mayer (Eds.), *Les inaudibles. Sociologie politique des précaires* (pp. 235-272). Paris: Presses de Science Po (P.F.N.S.P.).

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology, 3*(2), 77-101. doi:10.1191/1478088706qp063oa

Bresson, M. (2003). Le lien entre santé mentale et précarité sociale : une fausse évidence. *Cahiers Internationaux de Sociologie, 2*(115), 311-326.

Bridji, S., & Tabin, J.-P. (2016). *Analyse des effets de seuil dans le dispositif genevois des prestations sociales sous condition de ressources. Rapport de Recherche N°80708*. Lausanne: EESP.

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

Brown, T. (2008). Design Thinking *Harvard Business Review*(June), 84-92.

Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2011). A new targeting - a new take-up ? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. *Empirical Economics, 43*(2), 565-580.

Burton-Jeangros, C. (2016). *Trajectoires de santé, inégalités sociales et parcours de vie*. Berne, Suisse: Académie suisse des sciences humaines et sociales.

Bütschi, D., & Cattacin, S. (1994). *Le modèle suisse du bien-être*. Lausanne: Réalité sociale.

Calabresi, G., & Bobbitt, P. (1978). *Tragic Choices*. New York, NY, US: Norton.

Carreri, A. (2014). Fatherhood and precarious work: a supporting realtion between systems of meanings. *International Journal of Gender Studies, 3*(6), 87-115.

Cattacin, S. (1996). Organiser les solidarités. La construction du bien-être par l'interface public-privé en Europe. In M.-H. Soulet (Ed.), *Crise et recomposition des solidarités. Vers un nouvel équilibre entre État et société civile* (pp. 53-93). Fribourg: Presses Universitaires.

Cattacin, S. (2006). Retard, rattrapage, normalisation. L'État social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale. *Studien und Quellen, 31*, 49-78.

Cattacin, S., & Bütschi, D. (1993). *Le modèle suisse du bien-être*. Lausanne: Réalité Sociale.

Cattacin, S., & Domenig, D. (2014). Healthcare and Social Services in the Face of Complex and Plural Identities. *Intersectionalities: A Global Journal of Social Work Analysis Research, Polity, and Practice, 3*, 24-38.

Cattacin, S., Gianni, M., Mänz, M., & Tattini, V. (2005). Workfare, citoyenneté et exclusion sociale. In M. Coutu (Ed.), *Droits fondamentaux et citoyenneté - Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire ?* (pp. 364-383). Montréal: Edition Themis.

Cattacin, S., & Naegeli, P. (2014). Vulnerable Migrants. Coping Strategies and Multiple Paths to Social Exclusion. In C. Ranci, T. Brandsen, & S. Sabatinelli (Eds.), *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Time of Crisis* (Vol. Plagrave Macmillan, pp. 244-270). London.

Cattacin, S., & Renschler, I. (2008). Barrières d'accès à la santé. Réponses urbaines à l'exclusion. In C. Christoph & L. von Mandach (Eds.), *Sur la corde raide. Intégration et exclusion dans l'assistance sociale* (pp. 141-148). Zürich, Suisse: Seismo.

Chauveaud, C. (2013). Les « baromètres du non-recours » : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits. [Identifying Indicators of Failures to Exercise Rights: Local Experiments on Access to Rights]. *Informations sociales, 178*(4), 63-70.

Chauveaud, C., & Warin, P. (2016). *Agir sur le non-recours aux droits. Une Formation-Action du CCAS de la Ville de Grenoble.* Grenoble, France: Observatoire des non-recours aux droits et services.

Colombo, A., & Knüsel, R. (2014). Un guichet social pour faciliter l'accès aux prestations. In R. Knüsel & A. Colombo (Eds.), *Accessibilité et non-recours aux services publics* (pp. 96-107). Bruxelles, Belgique: Les Politiques Sociales.

Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (CSIAS). (2005 / 2016). *Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Recommandations à l'intention des autorités d'aide sociale des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées (4e édition, compléments 12/2016)* (4e ed.). Berne: CSIAS.

Connell, R. W., & Messerschmidt, J. W. (2015). Faut-il repenser le concept de masculinité hégémonique ?Traduction coordonnée par Élodie Béthoux et Caroline Vincensini. *Terrains & travaux, 27*(2), 151-192.

Conseil économique et social (CES). (2000). *Relations État / monde associatif. Organisation du partenariat. Cahier N°1, Modèle d'analyse*. Genève: CES.

Cooper, K., & Stewart, K. (2013). *Does Money affect children's outcomes ? A sytematic review*. York, United Kingdom: Joseph Rowntree Foudation.

Crettaz, E. (2018). La pauvreté laborieuse en Suisse : étendue et mécanismes. *Social Change in Switzlerland*(15). doi:10.22019/SC-2018-00005

Crettaz, E., & Bonoli, G. (2015). *Profil, public cible et efficience des associations d'action sociale privées faisant partie du CAPAS. Rapport final du projet de recherche*. Genève: Haute Ecole de Travail Social (HETS).

Crettaz, E., Jankowski, T., Priester, T., Ruch, T., & Schweizer, L. (2009). *Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse*. Neuchâtel, Suisse: Office Fédéral de la Statistique (OFS).

Dalgalarrondo, S., Urfalino, P., & Jacobs, A. (2002). Tragic choice, controversy, and public decision-making : the case in France of random selection of AIDS patients for treatment ("lot-drawing"). *Revue française de sociologie, 43*(1), 3-40.

Daly, M. (2002). *Access to Social Rights in Europe*. Strasbourg, France: European Council.

Dannefer, D. (2003). Cumulative advantage/disadvantage and the life course: Cross-fertilizing age and social science theory. *Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences, 58*(6), S327-S337. doi:10.1093/geronb/58.6.S327

de Certeau, M. (1980). *L'invention du quotidien. Tome 1 : Arts de faire*. Paris: UGE.

de Gaulejac, V., Blonfel, F., & Taboada-Leonetti, I. (2014). *La lutte des places: insertion et désinsertion*. Paris: Desclée De Brouwer.

Delcroix, C. (2005). *Ombres et lumières de la famille Nour. Comment certains résistent face à la précarité*. Paris: Payot, PBP.

Département de la cohésion sociale et de la solidarité. (2013). *Assies de la Précarité. 17-18 octobre 2013*. Genève: Département de la cohésion sociale et de la solidarité.

Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). (2016). *Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016*. Fribourg: DSAS.

Direction générale de l'action sociale. (2016). Rapport sur la pauvreté dans le Canton de Genève. In. Genève, Suisse: Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé.

Direction générale de l'action sociale (DEAS). (2016). *Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève - 2016*. Genève, Suisse: Département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (DSES) & Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales.

Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil.

Dubois, V. (2015). *La vie au guichet. Administrer la misère*. Paris: Point.

Duvoux, N. (2009). *L'autonomie des assistés*. Paris: Presses Universitaires de France.

Duvoux, N. (2010). Repenser la culture de la pauvreté. *La Vie des idées*, https://laviedesidees.fr/Repenser-la-culture-de-la-pauvrete.html.

Eurofound. (2015). *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound).

European Commission. (2006). *Exit from and non-take up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary. EXNOTSA, Final report*. Luxembourg: EU Research on Social Science and Humanities, Office for Offical Publications of the European Communities.

EuroQoL Group. (1990). EuroQol - A new facility for the measurement of health-related quality of life. *Health Policy, 16*(3), 199-208. doi:10.1016/0168-8510(90)90421-9

Evaluanda. (2008). *Document de référence de l'action communautaire du Service social de la Ville de Genève*. Genève: Evaluanda.

Evers, A. (1990). Shifts in the Welfare Mix – Introducing a New Approach for the Study of transformations in Welfare and Social Policy. In A. Evers & H. Wintersberger (Eds.), *Shifts in the Welfare Mix* (pp. 7-29). Frankfurt am Main / Boulder, CO: Campus/Westview.

Fauchère, Y. (2016). *Aide sociale et fin du droit au séjour*. Yverdon-les-Bains: Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS).

Fédération Nationale Aide Accompagnement & Soins à la Personne. (2017). Pourquoi les personnes fragiles renoncent-elles de plus en plus à l'aide à domicile ? In. Paris, France: Adjuvance.

Ferreira, C., & Frauenfelder, A. (2007). Les « saboteurs sympathiques » de l'assistance publique. Entretien avec Laurence Ossipow et Isabelle Csupor. *Carnets de bord de sciences humaines, 13*, 61-67.

Festinger, L. (1954). A theory of social comparison processes. *Human Relations, 7*(2), 117-140.

Fieulaine, N., Apostolidis, T., & Olivetto, F. (2006). Précarité et troubles psychologiques : l'effet médiateur de la perspective temporelle. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale, Numéro 72*(4), 51-64. doi:10.3917/cips.072.0051

Fluder, R., & Stremlow, J. (1999). *Armut und Bedürftigkeit in der Schweiz. Herausforderung für das kommunale Sozialwesen [Pauvreté et indigence. Un défi pour l'aide sociale communale]*. Berne, Suisse: Hauptverlag.

Folkman, S. (2011). *The Oxford Handbook of Stress, Health, and Coping*. New York, NY, US: Oxford University Press.

Fraser, N. (2011). *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*. Paris: La Découverte.

Fraser, N., & Gordon, L. (1994). Genealogy of « Dependancy ». *Signs, 19*(2), 309-336.

Frauenfelder, A., & Togni, C. (2007). Les "abus" à l'aide sociale : une rhétorique au coeur du gouvernement de la misère. *Carnets de Bord en Sciences Humaines, 13*, 43-55.

Frick, J. R., & Groh-Samberg, O. (2007). *To claim or not to claim: Estimating non-take-up of social assistance in Germany and the role of measurement error*. Paper presented at the DIW Berlin 734, Berlin, German Institute for Economic Research.

Friedrichsen, J., König, T., & Renke, S. (2016). *Welfare stigma in the lab : evidence of social signaling. Discussion paper SP II 2016-2018*. Berlin: WZB Berlin Social Science Center.

Fuchs, M. (2007). *Social assistance - No, thanks ? Empirical analysis of non-takeup in Austria 2003. EUROMOD Working Paper No. EM4/07*.

Gal, S. (2004). A Semiotic of the Public/Private Distinction. In J. W. Scott & D. Keates (Eds.), *Going Public. Feminism and the Shifting Boundaries of the Private Sphere* (pp. 261-267). Urbana et Champaingn: University of Illinois Press.

García-Calvente, M. d. M., Hidalgo-Ruzzante, N., del Río-Lozano, M., Marcos-Marcos, J., Martínez-Morante, E., Maroto-Navarro, G., . . . Gil-García, E. (2012). Exhausted women, tough men: a qualitative study on gender differences in health, vulnerability and coping with illness in Spain. *Sociology of Health & Illness, 34*(6), 911-926. doi:doi:10.1111/j.1467-9566.2011.01440.x

Gilbert, N. (2004). *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsability*. Oxford: Oxford University Press.

Giraud, O., & Lucas, B. (2006). Les relations entre État et familles dans le soin aux personnes dépendantes en Suisse. *Sécurité Sociale. CHSS, 5*, 238-241.

Giraud, O., & Lucas, B. (2009). Le renouveau des régimes de genre en Allemagne et en Suisse: bonjour "néo-maternalisme"? *Les Cahiers du Genre, 1*(46), 17-46.

Giraud, O., & Lucas, B. (2013). La reconnaissance du travail de care: Une médiation entre proches de malades d'Alzheimer et intervenant-es au domicile. In M. Modak & J.-M. Bonvin (Eds.), *Reconnaitre le care* (pp. 119-137). Lausanne: Cahiers de l'eesp.

Giraud, O., & Lucas, B. (2014). Overcoming Privacy Preserving Federalism: A multiscalar approach to the Swiss and German shifts in Gender Regime. *Fédéralisme Régionalisme [En ligne], Volume 14 : Étudier les systèmes fédéraux à travers le prisme du genre.* https://popups.uliege.be:443/1374-3864/index.php?id=1392.

Giraud, O., & Lucas, B. (2018). L'innovation sociale dans des espaces fragmentés. Entre rationalité en valeur et rationalité instrumentale. Le cas des démences dans les soins à domicile en Allemagne et en Suisse. *Politiques & Management Public, 31*(1), 69-86.

Gönczy, M. (2003). *Genève : plus qu'un seul revenu déterminant ! Les dossiers du mois de l'ARTIAS : Octobre*. Yverdon-les-Bains: ARTIAS.

Gouilhers Hertig , S., Schindler, M., Roduit, S., & Lucas, B. (2017). La standardisation des prodédures éthiques est-elle toujours éthique ? In C. Burton-Jeangros (Ed.), *L'éthique (en) pratique : la recherche en sciences sociales. Sociograph n° 34* (pp. 41-50). Genève: Université de Genève.

Graham, H. (2009). *Understanding health inequalities*. London, UK: McGraw-Hill Education.

Granovetter, M. (1974). *Getting a Job. A Study of Contact and Careers*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hamazaoui, M. (2005). Émergence et logiques de la politique d'activation du social et de l'emploi. *Pensée Plurielle, 2*(10), 19-28.

Hamel, M.-P. (2006). Les transformations de l'État-providence néelandais et l'accès aux droit sociaux. L'exemple de la municipalité d'Amsterdam. *Revue des Politiques Sociales et Familiales, 86*(55-63).

Hamel, M.-P., & Warin, P. (2010). Non recours (non take up). In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet. (Eds.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 383-390). Paris, France: Les Presses de Science Po.

Harrington, M. (2012). *The other America. Poverty in the United States*. New-York, NY: Scribner.

Haut Comité de la Santé Publique. (1998). La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé In. Rennes, France: Éditions ENSP.

Henchoz, C. (2017). Les réformes de la prévoyance vieillesse vers plus d'égalité et leurs conséquences ambivalentes sur les rapports de genre à la retraite : l'exemple de la Suisse. *Enfances, Famille, Générations, 27*, [en ligne], http://journals.openedition.org/efg/1349.

Henchoz, C., & Coste, T. (2016). Santé et (sur)endettement : quels liens ? *REISO. Revue d'Information Sociale*, 1-5.

Hermanowicz, J. C. (2002). The Great Interview : 25 Strategies for Studying People in Bed. *Qualitative Sociology, 25* (4), 479-499.

Hernes, H. (1988). The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women. In K. Jones & A. Jonasdottir (Eds.), *The Political Interests of Gender* (pp. 187-213). Newbury Park, CA: Sage.

Hoggart, R. (1970). *La culture du pauvre*. Paris: Editions de Minuit.

Horber-Papazian, K., Keuffer, N., Klaus, J., & Wirths, D. (2015). *Evaluation du secteur communautaire du Service social de la Ville de Genève. Rapport final*. Lausanne: Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP).

Hümbelin, O. (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Social Sciences Working Paper No. 21*. Bern: University of Bern.

Jackson, Y., Burton-Jeangros, C., & Ferro-Luzzi, G. (2018). *Résultats de la première année d'investigation de l'étude Parchemins*. Paper presented at the Vivre sans papiers: parcours, emploi et santé. Symposium dans le cadre du projet de recherche Parchemins, Genève. https://www.unige.ch/sciences-societe/socio/fr/recherche/projet-parchemins/symposium-parchemins/

Janesick, V. (2000). The choregraphy of qualitative research design :Minuets, improvisation and cristalliszation. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (2e ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Kaufmann, A., & Zellweger, E. (2016). *Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI. Evaluation des effets de la loi*. Genève: Evaluanda.

Kayser, H. A., & Frick, J. R. (2000). *Take it or leave it: (Non-) Take-up behavior of social assistance in Germany*. Paper presented at the DIW Berlin 210, Berlin, German Institute for Economic Research.

Kellerhals, J., & Widmer, E. (2012). *Familles en Suisse. Les nouveaux liens. Lausanne* (2e ed.). Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Kellerhals, J., & Widmer, E. D. (Eds.). (2005). *Familles en Suisse: les nouveaux liens*. Lausanne, Suisse: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.

Kirsch, I. (2001). The International Adult Literacy Survey (IALS): Understanding What Was Measured. In. Princetion, NJ, US: Educational Testing Services.

Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Chavannes-près-Renens, Suisse: Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP).

Knöpfel, C., Frei, P., & Jannet, S. (2016). Les œuvres d'entraide et l'aide sociale publique – de la complémentarité à la subsidiarité ? Etude mandatée par Caritas Suisse, l'Armée du Salut et la Croix-Rouge suisse. In.

Knüsel, R., & Colombo, A. (2015). Non-recours : les raisons du mutisme actuel. *Revue REISO, 19 mars 2015*.

Lazarus, R. S. (1993). Coping theory and research: past, present, and future. *Psychosomatic Medicine, 55*(3), 234-247.

Lazarus, R. S., & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. New York, NY, US: Springer.

Lazzeri, C., & Caillé, A. (2004). La reconnaissance aujourd'hui. Enjeux théoriques, éthiques et politiques du concept. *Revue du MAUSS, 23*, 88-115.

Lecomte, T., Mizrahi, A., & Mizrahi, A. (1996). Précarité sociale : cumul des risques sociaux et médicaux. Enquête sur la santé et les soins médicaux, France 1991-1992. In. Paris, France: Centre de recherche d'étude et de documentation en économie de la santé (CREDES).

Lefcourt, H. M. (1991). Locus of control. In *Measures of personality and social psychological attitudes.* (pp. 413-499). San Diego, CA, US: Academic Press.

Leresche, F., & Tabin, J.-P. (2016). Non recours et travail social. *Actualité sociale, 65*, 18-19.

Leu, R., Burri, S., & Priester, T. (1997). *Lenbesequalität and Armut in der Schweiz*. Berne, Suisse: Haupt.

Levy, R. (2010). *La structure sociale de la Suisse*. Lausanne: Le Savoir Suisse.

Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy, 2*(3), 159-173.

Lewis, J. (2003). Designing issues. In J. Ritchie & J. Lewis (Eds.), *Qualitative Research Practice* (pp. 47-76). London: Sage.

Lewis, O. (1963). *Les Enfants de Sanchez*. Paris: Gallimard.

Liechti, A., & Nydegger Lory, B. (2016). *Rapports sur les familles, lignes directrices et concepts élaborés dans les cantons. Rapport final*. Berne: Bureau d'études politiques du travail et de politique sociale (BASS).

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individuel in Public Services*. New York, NY, US: Russel Sage Foundation.

Luborsky, M. R. (1994). The identification and analysis of themes and patterns. In *Qualitative methods in aging research.* (pp. 189-210). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.

Marmot, M. G. (2005). Social determinants of health inequalities. *The Lancet, 365*(9464), 1099-1104. doi:10.1016/S0140-6736(05)71146-6

Marmot, M. G., & UCL Institute of Health Equity. (2013). *Review of social determinants and the health divide in the WHO European Region: Final report* (0140-6736). Copenhagen, Denmark: WHO Regional Office for Europe.

Martin, N. (2002). Les politiques sociales suisses en faveur des femmes. Quelques explications au tournant des années 1990. *Revue Suisse de Science Politique, 8*(3/4), 61-83.

Mazet, P. (2014). *L'analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques.* Paper presented at the 4ème Biennale de la Recherche en action sociale, Bourg en Bresse.

Mazet, P. (2015). Démarche baromètre du non-recours. Communauté de communes Pays de Van. Rapport de synthèse. In. Grenoble, France: Odenore / UJF-Floralis.

Mazet, P. (2017). Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : Les coûts cachés de la dématérialisation administrative. *Revue française de service social, 261*(1), 41-47.

McKee, M., Reeves, A., Clair, A., & Stuckler, D. (2017). Living on the edge: precariousness and why it matters for health. *Archives of Public Health, 75*, 13. doi:10.1186/s13690-017-0183-y

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, & Haut Comité de la santé publique. (1998). *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé*. Rennes, France: Haut comité de la santé publique.

Modak, M., Martin, H., & Keller, V. (2013). Le travail social entre émancipation et normalisation : une voie étroite pour les approches féministes. *Nouvelles Questions Féministes, 32*(2), 4-13. doi:10.3917/nqf.322.0004

Modak, M., Messant, F., & Keller, V. (2013). Les normes d'une famille « juste » dans les interventions des assistantes et assistants sociaux de l'aide sociale publique. *Nouvelles Questions Féministes, 32*(2), 57-72. doi:10.3917/nqf.322.0057

Molinier, P. (2000). Virilité défensive, masculinité créatrice. *Travail, Genre et Sociétés, 3*(1), 25-44.

Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (Eds.). (2013). *Towards a Social Investment Welfare State ? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, UK: Policy Press.

Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

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

Niklowitz, M., & Suter, C. (2002). *Complément à l'étude nationale sur la pauvreté: Analyse des problèmes cumulés* Neuchâtel, Suisse: Office Fédéral de la Statistique.

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI). (2018). *L'aide sociale, entre contre-prestation et insertion professionnelle. Une étude sur les activités de réinsertion (AdR) à Genève*. Genève: OASI.

Office Cantonal de la Statistique. (2007). Enquête internationale sur la littératie et les compétences des adultes (ALL). Principaux résultats pour le canton de Genève.

Office Cantonal de la Statistique. (2014). Les ménages dans le canton de Genève. Résultats du relevé structurel 2011. *Communications Statistiques, 48*, 1-18.

Office Cantonal de la Statistique. (2016). *Enquête sur les familles et les génération 2013. Résultats pour le canton de Genève*. Genève, Suisse: OCSTAT.

Office Cantonal de la Statistique. (2017). *Population du Canton de Genève selon l'origine et le statut migratoire. Résultats 2012-2014 et évolution depuis 1960*. Genève, Suisse: OCSTAT.

Office Fédéral de Statistique. (2017). *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2017*. Neuchâtel, Suisse: Office Fédéral de la Statistique (OFS).

Office Fédéral de Statistique. (2019). Risque de pauvreté. Retrieved from https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/pauvrete-et-privations-materielles/risque-de-pauvrete.html

Office Fédéral de Statistique (OFS). (2013). *État de santé, renoncement aux soins et pauvreté. Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2011*. Neuchâtel, Suisse: Office Fédéral de la Statistique (OFS).

Office Fédéral de Statistique (OFS). (2014). Aide sociale 2014: indicateur de pauvreté et taux d'aide sociale au sens large. https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.gnpdetail.2016-0676.html

Ogien, R. (2017). *Mes milles et une nuits. La maladie comme drame et comme comédie*. Paris: Albin Michel.

Olivier de Sardan, J.-P. (2008). *La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques de l'interprétation socio-anthropologique*. Louvain-La-Neuve: Academia-Bruylant.

Organisation Mondiale de la Santé. (1946). *Constitution de l'Organisation Mondiale de la Santé*. New York, NY, US: OMS.

Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review, 58*(3), 303-328.

Palier, B., & Martin, C. (Eds.). (2008). *Reforming the Bismarckian welfare systems*. Malden, MA, US: Wiley-Blackwell.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Paugam, S. (1991). *La disqualification sociale*. Paris: Presses Universitaires de France.

Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: Presses Universitaires de France.

Perneger, T. V., Combescure, C., & Courvoisier, D. S. (2010). General population reference values for the French version of the EuroQol EQ-5D Health Utility Instrument. *Value in Health, 13*(5), 631-635. doi:10.1111/j.1524-4733.2010.00727.x

Potvin, L., Moquet, M.-J., & Jones, C. M. (2010). Réduire les inégalités sociales en santé. In. Saint-Denis, France: Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

Riphahn, R. T. (2001). Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits. *Review of Income and Wealth, 47*(3), 379-398.

Rode, A. (2010). *Le non-recours aux soins des populations précaires. Constructions et réceptions de normes.* (Thèse de Doctorat), Université Pierre Mendès France, Grenoble, France.

Rossiaud, J. (2007). *Outils pour l'action socio-sanitaire communautaire de proximité en Ville de Genève : une triple approche*. Genève: Les Idées.

Rossini, S., & Favre-Baudraz, B. (2004). *Les oubliés de la protection sociale*. Lausanne, Suisse: Éditions Réalités Sociales

Rotter, J. B., Chance, J. E., & Phares, E. J. (1972). *Applications of a social learning theory of personality*. new York, Ny, US: Holt, Rinehart & Winston.

Royer, B., Gusto, G., Vol, S., Arondel, D., Tichet, J., & Lantieri, O. (2010). Situations de précarité, santé perçue et troubles anxiodépressifs : une étude dans 12 centres d'examens de santé. *Pratiques et Organisation des Soins, 41*(4), 313-321. doi:10.3917/pos.414.0313

Sanchez-Mazas, M., Efionayi-Mäder, D., Maggi, J., Achermann, C., Schaër, M., Roca I Escoda, M., & Coumou-Stants, F. (2011). *La construction de l'invisibilité. Les conséquences de la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*. Genève: Editions ies.

Sennett, R. (2011). *Respect. De la dignité de l'homme dans un monde d'inégalité*. Paris: Fayard.

Sgier, L., & Barbara, L. (2018). Citoyenneté politique et reconnaissance dans la vieillesse dépendante. *Gérontologie et société., 40*(157), 151-164.

Siblot, Y. (2006). 'Je suis la secrétaire de la famille !'. La prise nen charge féminine des tâches administratives entre subordination et ressource. *Genèses, 3*(64), 46-66.

Simmel, G. (2009). *Le pauvre*. Paris: Editions Allia.

Skocpol, T. (Ed.) (1995). *Social policy in the United States*. Princeton, NJ, US: Princeton University Press.

Spicker, P. (2017). *What's Wrong with Social Security Benefits ?* . Bristol, UK: Policy Press.

Staerklé, C., Delay, C., Gianettoni, L., & Roux, P. (2007). *Qui a droit à quoi ? Représentation et légitimation de l'ordre social*. Genoble: Presses Unievrsitaires de Grenoble.

Strauss, A., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.

Struffolino, E., & Bernardi, L. (2017). *Vulnerability of Lone Mothers over the lives course in Switzlerand. Working paper N°60*. Lausanne: NCCR-LIVES.

Studer, B. (1996). L'État, c'est l'homme. Politique, citoyenneté et genre dans le débat autour du suffrage féminin après 1945. *Revue Suisse d'Histoire, 46*, 356-382.

Studer, M., Hadziabdic, S., & Ritschard, G. (2015). *Analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droits dans le canton de Genève*. Genève: Institut d'études démographiques et des parcours de vie, Faculté des sciences de la société, Université de Genève.

Stutz, H., Bannwart, L., Abrassart, A., Rudin, M., Legler, V., Goumaz, M., . . . Dubach, P. (2016). Kommunale Strategie, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Forschungberich Nr. 4/17. In. Berne, Suisse: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

Tabin, J.-P. (1995). *Sur les chemins de l'assistance. Usages et représentations de l'assistance*. Lausanne: Edition La Passerelle.

Tabin, J.-P. (2009). La dénonciation des « abus ». In F. Masnata, J. Meizoz, & J.-M. Dolivo (Eds.), *La Suisse à droite sans limite ?* (pp. 51-68). Vevey: Editions de l'Aire.

Tabin, J.-P., & Leresche, F. (2016). Le non-recours aux prestations sociales, ce mystère. *Revue REISO, 30 mai 2016*.

Tabin, J.-P., & Probst, I. (2012). L'impensé du discours sur l'abus. *Revue Suisse de Travail Social, 13*, 51-63.

Taylor-Gooby, P. (Ed.) (2004). *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Tayor-Gooby, P. (2013). Why Do People Stimatize the Poor at a Time of Rapidly Increasing Inequalitiey, and Wath Can be Done About It ? *The Political Quarterly, 84*(1), 31-42.

Thompson, S. (2006). *The Political Theory of Recognition. A Critical Introduction*. Cambridge: Polity Press.

Tronto, J. C. (1993). New-York, London: Routledge.

Van Mechelen, N., & Van Der Heyden, M. (2017). *La lutte contre le non-take up: un inventaire des mesures de politiques et réflexions à la lumière de la littérature scientifique et des expériences de politique au Royaume-Uni et en Suède. TAKE Policy Brief 1*. Antwerp: Herman Deleeck Center for Social Policy, University of Antwerp.

van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy, 1*(1), 15-30. doi:10.1177/095892879100100103

van Oorschot, W. (1995). *Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.

van Oorschot, W. (1996). Les causes du non-recours. Des responsabilités largement partagées. *Recherches et Prévisions, 43*(3), 33-49.

van Oorschot, W. (1998). Failing selectivity: On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In H.-J. Andress (Ed.), *Empirical poverty research in a comparative perspective* (pp. 101-132). Farnham: Ashgate Publishing Limited.

van Oorschot, W., & Math, A. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et Prévisions, 43*(1), 5-17.

Vasserot, C. (2012). *Investigation sur le report des charges entre l'État et les associations composant le CAPAS*. Genève: CAPAS.

Wallerstein, N., & Bernstein, E. (1994). Introduction to community empowerment, participatory education and health. *Health Education Quarterly,, 21*(2), 141-148.

Warin, P. (2006). *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble: Presse Universitaires de Grenoble.

Warin, P. (2008). Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un vivre hors droits. *Vie Sociale, 1*, 1-11.

Warin, P. (2010a). Ciblage de la protection sociale et production d'une socité de frontières. Dossier "Files, Frontières sociales, frontières culturelles, frontières techniques". *SociologieS (online), http://sociologies.revues.org/3338*.

Warin, P. (2010b). *Le non-recours: définition et typologies*. Grenoble, France: Observatoire des non-recours et droits aux services.

Warin, P. (2011). *Le renoncement aux soins*. Paper presented at the Colloque DRESS-DSS, Paris, France.

Warin, P. (2012). Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours. In M. Jaeger (Ed.), *Usagers ou citoyens. De l'usage des catégires en acton sociale et médico-sociales* (pp. 117-136). Paris: Dunod.

Warin, P. (2014). Le non-recours aux prestations sociales : quelle critique du ciblage ? *Les politiques sociales, 3 & 4*, 12-23.

Warin, P. (2016a). Le non-recours aux droits sociaux, entre vulnérabilité sociale et citoyenneté active. *Cahiers Français*(390), 54-59.

Warin, P. (2016b). *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble, France: Presses Universitaires de Grenoble.

Warin, P. (2018). Ce que demande la nondemande. Autour du non-recours aux aides sociales. *La Vie des idées, 10*, 1-10.

Weber, M. (2003). *Economie et société. Tome 1. Les catégorie de la sociologie*. Paris: Pocket Agora.

Widmer, E. D., Roduit, S., & Zufferey Bersier, M. (2016). *Les familles de milieu populaire dans une commune genevoise. Intégration sociale et soutien à la parentalité*. Genève: Université de Genève.

Wills, T. A. (1981). Downward comparison principles in social psychology. *Psychological Bulletin, 90*(2), 245-271. doi:10.1037/0033-2909.90.2.245

Wolff, H., Gaspoz, J.-M., & Guessous, I. (2011). Health care renunciation for economic reasons in Switzerland. *Swiss Medical Weekly, 141*, w13165. doi:10.4414/smw.2011.13165

Wresinski, J. (1987). *Grande pauvreté et précarité économique et sociale - Journal officiel de la Républiique Française N°6*. Paris, France: Conseil Economique et Social.

Wyden, A. (2010). *Les prestations complémentaires familiales à Genève. Une réponse digne à la problématique des « working poors. Dossier de l'Artias, Janiver 2010*. Genève, Suisse: Direction générale de l'action sociale du canton de Genève.

Yaniv, G. (1997). Welfare fraud and welfare stigma. *Journal of Economic Psychology, 18*, 435-451.

Zaumseil, M., & Schwarz, S. (2014). Understandings of coping: A critical review of coping theories for disaster contexts. In M. von Vacano, S. Schwarz, G. B. Sullivan, & J. E. Prawitasari-Hadiyono (Eds.), *Cultural psychology of coping with disasters* (pp. 45-83). New York, NY, US: Springer.

Zienlinsky, A. (2010). L'éthique du care. Une nouvelle façon de prendre soin. *Etudes sur les Soins et le Service Infirmier, 2010/12*(413), 631-641.

8. Annexes

8.1. Synthèse de la littérature (2015)

Auteur.e.s	Année	Pays	Données	Années	Programme	Population	Taux de non recours
Moffitt	1983	USA	Panel Study of Income Dynamics	1976	Aid for Families with Dependent Children (AFDC)	Familles monoparentales	55%
Blank and Ruggles	1996	USA	Survey of Income and Program Participation (SIPP)	1986-1987	AFDC	Familles monoparentales	30 à 38%
Blank	1997	USA	Current Population Survey et données admin	1975-1985	AFDC	Familles avec enfants	10 à 40%
Kim and Mergoupis	1997	USA	SIPP	1976, 1988, 1989	AFDC	Travailleurs pauvres	46%
Fry and Stark	1989	UK	Family Expenditure Survey	1984	Supplementary Benefit	Totale	13 à 19%
Pudney et al.	2002	UK	Family Resource Survey	1997-2000	Income Support	Totale	34 à 35%
Bramley et al.	2000	Ecosse	Scottish House Condition Survey	1996	Income Support	Totale	30 à 50%
Terracol	2002	France	European Community Household Panel (ECHP)	1994-1996	RMI	Totale	62,9%
Hauser et al.	1981	Allem.	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)	1963, 1969, 1973	Social assistance	Totale	61, 45, et 48%, resp.
Hartmann	1985	Allem.	Enquête ad hoc auprès de 25'000 ménages	1979	Social assistance	Totale	48%
Hauser and Semrau	1990	Allem.	EVS	1983	Social assistance	Totale	30%
Neuman and Hertz	1998	Allem.		1991	Hilfe zum Lebensunterhalt	Totale	52,3 à 58,7%
Kayser and Frick	2000	Allem.	German socio-economic panel (SOEP)	1996	Hilfe zum Lebensunterhalt	Totale	62,9%
Riphahn	2001	Allem.	EVS	1993	Hilfe zum Lebensunterhalt	Totale	62,3%
Wilde and Kubis	2005	Allem.	Micro-simulation appliquée au Niedrigeinkommenspanel (NIEP)	n.a.	Sozialhilfe	Totale	43%

Auteur.e.s	Année	Pays	Données	Années	Programme	Population	Taux de non recours
Becker and Hauser	2005	Allem.	EVS, SOEP, et NIEP, et micro-simulation	n.a.	Sozialhilfe	Totale	66, 61, et 55% resp. / avec fortune: 45,50, 46% resp.
Frick and Groh-Samberg	2007	Allem.	Micro-simulation appliquée au SOEP	2002	Sozialhilfe	Totale	67%
Bruckmeier et Wiemers	2012	Allem.	Micro-simulation appliquée au SOEP	2005 à 2007	Sozialhilfe	Totale	58.4, 47.9, 45.8%, resp.
Fuchs	2007	Autriche	Micro-simulation EUROMOD appliquée aux données SILC	2003	Social assistance	Totale	56%, intervalle 45,8 à 69,6% selon les scénarios
van Oorschott	1995	Pays-Bas	Données spécifiques de Rotterdam et Nijmegen	1990	Special social assistance	Totale	53 à 63%
Virjo	2000	Finlande	Enquête épistolaire de l'Uni. de Turku	1995	Social assistance (Toimeentulotuski)	n.a.	60%
Bargain et al.	2012	Finlande	Données administratives et modules de micro-simulation	1996-2003	Social assistance	Totale	40 à 50%
Gustafsson	2002	Suède	n.a.	1985, 1997	Social assistance	Totale	70 à 80%
Matsaganis et al.	2010	Espagne et Grèce	Micro-simulation EUROMOD appliquée à SILC et au Greek Household Budget Survey	2005, 2004/2005	Means-tested retirement benefits	Retraités	Esp: 41,4%, Grèce: 63,2%

8.2. Séminaires régionaux sur le non-recours

https://www.hesge.ch/hets/seminaire-regional-non-recours-aux-droits-et-prestations-sociales

Objectifs. De nombreuses personnes ne bénéficient pas des prestations sociales pour lesquelles elles sont pourtant éligibles. Ce phénomène, qui se révèle plus fréquent que celui de « l'abus », reste sous-documenté en Suisse en comparaison européenne. Cependant, des chercheuses et chercheurs de Suisse romande commencent à investir cette question, tandis que les acteurs municipaux et cantonaux font preuve d'un intérêt croissant. Dans ce contexte, ce séminaire organisé par la HETS de Genève et l'Institut d'Etudes de la Citoyenneté, en lien avec l'Observatoire des non-recours de Grenoble, a pour but de soutenir une dynamique de recherche régionale sur le thème du non-recours aux droits et prestations sociales, tout en favorisant les échanges avec les acteurs sociaux et politiques du canton.

Enjeux. Le non-recours est un enjeu majeur pour l'action sociale comme pour la recherche. Ainsi, des personnes peuvent voir leur situation sociale ou leur état de santé s'aggraver lorsqu'elles attendent avant de solliciter une prestation ou renoncent à leurs droits. Par ailleurs, le niveau de complexité du système social comme ses lourdeurs administratives soulèvent un problème d'équité dans l'accès aux droits. Enfin, le non-recours met en question la capacité des États et des politiques sociales « actives » à favoriser l'intégration par la citoyenneté. A contrario, mieux connaître le non-recours, c'est s'outiller pour pouvoir répondre de manière intégrée aux attentes des populations, améliorer les coordinations au sein des réseaux et maîtriser les budgets publics.

Organisation. Le Séminaire Régional a été initié en octobre 2015 par la Haute école de travail social de Genève (HETS) à l'occasion du lancement du projet de recherche « Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Le cas des familles en situation de précarité » en lien avec la Haute école de santé de Genève (HEdS). Il bénéficie de la collaboration de l'Observatoire des non-recours aux droits et services de Grenoble (ODENORE), de l'Institut d'Etudes de la Citoyenneté (INCITE, Unige), ainsi que de la participation de l'Hospice général, du Service social de la Ville de Genève, de Caritas Genève et du CSP Genève.

Séminaires.

1er Séminaire sur le non-recours (28 octobre 2015)[164,165].

Précédé d'une conférence publique de Philippe Warin (Odenore, Grenoble, 27 octobre 2015)

2ème Séminaire sur le non-recours (6 décembre 2016)[166,167].

Précédé d'une conférence publique d'Héléna Revil (Odenore, Grenoble, 5 décembre 2015) et d'une table ronde avec Yves Jackson (CAMSCO, HUG), Claudine Burton-Jeangros (Département de sociologie, UNIGE) et Dominique Froidevaux (Caritas Genève), Catherine Ludwig, modératrice (Haute école de Santé - Genève)

3ème Séminaire sur le non-recours (21 mars 2018)[168]

164 https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/contribution/formation_de_base/Documents/travail_social/programme_seminaire_nonrecours_2015.10.28_geneve.pdf

165 https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/contribution/formation_de_base/Documents/travail_social/flyer_conf._warin.pdf

166 https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/contribution/formation_de_base/Documents/travail_social/programme_seuminaire_non-recours_2016.12.06_revu.pdf

167 https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/contribution/formation_de_base/Documents/travail_social/flyer_nonrecoursauxsoins_dec2016.pdf

168 https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/contribution/programme_3eme_seminaire_non-recours_0.pdf

8.3. Réflexions et propositions d'actions issues du 3ème séminaire régional sur le non-recours

Les premiers résultats des volets « le point de vue des familles » et « le point de vue des professionnels » ont été présentés le 21 mars 2018 lors 3ème séminaire sur le non-recours, une journée de restitution menée par la Haute Ecole de Travail Social et la Haute Ecole de Santé, avec la participation de l'Hospice Général, du Service social de la Ville de Genève, du Centre Social Protestant, de Caritas ainsi que de l'Observatoire des non-recours de Grenoble et l'Institut d'études de la Citoyenneté de l'Université de Genève. Cette journée a eu lieu le 21 mars 2018, à la Haute Ecole de Travail Social à Genève. Elle a réuni plus de 120 participant.e.s, issu.es du monde académique, associatif, administratif ainsi que le grand public intéressé à la thématique. La matinée a été consacrée à la présentation des résultats, qui ont été discutés, l'après-midi, au sein de quatre ateliers thématiques : « Non recours et migration » (0, p. 213), « Communiquer pour agir sur le non-recours » (8.3.2, p. 216), « Soutenir le recours au guichet » (8.3.3, p. 218) et « Non recours et santé » (8.3.4, p.220). La sélection de ces quatre thématiques s'est faite en relation avec les quatre partenaires du projet.

Les quatre organisations parties prenantes à l'étude (administrations publiques et associations) étaient représentées dans chaque atelier, permettant de restituer les manifestations sur le terrain du point de vue de chacune et de confronter les perspectives, dans une approche qui se voulait constructive. Par ailleurs, chaque atelier a inclus un.e membre de l'Observatoire des non-recours de Grenoble, dans le but d'ouvrir à une perspective extérieure au contexte genevois. La composition de l'atelier « Non recours et migration » a été élargie à deux représentants de la politique migratoire cantonale. Les objectifs des ateliers étaient 1) d'identifier des problématiques générales rencontrées par les institutions / associations et 2) d'amener des propositions d'action pour l'optimisation des pratiques (voir Annexe 8.2, p.212). Ces ateliers ont été animés par un.e représentant.e du monde académique spécialisé.e sur le thème. Un à deux rapporteurs (du Réseau d'analyse des politiques publique de la HETS (Reap) ou de l'Université de Genève) ont été chargés de prendre des notes sur le déroulement des discussions. Les ateliers ont donné lieu à des discussions élargies avec l'ensemble des participant.e.s (entre 10 et 40), pour la plupart des travailleuses ou travailleurs sociaux du cantons. Une synthèse de ce travail collectif est présentée dans cette section.

8.3.1. Non recours et migration

8.3.1.1 Objectifs

Dans le cadre ne notre enquête, 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: une perspective inimaginable. L'information d'un non-renouvellement éventuel du permis est transmise par les réseaux personnels, l'Hospice général ou l'Office Cantonal de la Population et des Migrations. Elle n'est pas vérifiée et personne ne cherche à la nuancer. La crainte d'un non-renouvellement du droit de séjour a des conséquences importantes en termes de souffrance psychique et de précarisation. Cette forme de non-recours a été identifiée par plusieurs acteurs du réseau social genevois, qui déplorent une dégradation des situations de ces familles en lien avec ce non-recours. Comment informer adéquatement les personnes concernées sur les risques liés à l'aide sociale ? Quelles solutions pour éviter que la situation de ces familles ne s'aggrave ?

8.3.1.2 Réflexions

Concernant le lien entre recours aux prestations sociales et statut migratoire, les points suivants ont été soulevés:

8.3.1.2.1 Restriction de l'accès aux droits sociaux qui est liée à la restriction de permis de séjour

Selon les participant.e.s il y a clairement eu, au cours des 20-25 dernières années, une restriction de l'accès aux droits sociaux, liée à la restriction de permis de séjour. Les éléments suivant émergent de la discussion :

La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (dont le deuxième volet des modifications entre en vigeur en 2019, note des auteurs) va durcir par exemple les conditions pour les bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) qui verront leur droit au regroupement familial limité.

Les réfugié.e.s sont moins sous pression que d'autres catégories concernant leur autonomie financière, car viennent d'arriver. Le permis F refugié peut se transformer en permis B s'il y a intégration et indépendance financière après 5 ans. Ces personnes vont donc renoncer à demander de l'aide sociale pour pouvoir faire venir leur famille.

Avec la nouvelle loi sur la naturalisation, il n'est plus possible d'être naturalisé.e en cas de perception de prestations d'aide sociale dans les trois ans précédant la demande.

Les pratiques de l'Office cantonal de la population et des migrations (OCPM) ont changé ces 2-3 dernières années : les migrant.e.s sont plus vite contacté.e.s par l'OCPM en cas de perception de prestations d'aide sociale que par le passé.

Dans les structures d'accueil « bas seuil », il y a beaucoup de migrant.e.s économiques qui viennent, car ne vont pas demander des prestations d'aide sociale par peur de perdre leur permis de séjour, et généralement on les envoie chez Caritas ou au CSP pour bénéficier de conseils juridiques.

Des nuances sont formulées : tout.e migrant.e percevant de l'aide sociale ne fait pas l'objet d'un contrôle par l'OCPM. Les ressortissant.e.s de l'UE qui vont à l'aide sociale font l'objet, il est vrai, d'un contrôle dans les plus brefs délais pour voir si la personne travaille, et si le taux d'activité est inférieur à 100% mais tout de même assez élevé, son permis ne sera pas révoqué. Il est relevé qu'aucune jurisprudence européenne ne peut pas dire quel taux d'activité et quel revenu qualifie un.e immigré.e de travailleur.se. Si par contre un.e ressortissant.e d'un État de l'UE ne travaille plus et n'a plus d'économies, alors le permis est révoqué. Une personne affirme que si une personne passe 3 mois à l'aide sociale, son permis ne sera pas révoqué, mais sans préciser au bout de combien de mois une telle décision pourrait en résulter.

L'entrée en vigueur, le 01.01. 2019, de la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration donne lieu à des échanges concernant le sort des titulaires de permis d'établissement (permis C). Ces derniers pourront en effet désormais être révoqué en cas d'assistance durable, même après 15 ans de séjour. L'information est donnée, puis réfutée, laissant apparaître qu'un certain flou entoure la question des risques encourau par les titulaires de permis C parmi les professionnels du social.

8.3.1.2.2 Craintes liées au passage d'informations entre administrations

Selon plusieurs participant.e.s, aujourd'hui les administrations qui délivrent les prestations sociales ne s'opposent pas à devenir des « auxiliaires de la police des étrangers ». Il y a 25 ans soulignent-ils, l'Hospice Général (HG) s'était opposé à une demande de la police des étrangers pour un échange automatique de données sur les migrant.e.s. De fait, l'HG communique avec la police des étrangers, mais aucun détail n'est donné sur le contenu de cette communication. Il est précisé qu'il y a un devoir de communication réciproque, mais des participant.es manifestent leur réticence face à cette pratique.

8.3.1.2.3 L'impact et la qualité de l'information

Il ressort des discussiosn que parfois, des informations qui seraient erronées circulent dans les réseaux des migrant.e.s, à savoir l'idée de la perte automatique du permis ou du droit au regroupement familial en cas de perception de prestations sociales, alors que, selon certain participant.e.s ce n'est pas aussi net. Il suffirait qu'une personne ait entendu une fois une rumeur concernant un risque de perdre son permis, et il est ensuite très difficile de redresser cette opinion.

La discussion ouverte à l'ensemble des participants révèle la grande disparité du niveau d'information des travailleuses et travailleurs sociaux. Celles et ceux qui appartiennent au « premier cercle », professionnels spécialisés sur ces enjueux, en contact réguliers avec l'OCPM sont déteurs d'informations précises et nuancées. Les autres, appartenant à un « deuxième cercle » de l'information, disent ne pas connaître les pratiques et expliquent informer les potentiels bénéficaires de l'aide sociale du risque pour le renouvellement de leur permis sans autre précision –faute d'information adéquate.

8.3.1.2.4 Conditions de travail et permis

Une difficulté est relevée : un certain nombre de citoyen.ne.s d'États Membres de l'UE se voient délivrer des permis de travail par l'OCPM pour des emplois avec des salaires très bas. Ce qui engendre presque automatiquement des difficultés matérielles majeures, pouvant mener à l'aide sociale. Le vocable « working poor» est d'ailleurs mentionné à plusieurs reprises dans la discussion par divers.e.s intervenant.e.s.

8.3.1.2.5 Lenteur à délivrer les permis de travail

Un autre aspect est relevé à plusieurs reprises : la lenteur pour délivrer les permis de travail. Cela mettrait des personnes en difficulté pour les postulations, l'incertitude pouvant décourager les employeurs. Cela pourrait aussi désinciter à demander des prestations d'aide sociale ou autres prestations similaires. Toutefois, des efforts sont en cours pour accélérer ces procédures.

8.3.1.3 Propositions

Quelques propositions concrètes ont été formulées par les participant.e.s en lien avec le non-recours à l'aide sociale liée à la crainte de perdre son permis de séjour :

L'idée de transmettre une information nuancée en atteignant les personnes concernées. Il s'agirait d'expliquer qu'elles ont malgré tout le droit à certains subsides, ou à quelques mois de prestations de l'HG sans risquer de perdre leur droit de séjour. Il est alors suggéré de passer par les «communautés informelles», par des personnes qui parlent la langue des personnes concernées.

Quand l'OCPM examine le renouvellement d'un permis, il pourrait fournir un courrier expliquant aux personnes leurs droits et leurs devoirs. Il est souligné cependant que la marge de manœuvre de l'OCPM est limitée, dans la mesure où il est tenu de faire respecter les lois concernant la migration.

Une mesure également proposée dans l'atelier sur la communication (voir 6.2) est mentionnée ici : il faudrait soutenir le projet pour que l'information aux primo-arrivants soit donnée de façon convergente, par exemple via la Bureau pour l'intégration des étrangers (BIE). Dans la même veine, il faudrait renforcer le réseau d'acteurs qui donnent les informations et développer les endroits où les migrant.e.s peuvent trouver des informations. Un débat s'instaure autour du fait que les TS devraient faire plus d'efforts pour contacter des juristes spécialistes de ces questions. Il est frappant de constater que, pendant ce débat, divers.e.s intervenants n'étaient pas d'accord sur des aspects apparemment assez factuels, ce qui révèle probablement la grande complexité du dossier mais aussi l'existence d'un enjeu autour de la circulation de l'information entre l'Office cantonal des migration et les organisations en charge du soutien social du migrants, ainsi qu'entre les professionnel.le.s du social eux-mêmes.

Enfin, c'est une modification des critères d'éligibilité qui serait souhaitable selon certains participants : baisser le nombre d'années de séjour pour être protégé et ne pas perdre son permis de séjour si l'on perçoit de l'aide sociale.

8.3.2. Communiquer pour agir sur le non-recours

8.3.2.1 Objectifs

« Une complexité complètement folle » ; « La jungle » ; « Un monstre juridique ». Ainsi s'expriment des professionnel.le.s du réseau pour évoquer le système de protection sociale genevois. De fait, notre étude montre que les difficultés d'accès à l'information et la complexité des procédures constituent des motifs importants de non-recours, en particulier pour les personnes allophones ou dotées d'une littératie insuffisante. Les principaux freins à la connaissance décrits par les personnes interviewées sont des problèmes de gestion de la quantité d'informations ainsi que des difficultés à rapporter les informations à sa situation particulière et à s'identifier comme ayant droit. De plus, les demandes infructueuses d'information auprès des institutions ou l'absence d'un.e interlocuteur.trice à même d'apporter une information personnalisée peuvent conduire à un abandon de la démarche. Comment (bien) informer dans un système riche en offres mais caractérisé par son degré élevé de complexité ? Comment assurer une diffusion d'information personnalisée et des réponses individualisées ? Quels moyens (p.ex. «guichet unique », « points info services », etc....) peut-on développer ou optimiser pour favoriser l'échange d'informations sur les aides sociales ?

8.3.2.2 Réflexions

8.3.2.2.1 Réflexions générales

En ce qui concerne les réflexions générales, les points suivant émergent de la discussion:

1. Le système de prestations sociales genevoises est effectivement considéré comme extrêmement complexe tant pour les bénéficiaires potentiels que pour les professionnel.le.s. Les informations reçues sont nombreuses, complexes, difficiles à hiérarchiser et, parfois, contradictoires. Un nouveau problème semble aussi émerger selon les participant.e.s : certaines personnes auraient des dettes de prestations sociales (PC, allocation logement). Ils et elles reçoivent d'un côté des prestations mais doivent en rendre une partie de l'autre et ne comprennent donc plus leur situation.

Ce point est en partie le corolaire du précédent : les participant.e.s font état d'un niveau de confusion élevé chez les bénéficiaires potentiel.le.s, qui ont d'ailleurs souvent besoin de l'aide d'un.e professionnel.le du social pour parvenir à déposer une demande de soutien financier. La confusion concerne les institutions et surtout les prestations existantes. D'un point de vue légal, chacun.e reconnaît que nul.le n'est supposé.e ignorer la loi. Pour autant, il est précisé qu'il n'y a aucune contrainte légale à ce que tous les documents soient exhaustifs en termes de contenus et suivent le jargon juridique/administratif. Les participant.e.s soulignent qu'il y divers modes de communication à développer, en plus de l'aspect juridique et réglementaire.

Le secteur associatif est considéré par les participant.e.s comme jouant un rôle très important pour contribuer à améliorer la lisibilité du système pour les potentiels bénéficiaires, notamment à travers le travail des juristes, mais également des réceptionnistes, en particulier celles et ceux qui connaissent bien le réseau des prestations sociales ou par la mise en place d'ateliers d'information (comme à Caritas).

La communication est aussi problématisée du point de vue des relations entre les professionnels des différentes institutions. Il faudrait pour cela, selon les participant.e.s, viser l'amélioration des collaborations interinstitutionnelles. Le principal obstacle à cela formulé dans l'atelier étant la surcharge de travail, qui rendrait difficile de développer des canaux privilégiés pour s'adresser à des collègues d'autres institutions. Chacun s'accorde sur le fait qu'il faudrait éviter de se « passer la patate chaude », mais sans que cela ne débouche à ce stade sur des pistes concrètes.

Le quartier constituerait, selon les participant.e.s, un réseau primaire d'information pour beaucoup de personnes – susceptible d'être mobilisé. La notion de « quartier » n'est toutefois pas définie. Des personnes résident.e.s des quartiers qui remplissent des fonctions de traduction ou d'écrivains publics sont évoquées, tout comme le rôle des associations ou des clubs

8.3.2.2.2 Réflexions spécifiques aux institutions

En ce qui concerne les réflexions en cours dans diverses institutions publiques, on peut signaler :

1. Au Service social de la ville de Genève, une réflexion sur le langage utilisé a été initiée. Concrètement, un mandat a été donné pour faciliter l'accès aux informations pour les bénéficiaires potentiel.le.s allophones, notamment en vue d'adapter le français utilisé et d'éviter l'ethnocentrisme. Des travaux réalisés à l'étranger ont été consultés. Les réflexions ont également porté sur la nécessité de simplifier le jargon, notamment juridique, et d'éviter d'inonder d'informations, notamment lors de séances collectives d'information (l'exhaustivité n'est pas nécessaire en général). La ville a demandé à des « acteurs communautaires » (terme non défini) de faire connaître les Points info service.
2. L'Hospice Général explique qu'il est en train de repenser en profondeur son rôle, il est même question d'un « changement de paradigme ». Des réflexions plus générales sur la prise en charge dans le temps des personnes sont en cours, comme mentionné dans d'autres ateliers. Il y a notamment une expérience en cours au Centre d'action sociale des Trois-Chênes, avec des interventions hors murs, notamment à la ludothèque où se déplace une professionnelle, avec une fonction d'information, et non pas administrative (elle se déplace sans ordinateur ni formulaires). Cela se fait en toute anonymité et sans rendez-vous. Cela nécessite d'avoir des professionnel.le.s ayant une connaissance très approfondie et détaillée du système de prestations sociales, ce qui est loin d'être évident.
3. Carouge a testé un guichet unique, mais cela a été un échec (cf. atelier n°3 pour des réflexions sur les guichets uniques). Des réflexions ont eu lieu par rapport à cette difficulté, et l'une des conclusions est qu'un tel guichet ne devrait pas faire que de l'information et de l'orientation vers d'autres services. Si on a un tel guichet, il doit avoir des compétences d'évaluation pour dire si la personne est éligible ou non pour telle ou telle prestation.

8.3.2.3 Propositions

En ce qui concerne les propositions concrètes de modifications/réformes, en plus de celles actuellement testées par des institutions et déjà mentionnées au point 2 ci-dessus, on peut relever :

1. L'initiative du Réseau d'accueil genevois (note des auteurs : réseau lancé en juin 2016), soutenu par le Bureau de l'intégration des étrangers, a proposé un projet d'une information uniformisée pour toute personne qui arrive à Genève.
2. Il est proposé que des communes puissent créer des annuaires décrivant les compétences sur le territoire des questions de logement, de santé, etc., notamment par des moyens informatiques.
3. Toujours à la rubrique des ressources informatiques – probablement en ligne – il est proposé d'inclure des informations par types de situation, p.ex. pour les personnes arrivant en fin de droit à l'assurance chômage.
4. Une autre approche par l'informatique est suggérée, la mise à disposition d'outils de simulation : une personne pourrait entrer des données personnelles et savoir si elle est éligible pour une ou plusieurs prestations sociales. (note des auteurs : un programme de ce type est en voie d'élaboration à l'échelle romande : « Jestime.ch »)

8.3.3. Soutenir le recours au guichet

8.3.3.1 Objectifs

La recherche montre que le premier contact avec les institutions apparaît comme un moment charnière dans une trajectoire de recours aux aides sociales. 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. De plus, l'attitude des agent.e.s de premières lignes apparaît décisive. Ils ou elles sont décrit.e.s comme renseignant et accompagnant avec bienveillance et efficacité ou alors comme et/ou non aidant, jugeant, disqualifiant. L'attention accordée à l'accueil ainsi qu'au passage de relais semble dès lors constituer un levier important pour agir sur le non-recours. Comment mettre à profit le premier contact avec les institutions afin de réduire le non-recours ? Quels sont les relais ou les coordinations qui peuvent être travaillées au sein du réseau ? Comment outiller les professionnel.le.s pour préserver la confiance - qui leur est donnée d'emblée - tout au long des trajectoires de demandes d'aide ?

8.3.3.2 Réflexions

En ce qui concerne les réflexions générales, on peut identifier plusieurs axes émergeant des discussions:

1. La nécessité du guichet et du contact en face-à-face. En particulier, les participant.e.s confirment que bien des bénéficiaires, lors de leur première visite, ne viennent pas nécessairement pour recevoir de l'argent, mais pour recevoir des conseils et être rassuré.e.s. Le fait de multiplier les informations en ligne n'est pas en soi négatif, mais la nécessité de maintenir des contacts de face-à-face est soulignée. Les participant.e.s soulignent l'importance de garder une fonction d'écoute, d'éviter que les personnes ne soient baladées d'un service à l'autre, et ensuite d'apporter une aide pour accéder à des prestations financières.
2. La question des personnes qui sont les premiers interlocuteurs ou premières interlocutrices des bénéficiaires potentiels est soulevée. En général, il est pointé qu'il s'agit des réceptionnistes qui n'ont pas de formation de TS et donc sont moins sensibilisés ou n'ont pas les compétences pour gérer des situations et comprendre des demandes.
3. La complexité extrême du système est confirmée. Bien des prestations sont, selon les participant.e.s, trop complexes pour les bénéficiaires potentiels, qui doivent être aidé.e.s par des TS, souvent dans le milieu associatif. A ce propos, il est souligné qu'il peut se révéler parfois difficile pour les associations elles-mêmes de savoir à qui s'adresser.
4. Il est souligné que des problèmes peuvent émerger si les professionnel.le.s ne sortent pas de leur mission pure, si chacun.e se ferme à sa mission. Cela peut nécessiter aussi de pouvoir attribuer des dérogations pour des personnes se trouvant dans des situations complexes face à un système complexe. Cela implique de déconstruire des pratiques administratives, travail qui devrait être plutôt impulsé par les directions des institutions, et cela présuppose que les TS soient moins sous pression. Débat non résolu pour savoir à quel point les rôles des uns et des autres dans le système social genevois sont bien connus des professionnel.le.s.
5. Pour les participant.e.s, les bénéficiaires connaissent les institutions, en particulier l'Hospice Général. Par contre la connaissance des prestations financières serait beaucoup plus limitée. Il y aurait souvent des malentendus entre usager.ère.s et TS, notamment parce que les demandes sont parfois floues, ou parce que les TS n'ont pas le temps, ce qui peut engendrer de mauvaises orientations de leur part.

8.3.3.3 Propositions

Un certain nombre de propositions concrètes ont été articulées :

1. Que l'orientation initiale soit réalisée par un.e professionnel.le du social (ci-après abrégé TS), et qu'un temps suffisant soit disponible pour cette première orientation. Toutefois, aucune suggestion en termes de détails opérationnels n'a été formulée. Une piste concernant toujours le contact initial serait de proposer des formations ad hoc aux réceptionnistes.
2. La création d'un guichet unique, à l'exemple de ce qui s'est fait en France dans certaines régions, du type « maison du droit » ou « maison de l'enfance », avec les professionnel.le.s qui travaillent sur des sujets similaires regroupé.e.s au même endroit est proposée. Toutefois, il est précisé que ces expériences françaises ont généré des difficultés et que divers acteurs sont en train de réfléchir à une autre organisation que celle de la forme du guichet unique. Les limites principales identifiées en France sont un manque de collaboration entre les services, les informations ne passent pas même si elles se trouvent dans le même lieu géographique, et le fait que les personnes ne sont pas accompagnées entre les différents services malgré leur proximité. Les usager.ère.s se retrouvent toujours avec cette difficulté d'aller dans tous les sens. Des alternatives au guichet sont proposées par les participant.e.s : un site internet unique pour toutes les prestations sociales ou des antennes d'information-orientation du type de celle de Chêne-Bougerie constitueraient des piste.
3. Au-delà de l'idée d'un guichet unique, l'idée de multiplier les portes d'entrées pouvant mener à des prestations ou des services est mise en avant, comme p.ex. décentraliser les PC familles au niveau communal. On pourrait alors combiner les propositions 2) et 3) en ayant des guichets uniques à divers endroits. En lien avec cette idée, une autre proposition formulée durant l'atelier est qu'il pourrait y avoir des assistantes sociales et des assistants sociaux « hors murs », qui opéreraient aussi en dehors des heures d'ouverture des services sociaux, et dans d'autres endroits que ces services.
4. Un participant (unique) propose de mettre en place des services qui accueillent des bénéficiaires en prenant en compte la globalité de leur situation, plutôt que de découper leur situation en sous-problématiques, p.ex. avec des TS qui ne seraient pas lié.e.s à une institution particulière. Le secteur associatif pourrait se voir confier une telle mission par le secteur public. Ce type d'intervention a semble-t-il déjà été suggéré par une association, mais cela avait été refusé par les organes publics concernés.
5. Une autre idée émerge de cette discussion : il faudrait créer ou renforcer les collaborations interinstitutionnelles. Cela contribuerait à améliorer la qualité de l'orientation des bénéficiaires dans le dédale des prestations sociales. Cela s'observe semble-t-il dans certaines communes, avec des lignes directes entre les services sociaux et des acteurs de proximité. Il faudrait donc des « tunnels de communication ». Et il conviendrait de *formaliser* cela, à savoir qui contacte qui dans quel cas, ainsi que d'encourager la collaboration entre les professionnel.le.s, les communes et les travailleurs sociaux hors murs.
6. Plus qu'une proposition, il s'agit d'une information concernant l'Hospice Général. Celui-ci annonce qu'il est en train de repenser toute sa politique d'accueil. Cela passe par la numérisation de tous les documents administratifs, par une « rationalisation » des documents demandés, par la personnalisation du suivi, par la formation des réceptionnistes, et par l'ouverture de permanences au sein des Centres d'action sociale. Il n'est pas précisé si cela fera l'objet d'une évaluation, et si une telle évaluation serait mise à disposition de personnes externes à l'Hospice Général.

8.3.4. Non recours et santé

8.3.4.1 Objectifs

Notre étude présente des résultats préoccupants sur l'état de santé des personnes interviewées. Ces personnes non-recourantes présentent un état de santé bien plus fragile que celui du tout-venant genevois. La santé psychologique est le domaine le plus affecté, les sentiments d'anxiété et de dépression s'articulant avec la précarité statutaire, économique, résidentielle et/ou relationnelle. Le non-recours ou le recours tardif aux soins, souvent pour des raisons économiques, participe également à une santé physique diminuée. En conséquence, la mauvaise santé des personnes non-recourantes est susceptible d'être un facteur d'inégalité d'accès aux droits sociaux. Pour autant, les personnes non-recourantes rencontrées expriment une détermination sans faille à s'en sortir, ont complètement intégré les normes de « l'activation » (travail, autonomie, responsabilité individuelle) et craignent la stigmatisation liée à leur état de santé. Comment sensibiliser le monde du travail social sur les liens entre santé et non-recours ? Comment identifier les limites dues à la santé mais aussi les ressources des personnes et en tenir compte dans les démarches d'aides ? Comment reconnaître les problèmes de santé et accompagner sans stigmatiser ?

8.3.4.2 Réflexions

8.3.4.2.1 Lien entre difficultés socio-économiques et santé

En ce qui concerne les liens entre difficultés socio-économiques et santé, les points suivants sont soulignés par les participant.e.s :

1. Une des articulations est institutionnelle, à savoir le rôle de l'assurance-maladie et le paiement des primes ainsi que des soins. Il y aurait souvent, en particulier pour les migrant.e.s, une certaine incompréhension des options existantes pour l'assurance maladie, les changements de primes, etc. Une croyance serait assez répandue : je ne paie plus mes factures, je n'ai donc plus le droit de me faire soigner.
2. Un constat frappant pour les participants : lorsque des personnes en difficultés économiques consultent, c'est qu'elles sont, d'une part, très fatiguées et ont de la peine à se mobiliser, même pour des tâches de base. D'autre part, elles ont dû négliger leur alimentation. Or, les participants soulignent que bien s'alimenter et se faire soigner sont très importants pour reprendre de l'énergie et trouver la force de s'en sortir, c'est la base.

8.3.4.2.2 Recours différentiel aux soins

Il est souligné qu'en général, les personnes défavorisées continuent à amener leurs enfants chez le médecin, mais par contre les adultes y renoncent partiellement ou complètement. Les participant.e.s affirment que les personnes qui fuient les conflits armés et autres contextes très difficiles recourent aux soins lorsqu'on leur a ouvert les droits à la LAMal, mais n'y recourent presque pas pour la santé mentale. Or un certain nombre de personnes seraient affectées, notamment de stress post-traumatique (PTSD). Souvent, il y a une « décompensation » après l'obtention du permis de séjour, qui peut faire ressortir divers traumatismes. En outre, il est souligné que des malentendus culturels peuvent expliquer le non recours aux soins pour des problèmes psychiques/psychiatriques. Un recours aux soins de santé retardé aurait un impact important au niveau des coûts individuels (péjoration de l'état de santé) et collectifs (augmentation des frais de prise en charge) selon les participant.e.s.

8.3.4.2.3 Conditions de logement et santé

Autre problème souligné comme important durant la discussion, les conditions de logement sont souvent mauvaises, et cela a un impact, en particulier pour des personnes déjà malades physiquement ou affectées psychologiquement.

8.3.4.2.4 Craintes liées au passage d'informations entre administrations

La discussion rejoint des constats faits dans l'atelier « migration » : nombre de migrant.e.s ont peur que, en se rapprochant de structures étatiques (de santé dans ce cas), ils et elles risquent de perdre leur permis de séjour. Ou alors ont peur de se faire renvoyer s'ils et elles séjournent illégalement en Suisse, y.c. des ressortissant.e.s de l'UE qui n'ont pas trouvé d'emploi et ne devraient donc pas être resté.e.s en Suisse.

8.3.4.2.5 Pratiques en cours dans les institutions

En ce qui concerne des pratiques spécifiques déjà en vigueur pour faire baisser le non recours au système de santé et aux soins, plusieurs points sont mentionnés par les participant.e.s:

1. Plusieurs services de type social, non spécialistes dans la santé (ateliers et formation, logement, endettement) servent souvent de révélateur ou de porte d'entrée pour des questions de santé, et vice versa. Il y aurait donc complémentarité, en termes de non recours, entre les structures sociales et les structures sanitaires.
2. Le Service social de la ville de Genève explique qu'il déploie son activité au plus proche des habitant-e-s, notamment par l'intermédiaire de ses quatre Antennes Sociale de Proximité. Chacune est dotée d'un Point info qui fournit une prestation d'information sociale généraliste. Cette mission d'information du service social est élargie au domaine de la santé, avec la création de "Permanences info santé" assurées par des infirmier-ère-s spécialisé-e-s en santé communautaire. Par une information, une orientation et un accompagnement dans les démarches auprès des prestataires de soins, la ville de Genève entend lutter contre le non-recours et favoriser une bonne qualité de vie.
3. Il est précisé qu'aux Hôpitaux Universitaires de Genève, il y a une la Consultation ambulatoire mobile de soins communautaires (CAMSCO), qui offre des soins de premier recours. Il y a un travail d'information sur la santé sexuelle et des dépistages gratuits sont proposés, et dans ce cadre la discussion peut évoluer vers d'autres questions de santé, y.c. sur les structures existantes et sur les façons d'accéder à ces services médicaux.

8.3.4.3 Propositions

Trois propositions concrètes ont été formulées dans le cadre de ce groupe :

1. Il y aurait un travail à faire pour montrer, à l'instar d'une étude réalisée par le CHU de Nîmes mentionnée par un.e intervenant.e, que le recours tardif aux soins coûte plus cher à la collectivité et qu'il est donc souhaitable de réduire le non recours en vue de baisser les coûts. Une étude serait en cours, mais sans qu'il soit précisé qui réalise cette étude ni quand/si elle sera disponible.
2. Il y aurait lieu de développer un outil commun de type « baromètre » du non recours aux soins, sur la base de questionnaires distribués largement. Ceci permettrait une fonction de détection pour anticiper certains problèmes, voire servir de « lanceur d'alerte ».
3. Il pourrait y avoir une plus grande sensibilisation dans la formation des métiers du social et des métiers de la santé à l'articulation entre difficultés sociales, socio-économiques et santé.

8.4. Activités de valorisation de l'étude

PUBLICATIONS A PARAÎTRE

Lucas, B. (2019, à paraître). "Non Recours." In Bonvin, J.-M., Knöpfel, C. , Hugentobler, V. et U.Tecklenburg eds, *Dictionnaire de politique sociale suisse*.

Lucas, B & J. Maggi (2019, à paraître) "Agir sur le non-recours en Suisse. Le cas de Genève" (à paraître) dans Warin P. (ed.) *Agir sur le non-recours.* Grenoble, Pressus Universitaires de Grenoble.

Lucas, B. & Ludwig, C. (2019, à paraître). "La (mauvaise santé) des personnes non-recourantes aux aides sociales". *Impulse.* Berne (en allemand)

SEMINAIRE REGIONAL SUR LE NON-RECOURS (HETS- HES-SO)

Organisation du *3er Séminaire régional sur le non-recours aux prestations sociales,* Genève, HETS, avec Unige, HedS, Université de Genève, Odenore. Genève, 21 mars 2018. + Deux conférences de B Lucas et une conférence de C. Ludwig.

Organisation du *2er séminaire régional sur le non-recours aux prestations sociales,* Genève, HETS, avec Unige, HedS, Eesp. Incite, Odenore. Genève, 06 décembre 2016. + Une présentation de B. Lucas, une table ronde organisée par C. Ludwig.

Organisation du *1er séminaire régional sur le non-recours aux prestations sociales,* HETS, Incite et HETS, Odenore. Genève, 28 octobre 2015. + Une intervention de B. Lucas.

CONFERENCES ET INTERVENTIONS

17.01.2019 *Demander, c'est abuser ? Formes et implications du non-recours aux droits sociaux.* Conférence plénière, B. Lucas, Ligue Suisse des Droits de l'Homme – section Genève. Regards croisés sur les droits sociaux. HETS Genève.

21.11.2018 *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?* (B. Lucas avec A. Bolle et D. Froideveaux). Colloque international « Innovation et intervention sociales: une recherche d'impact dans les domaines du travail social et de la santé, Genève, HETS.

31.10.2018 *Possibilités de faire face au non-recours pour la politique sociale.* Conférence plénière, B. Lucas Congrès de l'Association Suisse de Politique Sociale, ASPS.

22.06.2018 *Nouvelles politiques de luttes contre la pauvreté. A quel prix ?* Conférence plénière, B. Lucas 3ème Congrès National Santé et pauvreté. Berne.

21.06.2018 *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Conditionnalité des droits et non-recours.* B. Lucas, Congrès du Comité de recherche « Problèmes sociaux » de la Société Suisse de Sociologie, Olten.

14.06.2018 *Le non-recours aux prestations financières. Les professionnel.le.s dans le récit des personnes non-recourantes.* B. Lucas Journée du Service social de la Ville de Genève, Espace de Quartier de Saint Jean Genève.

15.05.2018 *What can we learn from Non Take-up of Social Benefits ?* Session 2: Leaving no-one behind – intervention, B. Lucas (membre de la délégation suisse à l'OECD – Réunion OECD des ministres des politiques sociales et forum). Montréal.

09.05.2018 Animation world-café « Non-recours », Journée thématique du réseau CARITAS, Déconnectés du réseau de sécurité sociale ». B. Lucas, Berne.

10.03.2018 *Le non-recours aux aides sociales : un enjeu pour la santé ?* Conférence, B. Lucas Centre Contact Suisse Immigré (CCSI). « La santé, un bien commun. Quel accès aux soins pour les personnes en situation de vulnérabilité? » Maison des associations, Genève.

28-29.11.2017 Participation à la table ronde « Les changements de posture ». B. Lucas *Colloque : Agir contre le non-recours sur les territoires*. *Examens des conditions institutionnelles, organisationnelles et professionnelle*s. Odenore et CNFPT, Grenoble, Auditorium du Museum.

07. 11.2017 *Ce qui se cache derrière une décision de non-recours aux prestations sociales.* Conférence plénière, B. Lucas, dans le cadre du Symposium CaritasGe.ch, Vulnérabilité et dignité humaine, Université de Genève.

14/16 09.2017 *"Drawing back from Enabling Welfare State. The non take up of social benefits by family living in precarity".* ESPAnet conference (European network for social policy analysis), Stream 6. At the Edge of welfare. Marginal populations as policy challenge. Lisbonne.

16.06 2017 « *Le non-recours aux aides sociales. Le cas des familles à Genève.* ». Conférence plénière, B. Lucas dans le cadre des Assises de la famille, « Les vulnérabilités psychiques et sociales des familles: quelles barrières aux prestations ? », Université de Genève. Université de Genève.

17.01.2017 *Genre et non-recours aux prestations sociales.* Conférence, B. Lucas, Midis de la recherche, Haute école de travail social de Genève (HETS).

28.10. 2015 « *Le genre du non-recours. Le cas des familles précaires à Genève* » (Jérôme Chapuis et et B. Lucas). *1er séminaire régional sur le non-recours aux prestations sociales*, Genève, HETS.

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 de recherche

Auteurs : Barbara Lucas, Catherine Ludwig, Jérôme Chapuis, Jenny Maggi, Eric Crettaz.
Avec la participation de Aude Bourgeois, Audrey Magat et Maxime Walder
Haute Ecole de Travail Social et Haute Ecole de Santé (HES-SO\\Genève), Genève, Suisse. Mars 2019.