
POINT FORT/ NON-RECOURS ET TRAVAIL SOCIAL

En Suisse, une personne sur quatre ayant droit à l'aide sociale n'y recourt pas. En France, le non-recours aux prestations représente des sommes 90 fois plus élevées que les abus. Pourtant, dans les débats sur les budgets publics, ce phénomène reste invisible. Analyse.

FRÉDÉRIQUE LERESCHE, DOCTORANTE, HAUTE ÉCOLE DE TRAVAIL SOCIAL ET DE LA SANTÉ EESP LAUSANNE, JEAN-PIERRE TABIN, PROFESSEUR HES

Il y a près de 20 ans, l'étude de Leu, Burri et Priester (1997) sur la pauvreté avait montré le taux important de non-recours aux prestations sociales en Suisse. Il concernait par exemple 45% des personnes ayant droit à l'aide sociale et entre un quart et un tiers de celles ayant droit aux prestations complémentaires de l'AVS ou de l'AI.

Une récente étude de la Haute école spécialisée bernoise (BFH)¹ confirme que ce phénomène est toujours d'actualité, puisqu'une personne sur quatre qui aurait droit à l'aide sociale n'y recourt pas. Ce phénomène n'est pas limité à la Suisse. En France par exemple, l'Observatoire du non-recours aux droits et services (Odenore, 2012) a montré que la moitié des ayants droit au revenu de solidarité active (RSA) en France en 2011 ne demandaient pas à le percevoir. En chiffres, ce phénomène représente 5,3 milliards d'euros, qui n'ont simplement pas été distribués. La lutte contre le non-recours n'est toutefois pas une priorité politique, contrairement à celle contre les «abus», malgré le fait que les montants en jeu soient sans commune mesure (les sommes évoquées dans le cas des «abus» dans le RSA sont 90 fois inférieures à celles qui ne sont pas distribuées).

Quelques résultats de recherche

Les recherches sur le non-recours se sont d'abord concentrées sur le non-usage de l'éligibilité à une prestation sociale (Van Oorschot, 1996). Ce n'est que dans un deuxième temps que le débat s'est élargi aux droits et services qui ne sont pas financiers, comme les services de garde d'enfants ou de soins (par exemple Desprès, 2005, 2008; Nitschke, Stillhart et Kunze, 2015), «dans un contexte où l'enjeu n'était plus seulement de proclamer de nouveaux droits, mais de garantir l'accès effectif [à] ceux reconnus dans les textes législatifs» (Rode, 2009, p. 150).

Le non-recours remet en question l'efficacité même des politiques sociales: à quoi sert en effet un dispositif qui ne touche pas son public? Il heurte en outre les principes de justice au fondement du droit à cause de «l'inégalité créée entre les citoyens faisant valoir leurs droits et les autres» (Van Oorschot et Math, 1996, p. 6).

Trois types de non-recours

Trois types de non-recours ont été distingués par la recherche.

D'une part, le non-recours par ignorance du droit, c'est-à-dire lorsque l'offre n'est tout simplement pas connue. En Suisse, dans la plupart des cantons, il faut remplir une demande pour recevoir un subside pour ses primes d'assurance-maladie. Tous les ayants droit potentiels ne le savent pas. Selon certain-e-s auteur-e-s, l'ignorance de ses droits peut conduire au risque que «les problématiques qui ne sont pas prises en charge [...] [s'aggrave[nt]]» (Knüsel et Colombo, 2014, p. 6). Au final, cet état de fait peut conduire à une hausse des coûts, par exemple si des personnes ne se soignent pas par peur de payer la franchise et contractent par la suite une maladie grave. Dans un contexte de restrictions financières, cet argument a tout son poids.

Autre type de non-recours, la non-réception. La prestation est connue et souhaitée mais pas obtenue, par exemple à

cause des définitions pour l'éligibilité. Les personnes ayant déposé une demande de rente d'invalidité pour un trouble somatoforme douloureux persistant en ont fait l'expérience (Ferreira, 2010). La question de la pertinence des catégories établies par le droit et la jurisprudence est capitale, et le personnel du travail social peut grâce à son expertise participer à les faire évoluer.

Enfin, le non-recours alors même que la prestation est connue. Il peut exister par peur de la stigmatisation sociale, par honte ou à cause d'exigences administratives exorbitantes

«Le non-recours remet en question l'efficacité des politiques sociales: à quoi sert un dispositif qui ne touche pas son public?»

(Neuenschwander, Hümbelin, Kalbematter et Ruder, 2012; Rosini et Favre-Baudraz, 2004; Warin, 2010). Dans tous ces cas, le personnel du travail social est en situation d'agir afin de permettre un accès effectif au droit.

Mais ce non-recours peut également intervenir, parfois, suite à une décision raisonnée. Tout le monde ne veut pas de toutes prestations sociales disponibles. Ce type de choix invite à réfléchir sur le sens que ces dernières ont pour les individus. Pourquoi une personne ne profiterait-elle pas d'un service, d'une prestation ou d'un droit qui lui est proposé?

Non-recours raisonné et travail social

La non-demande raisonnée interroge l'offre proposée par l'Etat ou par ses représentant-e-s, notamment par le personnel du travail social. Elle signifie d'abord que les prestations «peuvent ne pas avoir d'intérêt pour les publics» (Warin, 2014, p. 74). L'idée libérale selon laquelle tout le monde agirait toujours selon son intérêt financier est battue en brèche par ce type de pratiques.



Image: © Eric Roset

Le renoncement à des prestations peut ensuite être l'expression d'un agir autonome, ce qui est un paradoxe par rapport à l'objectif d'autonomie soutenu par le système de protection sociale helvétique. Le fait, pour les professionnel-le-s du travail social, de lutter contre ce type de non-recours raisonné peut dans ce cas revenir à «verser dans une forme d'assistantat» (Warin, 2014, p. 71). Cela signifie que le personnel du travail social doit prendre au sérieux les raisons de ce non-recours.

Le faire permet d'ailleurs de repenser la manière dont sont construites les prestations. Au lieu de les penser d'en haut, comme cela se fait souvent, il serait utile de partir de «l'idée selon laquelle les aides doivent [...] se socialiser à la demande sociale et non plus seulement l'inverse, à savoir les destinataires aux règles et conditions de l'offre publique» (Warin, 2014, p. 73).

C'est sans doute là un enjeu majeur pour le travail social: prendre au sérieux ce non-recours raisonné pour remettre en question les pratiques et les dispositifs qui les encadrent.

Conclusion

L'étude du non-recours et les solutions proposées questionnent souvent l'efficacité des politiques sociales. Or elles interrogent peu les prestations elles-mêmes. L'étude du non-recours raisonné permet au contraire de réfléchir au sens qu'ont les politiques sociales pour les individus. C'est ce que nous tentons de faire dans une recherche en cours au sein du Pôle de recherche national LIVES dont la thématique générale porte sur les frontières de l'Etat social². ■

NOTES

- 1 www.bfh.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/detail/article/warum-trotz-anspruch-keine-sozialhilfe-bezogen-wird.html?no_cache=1
- 2 www.lives-nccr.ch/fr/page/aux-frontieres-de-letat-social-n58

RÉFÉRENCES

- Desprès, C. (2005). La couverture médicale universelle: des usages sociaux différenciés. *Sciences sociales et santé*, 23(4), 79–110.
- Desprès, C. (2008). Le non-recours aux droits: l'exemple de la protection sociale. *Vie sociale*, 1, 21–36.
- Ferreira, C. (2010). Le trouble somatoforme douloureux: la traduction médico-légale d'une catégorie psychiatrique. *Sciences sociales et santé*, 28(1), 5–32.
- Knüsel, R. et Colombo, A. (2014). Accessibilité et non-recours aux services publics. *Les politiques sociales*, 3 & 4, 4–11.
- Leu, R. E., Burri, S. et Priester, T. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbematter, M. et Ruder, R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Zürich: Seismo Verlag.
- Nitschke, I., Stillhart, A. et Kunze, J. (2015). *Swiss Dental Journal. Le recours aux soins médico-dentaires pendant la vieillesse*, 125(4), 517–533.
- Odenore (2012). *L'envers de la «fraude sociale»*. Paris: La Découverte.
- Rode, A. (2009). L'émergence du non-recours aux soins des populations précaires: entre droit aux soins et devoirs de soins. *Lien social et Politiques*, 61 (Printemps), 149–158.
- Rossini, S. et Favre-Baudraz, B. (2004). *Les oubliés de la protection sociale ou le non-sens du «ciblage» des prestations*. Lausanne: Réalités sociales.
- Van Oorschot, W. (1996). Les causes du non-recours: Des responsabilités largement partagées. *Recherches et prévisions*, 43(1), 33–49.
- Van Oorschot, W. et Math, A. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et prévisions*, 43(1), 5–17. doi: <http://doi.org/10.3406/caf.1996.1725>
- Warin, P. (2010). Le non-recours: définition et typologies. *Odenore, document de travail*.
- Warin, P. (2014). L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social. *Revue française des affaires sociales*, n° 1–2 (1).